



SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

63 Años
al servicio
de México

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Jerónimo Jesús
Salinas García

Jerónimo Jesús Salinas García

**El desempeño de las
organizaciones públicas en
México a la luz del Sistema
Nacional Anticorrupción**

**SEGUNDO LUGAR
XLI PREMIO DEL INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(2017)**

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

 **Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL

Mauricio Dussauge Laguna,
Maximiliano García Guzmán,
Roberto Padilla Domínguez,
Adriana Plasencia Díaz,
Diana Vicher García
Héctor Zamitiz Gamboa

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-607-9026-90-5

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Bosques, C.P. 05110
Alcaldía Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

Guillermo
Vallarta Plata
**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados,
2018-2019**

CONSEJEROS

José Ángel Gurriá Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

Índice

PRESENTACIÓN

Carlos Reta Martínez	13
----------------------	----

INTRODUCCIÓN

15

Capítulo 1

Marco teórico de la investigación

23

1. La sociedad Estado de nuestro tiempo	24
2. El gobierno que anhelamos	31
2.1. Buen gobierno. Gestión productiva y gobernanza participativa	32
2.2. Gobierno inclusivo y democrático	35
2.3. Gobierno abierto: Transparencia y rendición de cuentas	38
3. Dispositivos institucionales de fiscalización y optimización gubernamental	41
3.1. Control administrativo	42
3.2. Auditoría gubernamental	47
3.3. Evaluación de políticas y gestión públicas	50
3.4. Fiscalización. Optimizar además de fiscalizar	52
4. Auditoría de desempeño. Teoría organizacional y práctica procedimental	58
4.1. Teoría de organización para la auditoría de desempeño	59
4.2. Normativa y prácticas de la auditoría de desempeño en el mundo	67
4.3. Normativa y práctica de la auditoría de desempeño en México	74

Capítulo 2

Auditoría gubernamental. Evolución y situación internacional actual

79

1. Evolución de la auditoría gubernamental en el mundo	81
1.1. Francia: <i>Curia regis</i> (1190)	83
1.2. España: <i>Mayor domus</i> (1252)	84
1.3. Reino Unido: <i>Auditor of the exchequer</i> (1314)	85

2. Arquitectura del sistema internacional de fiscalización contemporánea	86
3. Políticas públicas y estrategias mundiales de fiscalización actual	88
4. Modelos alternativos de fiscalización superior en el mundo	92

Capítulo 3

La gestión de la fiscalización gubernamental en el mundo.

Análisis comparado.	101
1. La gestión de la fiscalización gubernamental en Francia	103
2. La gestión de la fiscalización gubernamental en Italia	110
3. La gestión de la fiscalización gubernamental en Brasil	117
4. La gestión de la fiscalización gubernamental en el Reino Unido	122
5. La gestión de la fiscalización gubernamental en Alemania	130
6. La gestión de la fiscalización gubernamental en Estados Unidos de América	138
7. La gestión de la fiscalización gubernamental en China	145
8. La gestión de la fiscalización gubernamental en Rusia	154
9. La gestión de la fiscalización gubernamental en Japón	162
10. Apreciaciones sobre la fiscalización superior comparada	173

Capítulo 4

Indicadores sobre gestión pública y rendición de cuentas.

México en la perspectiva internacional	179
1. Indicadores de empleo y salarios en el sector público	180
2. Estructura del gasto en la administración pública	184
3. Indicadores de eficiencia del gasto público en el gobierno	185
4. Indicadores de pobreza y distribución de ingresos	188
5. Indicadores de satisfacción con los servicios públicos	189
6. Indicadores de corrupción, confianza, control del poder, Estado de derecho y gobierno abierto	193
7. El rol de las Entidades de Fiscalización Superior en la administración pública	198

8. Apreciaciones sobre los indicadores internacionales de gestión pública y rendición de cuentas	200
--	-----

Capítulo 5

Hacia un Sistema Nacional de Responsabilización Pública en México

1. Reseña histórica de la auditoría gubernamental en México (1824-1970)	203
2. La Reforma Administrativa. Fundamentos del control gubernamental en México (1970-1982)	205
3. Hacia un Sistema Nacional de Responsabilización Pública en México (1983-2016)	208
4. Oportunidades en el ciclo de rendición de la Cuenta Pública	211
5. El sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental. Estrategia primaria de control	218
	221

Capítulo 6

El desempeño de las instancias del

Sistema Nacional Anticorrupción. Diagnóstico muestral.

1. Gestión organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	227
2. Gestión organizacional en el Órgano Garante del derecho a la Información pública (INAI)	229
3. Gestión organizacional en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC)	236
4. Gestión organizacional en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)	241
5. Gestión organizacional en el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	245
6. Gestión organizacional en el Consejo de la Secretaría de la Función Pública y en los órganos internos de control del Ejecutivo federal	249
6.1. La Secretaría de la Función Pública “ <i>versus</i> ” las contralorías de otros entes públicos federales	253
6.2. SFP. Alternativa hacia una organización deliberativa más efectiva	257
	264

7. Gestión organizacional en las Entidades de Fiscalización Locales (EFL)	267
7.1. Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP)	271
7.2. Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX)	274
7.3 Consideraciones en torno a la gestión de las EFL	277
8. Constitución, gestión y organización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)	280
8.1. Constitución. Consideraciones fundamentales	281
8.2. Evaluación de su desempeño	287
8.3. Impacto de su acción fiscalizadora (2001-2016)	296
8.4. Recuperaciones al erario	303
8.5. Diagnóstico de Organización	306
8.5.1. Análisis de la situación actual	306
8.5.2. Criterios de Organización	315
8.5.3. Diseñar Indicadores de Productividad fiscalizadora	316
8.5.4. Priorizar segmentos estratégicos y especializarse en su atención	318
8.5.5. Regionalizar la auditoría a Entidades Federativas y Municipios	319
8.5.6. Racionalizar una plantilla de personal de honorarios que equivale ya al 70% de la auditoría de planta	320
8.5.7. Alternativa de organización propuesta	321
CONCLUSIONES	331
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	343
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENTES	349

Dedicatoria:

Mi perenne gratitud a la generosidad y el amor de mi familia. A mis padres y hermanos; a mi compañera Liliana y, especialmente, a quienes han sido mi mayor motivación: Isabel, Jerónimo, Fabiola, Ehécatl e Itzae.

Presentación

Para el INAP una de sus funciones sustantivas, desde su fundación hace casi seis décadas y media, ha sido el desarrollo y difusión del conocimiento sobre la administración pública; donde uno de los medios destacados para cumplir con este propósito es la convocatoria a certámenes de investigación académica, como lo es el caso del Premio INAP cuyo origen se remonta a 1976.

A lo largo de más de cuatro décadas de existencia, el Premio INAP se ha posicionado como el certamen más destacado en el ámbito de las ciencias administrativas a nivel nacional. En este sentido, se ha convertido en el semillero de generaciones de investigadores en nuestra disciplina. En su respectivo momento este espacio ha sido testigo de los inicios de la trayectoria de algunos de los estudiosos más destacados de nuestra disciplina actualmente.

En esta ocasión tengo el agrado de presentar la investigación *El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*, galardonada con el Segundo lugar de la convocatoria XLI del premio, autoría del doctor Jerónimo Jesús Salinas García. Con ello refrendamos un año más la prioridad que otorgamos, dentro del conjunto de nuestras actividades, al fomento al desarrollo de conocimiento administrativo público.

La investigación del doctor Jerónimo Salinas constituye una valiosa aportación en un momento de la vida pública del país en el que el tema más apremiante es el combate a la corrupción. Como es conocido, el problema de la corrupción tiene un efecto pernicioso en la capacidad de los gobiernos de generar desarrollo. En este sentido, la corrupción puede ser vista como un problema de distribución de recursos en la medida en que quienes reciben beneficios ilícitos de parte del gobierno no son realmente merecedores de éstos, sino más bien producto de sus relaciones políticas o personales. Como resultado, la corrupción puede conducir a una distribución inadecuada de los recursos lejos de su uso más productivo.

Carlos Reta Martínez

En consecuencia, para el Instituto la promoción de una cultura de la ética pública, legalidad y en consecuencia del combate a la corrupción y a la impunidad que la hace posible, se ha convertido en una prioridad en nuestros diversos programas académicos y editoriales.

Por otro lado, resulta atractivo que el autor emplea como punto de enfoque el análisis de las organizaciones. Después de todo, un ámbito central de la ciencia de la administración pública reside en la gestión de las organizaciones. En particular se ubica dentro de la literatura de la nueva gerencia pública (*new public management*).

Sin lugar a dudas, uno de los aciertos de la obra es la exploración de la gestión de la fiscalización gubernamental en países como Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. A partir de ello, la riqueza del análisis del caso mexicano resulta mucho más valiosa en particular cuando se la aterriza en el ámbito del Sistema Nacional Anticorrupción.

Aprovecho la ocasión para agradecer la invaluable labor de los miembros del Jurado del Premio INAP, destacados académicos de diversas instituciones de educación superior, así como funcionarios, quienes destinaron cantidades considerables de tiempo a esta noble y honoraria labor.

Espero que la presente obra resulte de utilidad a todos los estudiosos de la materia, así como a funcionarios o actores de la sociedad civil interesados en la construcción de gobiernos más democráticos, y eficientes, en donde la corrupción haya sido desterrada.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción es una investigación sobre administración pública que surgió al transitar de una escuela de “auditoría de gestión” sustentada en prácticas del sector privado a otra de “auditoría de cumplimiento” en el sector público nacional cuando, desde 1993, fueron evidentes los enormes contrastes.

Del título se sugiere ya el método, objeto, contexto e intensidad de la investigación. Recurre al método empírico, pues se desarrolló bajo la perspectiva y experiencia de nuestra realidad histórica en el campo organizacional de la auditoría y consultoría en el sector bancario y financiero (1981-1992), así como de las bases de operación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados (UEC-CVASF: 2010-2016). Se apoya también, en el método “cualitativo” e “ideográfico”, característicos del conocimiento social, en el “diagnóstico táctico organizacional” y en el “método comparativo”, así como en herramientas estadísticas, de investigación de operaciones y análisis situacional, destacando una, del control de gestión pública, reconocida en la CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos como “auditoría de desempeño” (CPEUM: 79-I).

Trata un modelo de perspectiva y prospectiva en el que la *auditoría de desempeño*, como instrumento de control en la “Nueva Gestión Pública” (NGP) y herramienta de evaluación en la auditoría de la gobernanza pública contemporánea, se ha seleccionado para enfocar el estudio a la organización de las instituciones en la administración pública mexicana, no solo desde el fundamento que la delimita al ámbito del poder Ejecutivo (CPEUM-90), sino como un conocimiento social teórico pragmático, la herramienta más poderosa que poseen los estados contemporáneos y sus gobiernos para convertirse en verdaderas potencias, y desarrollar al máximo las capacidades interinstitucionales, intraorganizacionales y personales de los

“entes públicos”¹, en todos los órdenes y niveles, en beneficio de la población.

Desde luego, no se pretende abarcar una administración pública nacional que se estima en un universo de 3,172 entes públicos², donde se han contabilizado, aquí, al menos 6.1 millones de servidores públicos³ actualmente. Precisamente, el espacio muestral seleccionado en la investigación se enfoca en el “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA), cuyo alcance es un grupo de instituciones públicas con cierta relevancia y autonomía constitucional⁴ y, entre esa muestra, se enfatiza en las entidades que integran el “Sistema Nacional de Fiscalización”, donde confluyen los órganos responsables del “control interno” y del “control externo” de la auditoría gubernamental nacional, los cuales, por sus facultades y estructuras poseen un poder único para contribuir a construir el buen gobierno de manera proactiva y con el ejemplo.

No es casual que la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI)⁵ defina a la auditoría de desempeño como “una evaluación independiente y objetiva de los proyectos, sistemas, programas u organizaciones guber-

¹ Conforme al Decreto constitucional en materia anticorrupción (DOF 27-2015) el artículo 3º fracción VI de la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) clarifica: *Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno*”. DOF 18 de julio de 2016.

² La cifra de entes públicos es con base al *Universo de fiscalización*, referido en el “Informe General Cuenta Pública 2014”, publicado en www.asf.gob.mx el 17-02-2016.

³ Consolidación propia con base a *Analíticos de plazas*, estimaciones e información pública disponible en SHCP, INEGI y OECD al cierre de 2015.

⁴ Específicamente, la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el Consejo de la Judicatura Federal; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, en la muestra seleccionada, se incluye a diversos órganos internos de control del orden federal y del orden local específicamente a la Auditoría Superior de la Ciudad de México y a la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

⁵ Del inglés *International Organization of Supreme Audit Institutions*, la INTOSAI fue creada en 1953 en el marco de las Naciones Unidas (UN) para orientar, normar y armonizar las prácticas de auditoría gubernamental. Las *declaraciones de Lima (1977) y de México (2007)* se reconocen como la *Carta Magna en materia de auditoría gubernamental* que rige las Normas Internacionales ISSAI y las “Directrices para la Buena Gobernanza” (INTOSAI-GOV), entre los países miembros. “Anexo ISSAI 3100, p. 4 www.intosai.org.”

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

naméntales, en cuanto a uno o más de los tres aspectos de economía, eficiencia y efectividad, cuyo fin es conducir a mejoras”. Se trata de condiciones de productividad impuestas como un mandato constitucional en las mejores prácticas de fiscalización del mundo y México no es la excepción, pues está dispuesto en el artículo 134 de la CPEUM, que “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”.

Frente a la exigencia de un “buen gobierno”, donde la transparencia, rendición y fiscalización de cuentas sean mucho más que simplemente informar y señalar irregularidades, las mejores prácticas hacen hincapié en los “principios”⁶ éticos, o de integridad que son ineludibles, pero agregan también los que se sintetizan aquí como “condiciones de productividad”, particularmente, la eficiencia, la economía la eficacia y la efectividad, e incluso la calidad, que deben prevalecer y son distintivos característicos de la auditorías de desempeño y la Nueva Gestión Pública (NGP, Barselay: 1997).

En un sentido amplio, la auditoría de desempeño, además de fiscalizar, busca optimizar la gestión pública en todo lo que implica. Es tal el impacto que puede tener sobre el monitoreo, evaluación, control y desarrollo organizacional de las instituciones, que entre las Naciones Unidas (UN) y la INTOSAI, como un exhorto, se puso de relieve que, “en una época en la cual los recursos públicos son cada vez más escasos, los ciudadanos plantean con toda la razón, más a menudo, las siguientes preguntas: “¿Cómo se puede organizar la gobernanza pública de forma más eficiente y económica? y ¿Cuál puede ser la contribución de las Instituciones Superiores de Auditoría (SAI)?”⁷. Es allí, donde se considera que las entidades de fiscalización de nuestro país tienen un verdadero desafío.

⁶ Véanse, con sus diferencias, los “*Principios que rigen el servicio público*” en el Artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ambas publicadas en el DOF 18 de julio de 2016.

⁷ Véase el Informe del 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre... *Auditoría Gubernamental* celebrado del 5 al 7 de marzo de 2013 en Vienna, Austria. Ponencia del Dr. Josef Moser Secretario General de la INTOSAI. pp. 1-10.

Al trasladar ese exhorto a México, se trata de encontrar alguna respuesta a la que se constituye como la *pregunta de investigación*: ¿Cómo se puede combatir la corrupción y organizar la gobernanza pública de forma más productiva en México y cuál puede ser la contribución de las entidades de auditoría gubernamental (del control interno, como del externo) en ese sentido?

Existen dos respuestas a esta pregunta. La primera, que parte del principio de legalidad, y que desde luego debe seguir la administración pública, ha afirmado que continúe el esquema prevaleciente pues, pese al decreto del SNA, la auditoría de desempeño no ha cambiado mucho en su esencia desde la importante “Reforma Administrativa” de los setentas del siglo XX, cuando se cimentaron sus bases (CPEUM: 74-VI). La segunda, que es la que se sugiere, consiste en demostrar que, más que un mecanismo de control y verificación del “cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales” (CPEUM: 79-I) se trata de un dispositivo gubernamental que, al tiempo de fiscalizar, trata de optimizar lo que está dentro y detrás del campo intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública (Harmon *et al*, 2001: 56), para contribuir al cambio que la auditoría necesita, frente al primer cuarto del S.XXI.

Ello es fundamental en México si se considera que, además de diversos desórdenes socioeconómicos, el costo de estructura del gobierno equivale al 48.7% del gasto público, cuando la media entre los países de la OECD⁸ es de 26.9%. Eso, se explica, porque los “servicios personales” del gobierno, pese que por sí solos absorben el 37.6% del gasto, el “empleo público como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 11.8%, cuando el indicador medio oscila en un 22.9% y 21.3%, respectivamente. El resultado es una paradoja dolorosa, un país con altos niveles de pobreza⁹ y corrupción¹⁰,

⁸ Con base en *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. www.oecd.org

⁹ El CONEVAL ha evidenciado que más de 46% de la población enfrenta condiciones de pobreza, y que más del 70% de las 3,250 comunidades indígenas carece de luz, agua y drenaje. Véase www.coneval.gob.mx y Crece pobreza en México; hay dos millones más: Coneval. *El Universal* 24 de julio de 2015.

¹⁰ Aunque no hay cifras exactas, las Naciones Unidas estiman que la corrupción cuesta a México entre 2% y 9% del PIB, lo que le coloca en el lugar 135 entre 180 países, con los mayores niveles, en el *ranking* de Transparencia Internacional.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

pero con el gobierno relativamente más caro, insuficiente e ineficiente.

Sin embargo, contra lo que se afirma, se ha constatado aquí, el gobierno de México ni posee una plantilla de personal muy grande, ni los salarios de los servidores públicos son la causa de su elevado costo¹¹, ya que la verdadera causa radica en el diseño y control de las estructuras de organización institucionales, cuyo impacto no solo está en el costo de operación, sino en la eficiencia, la efectividad y productividad de la gestión pública. Así, es común observar organizaciones (no simples funciones), injustificadas y la proliferación de estructuras verticales que muchas veces se repiten en el gobierno federal y en todas las entidades federativas con desmedidas especializaciones y excesivos mandos medios y superiores (de jefes de departamento hacia arriba de la pirámide) con relación a las fuerzas de operación efectivas (operativos de confianza y de base), o bien, estructuras de apoyo staff, jurídicas y administrativas (adjetivas) sobredimensionadas respecto a las unidades vinculadas directamente con los propósitos institucionales (sustantivas).

Sobre todo, cuando los administradores toman decisiones estructurales sin más control que las “medidas de racionalidad y reducción del gasto” indiscriminadas a partir del presupuesto¹². Más aún, llama la atención que ese comportamiento no sea ajeno a las instituciones encargadas de poner en práctica la auditoría gubernamental, cuando éstas deben ser ejemplo de la buena gobernanza pública. Naturalmente, esta situación, además que incentiva la corrupción, impacta en la productividad administrativa y en los servicios a las comunidades al reducir las disponibilidades de inversión en empleos públicos e infraestructura elementales. Por ello, se trata de incidir en la

¹¹ Hemos constatado la apología, no siempre justificada, respecto al tamaño de la estructura y los niveles de sueldos del gobierno. Por ejemplo: *Uso y abuso de los recursos públicos*, CIDE (2012); *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, Documentos de trabajo del CIDE núm. 189, México 2007. “Promete López Obrador bajar 50% sueldos a los burócratas”, Noticias Terra (21-12-2011); “Salarios de servidores públicos en México: ¿Valen lo que ... cuestan?”, *Animal Político*, blog 16-12-2010; “Tiene México gobierno obeso | El Economista (2013/06/17); En México funcionarios y jueces ganan salarios de Suiza ..., pero con resultados de naciones como Sudán”: *Plumas Libres*, Buscaglia, (15-03-2015).

¹² Un ejemplo reciente, es que, pese al recorte de casi 240 mil millones de pesos proyectado en el PEF del 2017, el gasto por servicios personales representó 3.57% más a lo aprobado en el 2016. Véase *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*. http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html

solución de ese desorden mediante el siguiente *Objetivo de la investigación*: “Contribuir a organizar la gestión y gobernanza pública de forma más productiva en México, a partir de un nuevo paradigma de auditoría gubernamental que busca optimizar al tiempo de fiscalizar.

Ello se sustenta en las siguientes premisas: si la auditoría de desempeño en el mundo busca la economía, la eficiencia y la efectividad de la gestión pública; si los órganos de control interno y de control externo están facultados para “realizar auditorías sobre el desempeño”; si la ausencia de control en el campo intraorganizacional, personal y procedimental incentiva la corrupción e impacta en la productividad de las organizaciones públicas; y, si el gobierno está buscando combatir la corrupción y al mismo tiempo elevar la productividad, se propone comprobar la siguiente: *Hipótesis de la investigación*: Las entidades de auditoría gubernamental tienen, con la auditoría de desempeño, el potencial jurídico administrativo para contribuir a organizar la gestión y gobernanza pública de forma más productiva en México.

Para poder comprobarla, se aprovechan los indicadores de gestión y evaluación del desempeño al alcance¹³ y se recurre al *análisis metodológico* de indicadores que permiten contrastar las políticas, estrategias, normativa y prácticas en materia de gestión pública, transparencia, rendición y fiscalización de cuentas, puestos a disposición por organismos internacionales y nacionales tanto públicos como privados al cierre de 2016. Entre otros, algunos parámetros del desempeño del gobierno de México en la perspectiva internacional, sobre asuntos sensibles de empleo, estructura y eficiencia del gasto público; pobreza y distribución de los ingresos; percepción ciudadana sobre los servicios públicos, corrupción y confianza en las instituciones; el control del poder y el papel de las SAI en los gobiernos.

Entre diversos análisis de variables destacan: la perspectiva teórico empírica sobre la sociedad Estado, el gobierno, la

¹³ Por ejemplo, los “Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales” (DOF 09-12-2009) y los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico” (DOF: 16-05-2013), emitidos por el CONAC, conforme al Artículo 61 de la LGCG. Asimismo, el *Proceso del Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño* (PbR-SED) disponible en la página de la SHCP.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

gestión y gobernanza pública en el México contemporáneo, el análisis constitucional, de gestión, organizacional y operacional de las instancias que integran el SNA, la muestra espacial del estudio; los que estiman las dimensiones del empleo público del gobierno nacional actual; las relaciones entre la plantilla y el gasto de los entes públicos federales; las dimensiones y relaciones estructurales entre la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los órganos internos de control federales (OIC); la propuesta de organización y gestión deliberativa de la SFP; y los fundamentos, dimensiones y relaciones estructurales entre la Auditoría Superior de la Ciudad de México (CDMX) y la de su similar en el Estado de Puebla, solo a manera de ejemplo.

Respecto a la auditoría gubernamental interna o externa, sobresalen las que aportan al conocimiento histórico, teórico, normativo y procedimental; las propuestas de centralización de la información y el control como procesos administrativos nacionales; la implementación del sistema de contabilidad gubernamental por parte de la propia auditoría; el análisis sobre el impacto de las acciones emitidas por la ASF y, especialmente, un nuevo enfoque y alcance de la auditoría al desempeño en México, incluyendo parámetros base para estimar la capacidad de fiscalización por tipo y equipo auditor con enfoque interdisciplinario; y una propuesta de organización y gestión moderna, integral, deliberativa y, sobre todo, más económica y productiva.

En el ámbito internacional, destaca la propuesta de un “nuevo modelo”, para clasificar a las Instituciones Superiores de Auditoría” (SAI, por sus siglas en inglés) del mundo, ya no por su naturaleza geopolítica y dirección como lo sugieren Lerner y Groissman, sino por el grado que sus facultades y funciones constitucionales de control, procuración o impartición de justicia, en el orden administrativo, les imprimen a sus acciones.

Conforme a la epistemología y la normativa que regula el conocimiento social, la presente investigación estructura el marco teórico, histórico, normativo y práctica actual (estado del arte) en materia de gestión pública, transparencia, rendición y fiscalización de cuentas en México y en el mundo, destacando los hallazgos de política pública, históricos, normativos y estratégicos que rigen a la auditoría gubernamental y, especialmente,

el estudio internacional comparado de verdaderas potencias nacionales bajo la perspectiva de su constitución, gestión y organización. Precisamente, de nueve SAI agrupadas conforme al modelo propuesto: Francia, Italia y Brasil en el *modelo sancionatorio*; el Reino Unido, Alemania y Estados Unidos de América en el *modelo argumentativo*; y China, Rusia y Japón en el *modelo mixto*.

En suma, se trata de que la auditoría al desempeño, la herramienta más poderosa que posee la auditoría gubernamental en el mundo para ayudar a construir un buen gobierno y prevenir la corrupción, más allá de la simple “verificación del cumplimiento de objetivos programáticos” en México (CPEUM: 79-I), evolucione en su enfoque y aplicación hacia la innovación, organización y desarrollo de la gestión pública mediante la evaluación *ex ante*, el seguimiento y el acompañamiento consultivo durante y hasta la implementación de las políticas públicas estructurales en el campo mismo de las operaciones y los servicios públicos donde existen enormes oportunidades de optimización de recursos. Nuestros hijos, sin duda, merecen un México mejor.

Capítulo 1

Marco teórico de la investigación

La auditoría de desempeño es un conocimiento socio administrativo relacionado con la “nueva gestión pública” (NGP). Por su propia naturaleza, enfoques y alcances tiene un carácter de control gubernamental amplio, de manera que conviene comprenderla como una herramienta de monitoreo y evaluación del suprasistema social por excelencia, el Estado, el gobierno y la administración pública contemporánea en todo lo que implican, como se concibe a continuación:

PUEBLO											
CONTRIBUCIONES AL ESTADO	ESTADO				GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	AUDITORÍA INTERNA Y EXTERNA				BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS
	Legislativo	Ejecutivo	Judicial	Organismos Reguladores	Presidencial / Congresional	Control	Fiscalización	Evaluación	Investigación		
						Ejecución	Condiciones de Integridad				
			Ramos Autónomos	Coordinación		<u>Principios rectores que rigen el servicio público:</u> Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito.					
				Organización							
				Dirección							
	Ética	Política	Economía	Derecho	Administración Pública	República representativa, democrática, laica y federal	Planeación	Transparencia y Rendición de Cuentas.			
						Información					
						Auditoría al Desempeño	Economía, eficacia, eficiencia y efectividad				
							Condiciones de Productividad				
CONTROL SOCIAL											

El Estado es el suprasistema social y “la organización suprema” (H. Heller: 1983: 85) por excelencia y como toda organización social no es inmutable. El Estado, el gobierno y la administración pública son en sí mismas un conjunto de organizaciones al servicio de la sociedad. El ser humano, como creador y propósito fundamental de sus instituciones, es el máximo soberano y el emisor máximo del monitoreo, evaluación y control social. Las ciencias sociales, particularmente la ética, la política, la economía, el derecho y la administración pública, vistas como conocimientos teórico prácticos inmanentes al Estado, son herramientas útiles para hacer que las organizaciones funcionen. La calidad con la que las sociedades Estado manejan su administración pública es lo que las distingue

como naciones desarrolladas. La aplicación de los procesos administrativos que son universales y los principios que rigen al servicio público, como condiciones de integridad, integridad y productividad, permiten concebir a la auditoría de desempeño como la herramienta más poderosa que posee la auditoría gubernamental en el mundo, no solo para fortalecer la lucha contra la corrupción, sino para contribuir a organizar la gobernanza pública de forma más productiva.

1. La sociedad Estado de nuestro tiempo.

Toda investigación alusiva a la administración pública debe partir por tratar de comprender y explicar “la relación entre la sociedad y el Estado” (Rives, 2015: 23). Esta relación, de inmediato, sugiere un sistema de corresponsabilidad entre partes que se necesitan. En cuanto lo público, lo que compete a todos, no es posible construir sin contribuir. Los derechos humanos implican libertades y garantías individuales, pero también deberes respecto a la comunidad que son fundamentales, puesto que sólo en ella se pueden desarrollar libre y plenamente los derechos a la libertad y personalidad¹⁴, más no la anarquía ni el individualismo.

Para exigir derechos es necesario reconocer y respetar los de los otros y asumir antes las obligaciones y las responsabilidades para con los demás. La relación sociedad-Estado, es posible gracias a la armonía de una pluralidad de individuos con características, capacidades y personalidades propias, pero cuya conciencia ordena que el bien propio y el de sus familias solo se garantizan cuando cada uno aspira, coopera y participa en lo que a todos les interesa y les es común: el bien público temporal¹⁵, con todas sus consecuencias.

En *la sociedad Estado*, es el poder de la unidad, de la obligación, de la corresponsabilidad y de la acción pública lo que permite a las personas hacer valer sus derechos. Al menos que fuera “un animal inferior o bien un Dios” (Aristóteles 1967:

¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 29. Naciones Unidas 28-02-2016. http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

¹⁵ Esta acepción se refiere al bien que persigue el Estado que es el de toda la colectividad, por encima de los intereses particulares de individuos o grupos, al que para distinguirlo de lo religioso se le denomina *bien público temporal*. González Uribe, Héctor: *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México, 1989, págs. 553-555.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

1413), el individuo reconoce que los derechos humanos son directamente proporcionales con las obligaciones y contribuciones sociales. En ese sentido el bienestar del yo o el de nosotros, está en función de la solidaridad, la confianza, la justicia, el respeto y la cooperación como valores éticos esenciales en toda organización. Por eso, la participación de los ciudadanos en el gobierno se concibe aquí como una obligación moral y civil, más que un acto volitivo.

Desde los socráticos (387 a. C.) se utilizaron los términos *status* (estado) *polis* (ciudad), *regnum* ((Reino), *koinonia* (comunidad), *to koinón* (lo común) y *res pública* (la cosa común) para indicar las organizaciones políticas de su tiempo. Posteriormente, Polibio describió en sus *Historias* de Roma (122 a.C.), tres órganos fundamentales conocidos como “la asamblea, el senado y el pueblo”, la base de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del paradigmático “Estado de derecho”¹⁶ surgido a partir del racionalismo (Locke) que determinó que el Estado, más que instinto de sociabilidad humana, es un pacto de mutuo consentimiento.

Esa doctrina transitó la idea de “el Estado soy yo” (Luis IXV), a otra donde “el Estado somos todos”, es decir, la que generalizó que el pueblo es el depositario de la soberanía; el “equilibrio y separación de poderes” (Montesquieu: 1748), “el contrato social” (Rousseau: 1762) y el “movimiento federalista” (Hamilton y Madison: 1787)¹⁷ que trajo consigo el “dogma político” (León Duguit)¹⁸, convertido por la ingeniería constitucional en el Estado de derecho de nuestro tiempo, un régimen basado en los “proverbios” bíblicos (16-1), por el que “el rey propone y el parlamento dispone”. Se trata de un modelo monárquico adoptado en América en la forma presidencial - congresional por la que el poder Judicial, el punto de equilibrio en ese “sistema de frenos y contrapesos”, es designado mediante el mecanismo de propuesta – aprobación entre el Ejecutivo y el

¹⁶ Entendido como la estructura de organización, el régimen político que emana de las revoluciones de Europa y los movimientos independentistas de América (Siglos XVII-XVIII), para distinguirlo del *estado de derecho* (con minúscula) que, en una concepción amplia, se refiere al imperio de la ley.

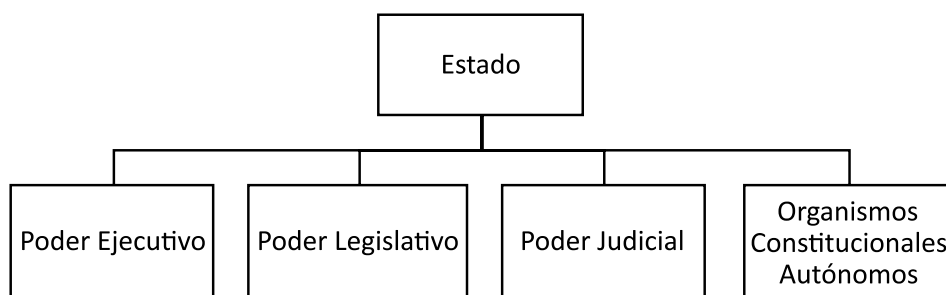
¹⁷ Un análisis práctico a las obras de Hegel, G. W. F., Spinoza, Locke, Montesquieu, Rousseau, Madison, Hamilton y Jay, es posible en González Uribe Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México 1989.

¹⁸ Cita de Luis González Uribe en su *Teoría Política*, pág. 372. Ed. Porrúa, México, 1989.

Legislativo; exactamente el mismo régimen adoptado para crear los llamados organismos constitucionales¹⁹, cuya característica es la especialización técnica de cierto control funcional y el autogobierno.

Es así como la estructura del Estado, que parecía inmutable, se ha complementado con nuevas instituciones de control gubernamental bajo una nueva dinámica de organización, como se concibe a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN TÍPICA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO



FUENTE: Concepción propia con base al diseño Constitucional actual en México y muchos países de mundo.

Esta organización involucra un sistema de instituciones coordinadas unidireccionales constituidas bajo un régimen político que dispone la forma del gobierno y la administración pública que, en el sentido de Weber, comprende la estructura burocrática que sirve a la sociedad con la que se relaciona:

¹⁹ Sobre los llamados “Organismos Constitucionales Autónomos” y “Órganos de Relevancia Constitucional” (Ackerman, 2006: 8), en 2016 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en el Pleno un criterio por el que “se reconoció un nuevo concepto en el entramado constitucional al decir que el Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo”. Se trata de la procuración de justicia, la protección de los derechos humanos, la regulación de actividades socioeconómicas y el sistema de monitoreo, evaluación y control gubernamental.

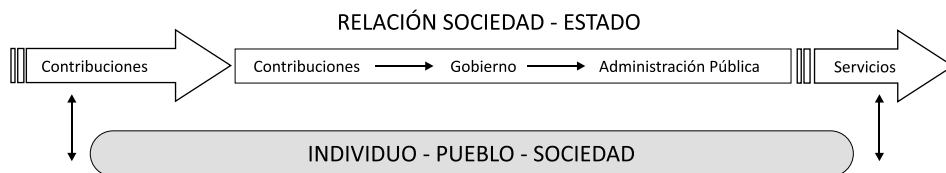
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ASPECTOS VINCULANTES DE LA RELACIÓN SOCIEDAD - ESTADO



FUENTE: Conceptualización propia adaptada con base a las categorías del Dr. Roberto Rives (2010: 13-23)

Estas figuras integran instituciones, normas, sistemas, procesos, funciones y productos, cuya característica es el servicio a la sociedad concebida como la base y principio de organización y relación de toda sociedad Estado, cuyas estructuras de gobierno y administrativas dependen de las contribuciones sociales, como se concibe a continuación:



FUENTE: Concepción propia.

La sociedad Estado, como organización, dispone que el gobierno reciba del pueblo parte de sus productos (*in puts*) en forma de contribuciones que forman el erario ejercido por las instituciones (gobierno), cuyo objeto es invertirlos y convertirlos en bienes y servicios (*out puts*) destinados al bien común por conducto de la administración pública. No obstante, pese que desde la antigüedad se ha tratado de imbuir que el individuo y la familia son prioridades, muchos estados no han logrado garantizar los derechos humanos y satisfacer servicios públicos básicos elementales²⁰. Los movimientos sociales marcados por

²⁰ Sobre todo, cuando en un país el 46% de la población se encuentra en situación de pobreza, 48% del presupuesto público es gasto corriente, entre el 2 y 9 por ciento del PIB se pierde por corrupción, el 55% de la PEA trabaja en la informalidad y 99% de los delitos que se cometen quedan en la impunidad, la desconfianza en las instituciones (55.8%) no solo se justifica.

las guerras del siglo XX y la globalización, salvo reiterar que las mayorías están sometidas a la injusticia, la desigualdad y una pobreza generalizada, en esencia no han podido romper el estigma de diferencias de clase y que el “poderío”, en el sentido de Duverger (1979: 30), pertenece a cierta oligarquía económicamente dominante (Piketty: 2015)²¹. Los esfuerzos de las Naciones Unidas por erradicar la esclavitud y su evolución en las formas contemporáneas son prueba irrefutable de ello²².

Se trata de las mayorías que no están integradas en asociaciones formales, quizá la que no acudió a votar, o quienes son parte de “alianzas informales y coyunturales”. Aquellos que no pretenden liderazgo alguno quienes, además de ser “desposeídos”, se enfrentan a una autoridad distante, muchas veces corrupta o ineficiente, en medio de fuertes tensiones e inequidades sociales.

Esta situación es probable que en México tenga su raíz en la desvinculación teórica y práctica entre ética, política, derecho y economía con la administración pública. Mientras que el desarrollo de la sociedad Estado se centre solo en la integridad, en la aspiración, en el decreto y la materialidad del dinero, la consecución del bien público seguirá siendo infructuosa si éste no se implementa y se transforma en un hecho útil, práctico y generalizado. Sin menoscabo de otras disciplinas sociales, se trata de conocimientos immanentes al Estado que buscan el bien público, el objetivo superior de las sociedades, más allá de diferencias, como se concibe a continuación:

LOS CONOCIMIENTOS SOCIALES IMMANENTES AL ESTADO COMO UN PROCESO CONTINUO



FUENTE: Conceptualización propia.

²¹ Piketty, Thomas, *El Capital en el siglo XXI*, Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 2015.

²² Pese acreditarse desde los socráticos, fue hasta el 2 de diciembre de 1949, cuando las Naciones Unidas declaran la abolición de la esclavitud (resolución 317(IV)). Sin embargo, hoy, aún se centra en la erradicación de las formas contemporáneas de esclavitud, como la trata de personas, la explotación sexual, las peores formas de trabajo infantil, el matrimonio forzado y el reclutamiento forzoso de niños en conflictos armados.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Este proceso, más que un conjunto de conocimientos paralelos se concibe como un ciclo continuo de tecnologías interdisciplinarias que corren bajo el mismo flujo de operación, lo que significa etapas procedimentales que tienen que cubrirse bajo cierto orden, en donde no se debe aislar o marginar ninguna de las partes. Si falta o falla alguna se desvirtúa la sinergia del todo y se distorsiona el propósito. Sin procurar la ética pública no existe voluntad individual ni mucho menos congruencia e integridad. Sin política no se logra la participación, ni la dirección social hacia el bien común. Sin la economía no hay evaluación preventiva de la viabilidad jurídica o de la capacidad productiva de los proyectos. Sin el derecho no habría garantías individuales ni sociales; y, sin la administración, las políticas públicas como los decretos corren el riesgo de convertirse en simples deseos o buenas intenciones.

La relación sociedad Estado es ingénita y el distingo entre sociedades radica, precisamente, en la capacidad con la que su gobierno organiza una administración pública colegiada y profesional para garantizar la trascendencia y efectividad de las instituciones *más allá de los cambios de gobierno y de decisiones unipersonales*. De ahí, la importancia histórica de aplicar los “*Principios de administración pública*”, de cuya “imperdonable ignorancia” Bonnin (2013: 99) dedujo “la emanación de los más grandes desórdenes del Estado”.

Lo anterior es fundamental cuando hoy, no solo en México sino en el mundo, la fragmentación de la sociedad, así como la corrupción, la impunidad y la desigualdad social generalizadas, son expresiones históricas de un “populismo” que lejos de atemperarse se radicaliza. Frente al “*desaliento social*” (Krauze: 2016)²³, la participación civil por la vía de las instituciones y la gobernanza pública se vuelven una exigencia, más que un acto volitivo. La materialización de los derechos humanos, más que en el control difuso que ejercen las instituciones, o en la verdad que se atribuye “la sociedad civil organizada”, radica en nosotros mismos, en nuestra “conciencia individual” (Touraine: 2016-26) como propietarios de esos derechos, en la colaboración y solidaridad en la vida pública y, sobre todo, en nuestra acción pública como verdaderos soberanos del Estado.

²³ Krauze, Enrique, *El desaliento de México*, “Letras Libres”, Ciudad de México, mayo 2016.

Desde el último lustro del siglo XX es evidente la apertura de los Estados a la “sociedad civil organizada”. El Sistema Nacional Anticorrupción es el esfuerzo más reciente y fehaciente de la gobernanza pública en México. Sin embargo, es evidente que al menos la mitad de la población y los más de los ciudadanos no están involucrados, no se sienten representados y no son parte del desarrollo; y no es porque así lo quieran. Contra el activismo de la “sociedad civil organizada” en pro de un “buen gobierno”, está claro que muchas de esas organizaciones “no gubernamentales” ya son verdaderas redes internacionales donde confluyen no solo corporaciones privadas empresariales, sino también instituciones públicas que en nombre de la participación ciudadana, de la democracia y de la academia se auto erigen para intervenir e incluso interferir en determinadas funciones o acciones de control que debe garantizar y son responsabilidad del Estado.

Es allí donde las sociedades Estado deben poner especial atención y generar nuevas dinámicas de organización y de control del poder. Ya que, de ese modo, las mayorías, aquellos que no pertenecen a organización política o civil alguna, pese que pueden y quieren participar, permanecerán desatendidos, distantes y abandonadas por su gobierno. Las comunidades que sobreviven entre la angustia y el miedo por las contingencias del hambre y las urgencias de salud, “*los olvidados, los ninis y los trabajadores informales,*” quienes más cuentan y deben ser incluidos como prioridad de la sociedad, seguirán sin acceso a las oportunidades de educación, servicios y empleo, debido a una forma de intermediación adicional a la que recae en sus “representantes sociales”, organizaciones que, desde el ámbito civil, se auto erigen como paladines de la justicia, o “la voz del pueblo”.

En suma, vivimos y somos testigos de un rechazo injustificado entre minorías y mayorías, “la creciente producción de una desigualdad cada vez mayor entre naciones, clases y regiones” (Appadurai, 2006:39), lo que permite entrever signos de un Estado de derecho agotado, pues su estructura “representativa” está evidenciado su negación histórica a la ética social, a una democracia verdaderamente inclusiva y participativa.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

De ahí, que no se deba dar por sentado que las dinámicas de organización del Estado son únicas o inmutables, cuando la situación social es contingente y la ciudadanía hoy es más exigente y consciente de que deben renovarse conforme la realidad histórica. En un entorno social, político y económico radicalizado, es indispensable reconfigurar las estructuras del Estado de tal manera que, además de garantizar la imparcialidad y efectividad del sistema de procuración e impartición de justicia, incluyendo a todos los órganos constitucionales autónomos, se transite de un modelo de dominación estatal a otro de colaboración social que empodere a la administración pública bajo una gobernanza participativa en forma de colegiados ciudadanos que garanticen la independencia y continuidad de la sociedad Estado.

2. El gobierno que anhelamos

Hay un área estatal que la teoría y práctica social contemporánea internacional exigen como línea de progreso a futuro: la demanda de un “buen gobierno” verdaderamente democrático y abierto donde la transparencia²⁴, la rendición y la fiscalización de cuentas sean mucho más que simplemente informar y fiscalizar, esto es, mejorar y optimizar la gestión pública con responsabilidad social. Es indudable que la doctrina dominante que prevalece en la administración pública oscila entre la nueva gestión, la evaluación de políticas y la gobernanza, todas las cuales, en un sentido amplio, están llegando a la conclusión de que el Estado no solo no debe prescindir de sus órganos tradicionales, sino debe ampliarlos, fortalecerlos y abrir y compartir el gobierno con los ciudadanos siempre que se pretenda administrar y servir a la sociedad en términos de integridad, corresponsabilidad y productividad.

²⁴ “Mantener la transparencia en los primeros lugares de la agenda de los Gobiernos y tomar medidas para asegurar la igualdad de condiciones a nivel mundial”, es una prioridad, según conclusiones de la 8va reunión del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información. Barbados, OECD, 30-10 2015.

El gobierno que anhelamos se considera, es la autoridad inclusiva, abierta, íntegra, coherente y asertiva que pone la gobernanza pública²⁵ al servicio de la sociedad. Aquel que hacia fuera y dentro de las instituciones, es coherente entre el planear, ejecutar y rendir cuentas. El que somete su actuación al escrutinio y la crítica constructiva, franca y permanentemente. El que brinda seguridad, procura justicia y cumple estrictamente con los derechos humanos. El que controla, optimiza y ofrece racional y equitativamente los productos de las contribuciones sociales. El que busca de manera proactiva y prospectiva la solución que comparten y aspiran las mayorías. El que antepone el bien público superior sobre intereses personales, de grupos o clientelares. El que asegura las mejores condiciones de desarrollo social y, en general, el que procura bienestar social sin opacidades, radicalismos, ni distinciones.

2.1. Buen gobierno. Gestión productiva y gobernanza participativa

La idea del *buen gobierno* que surgió en los setentas del siglo XX cobró importancia en los noventa cuando el “Gobierno Abierto y Transparente” del Reino Unido se renombró en EUA como *Good Governance*, “Buena Gobernanza” y más comúnmente como “Buen Gobierno” (Martínez, 2010:5), cuyo fundamento fue responder a una exigencia de abrir a la crítica y al escrutinio social todas las operaciones y servicios públicos del Estado para que puedan ser supervisados por la comunidad. La premisa reformadora de eficiencia en la reorganización de la burocracia en muchos países del mundo impulsó la llamada “*agenda de buen gobierno*” cuyo objetivo fue efficientar, transparentar y reducir la burocracia²⁶. De hecho, surgió cuando permeaba la idea de que las instituciones gubernamentales necesitan administrarse de manera muy semejante a las organizaciones empresariales;

²⁵ El ejemplo más claro de materialidad de la gobernanza pública en México es la creación de un “Comité de Participación Ciudadana”, un órgano colegiado cuyo cometido será coordinar e impulsar la gestión pública de las instancias que integran el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. DOF del 27 de mayo de 2015.

²⁶ Por ejemplo, en Estados Unidos J. Carter (1976) proponía “*mejorar la eficiencia, la eficacia y la sensibilidad del gobierno*”. Y en el Reino Unido Margaret Thatcher (1979) implementaba esquemas de la administración privada para “*racionalizar y efficientar*” el Gobierno.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

la necesidad de adelgazar las estructuras y aumentar la productividad de la gobernanza pública.

En ese sentido, la dicotomía entre administración pública y privada fue la semilla que dio a luz a la *nueva gestión pública*, una teoría que junto con la *evaluación de políticas públicas* y la *gobernanza pública* se han convertido en doctrinas de la administración pública contemporánea²⁷. La conclusión, es que un buen gobierno puede generar tanta productividad, y más aún, que la mejor de las trasnacionales privadas. Esto es que, así como en el sector privado se ofrecen productos buscando la mayor rentabilidad, no hay razón para que en la administración pública no se privilegie la productividad²⁸.

Sha Zukang (2011)²⁹, al referirse a los problemas mundiales de pobreza, ineficiencia y corrupción y preguntarse “¿cómo tiene que ver esto con la INTOSAI?”, dijo: “¡Todo!” y, remarcó: “sin una buena gobernanza el desarrollo sostenible no se sostiene”. Ese discurso reitera retos y desafíos que se han venido planteando insistentemente desde los noventa, como consta en las propias actas de los simposios trianuales de las Naciones Unidas y la INTOSAI.

Algo fundamental, es que la gobernanza incluye relaciones e interacciones entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno cuando participan “en redes mixtas”³⁰. La OECD, para quien la organización representa un centro de investigación empírica, “el marco para el gobierno corporativo”³¹ se refiere

²⁷ Una mayor profundización sobre estas doctrinas es posible en *La argumentación administrativa* de Hood y Jackson (1991) y *The New Public Management* de Michael Barzelay (2001); *Sobre la evaluación de políticas públicas* de Mauricio Merino (2009) y *La ciencia de salir del paso* de Charles Lindblom (2010); el ensayo *New challenges to governance theory*, de Renate Mayntz (1998) y en los documentos de las Naciones Unidas ¿Qué es gobernanza? ¿y buen gobierno? Disponible en <http://www.un.org/es/globalissues> 2015.

²⁸ La productividad, aquí y en lo sucesivo, es un término que sintetiza las condiciones de economía, eficiencia, eficacia y efectividad, e incluso de calidad, que son típicas de la auditoría de desempeño en la nueva gestión pública.

²⁹ Subsecretario General de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, en su discurso de apertura de la 21^a sesión del Simposio de las Naciones Unidas-Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (NU-INTOSAI), celebrado en 2011. www.un.org.

³⁰ En México, el 16-01-2012 se publicó la *Ley de Asociaciones Público-Privadas* (APP), para establecer una relación contractual en la prestación de servicios al sector público. Sin embargo, es prudente que las APP tengan una regulación y *responsabilización social* más clara, lo que significa reciprocidad, compromiso y sanciones sobre concesiones.

³¹ Véase *Principios de Gobierno Corporativo de la OECD 2004*. Disponible en <http://C/www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf> 28-10-2015.

a los “principios mínimos” adoptados por una sociedad para regular las relaciones con los grupos de interés (*Stakeholders*). En ese sentido, al asumir la importancia factual de las redes mixtas, la buena gobernanza asume un cambio de gestión en el control gubernamental, que va de la responsabilidad a la responsabilización³² administrativa compartida entre gobierno, empresarios y ciudadanos, es en cierta forma un tipo de administración civil o mixta.

Las organizaciones, partidos, sindicatos, los ejidatarios, comuneros o campesinos, las cooperativas, los institutos de investigación, los líderes religiosos y las organizaciones no gubernamentales que están jugando sin responsabilización social, deben obligarse, también, a actuar con un sentido ético, abierto y democrático siempre que sus redes, interacciones, utilidades o poder económico, directa o indirectamente, están influidas por lo público. Más aún, no se deben soslayar las sociedades informales y en general los grupos marginados que cada vez crecen más frente a la desigualdad económica, la guerra por el poder y la desestabilización política en muchos países del mundo.

Estas organizaciones, requieren un trato diferencial, es decir, políticas públicas inclusivas pues tienen su causa en déficits, deudas o asuntos pendientes de gobierno que son estructurales. Al contrario de los grupos criminales, que influyen negativamente en los procesos sociales (tráfico y trata de personas, drogas y armas; especulación financiera), implican una gestión y gobernanza pública distinta y renovada, antes que su marginación o represión. Esto es, trabajar conjuntamente con las organizaciones formales para incluir a los grupos informales y, en general, a todos los individuos al desarrollo.

La gobernanza, al concebir un sistema unidireccional de posiciones y acciones públicas y privadas, puede hacer mucho para implementar las políticas públicas. Al tiempo de lograr la inclusión y la social justicia distributiva, se trata de brindar bienes y servicios públicos bajo condiciones de “integridad, pero también de productividad”. No es casual que las Naciones

³² La “responsabilización”, aunque no es un término aceptado por la Real Academia, se utiliza aquí en la acepción de Lerner y Groisman (2000: 5), en ese sentido, significa responder a una obligación legal que es pública, mientras que la “responsabilidad” refiere a un valor moral o la independencia mental que es personal.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Unidas reconozcan que “una buena gobernanza hoy asegura que la corrupción es mínima durante el proceso de la toma de decisiones; tiene en cuenta a la minoría y sus peticiones, particularmente de los más desfavorecidos; y trabaja para las necesidades de la sociedad”³³. Es decir, la que pone las instituciones al escrutinio y al servicio de la sociedad en la práctica.

2.2. Gobierno inclusivo y democrático

Históricamente se han organizado distintas formas de gobierno. Las aportaciones “puras/impuras” de los socráticos (monarquía/tiranía; aristocracia/oligarquía; y república/democracia); “las repúblicas y principados” de Maquiavelo; y las “monarquías y repúblicas” que describe Jellinek (1958:463). Más recientemente, Bobbio (2012: 144-157) consolida un análisis de “las formas de gobierno desde las “tipologías clásicas” sustentadas en uno, pocos o muchos gobernantes (monarquía, aristocracia y *república*) con sus respectivas formas corruptas (tiranía, oligarquía, democracia), destacando que, si el gobierno en toda organización política pertenece a una minoría, en un sentido amplio, hoy todos los gobiernos son oligarquías. El hecho es que, contra la antigua concepción platónica, al menos teóricamente, hoy la democracia ya no es “una forma impura” de gobierno, sino “la opción racional”, la que se fomenta, prevalece y a la que se aspira en muchas sociedades del mundo.

Sin embargo, desde “la ilustración”, el poder descubrió que es más fácil decidir y designar al árbitro de la justicia entre unos cuantos, que someterlo al juicio y la elección abierta. Por eso hoy, se reconocen básicamente dos sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial, aunque hay corrientes que incluyen una combinación llamada semipresidencial”³⁴.

Goodnow (1900), contra la pretensión de separar la política de la administración, las distinguió como “la expresión

³³ Véase ¿Qué es gobernanza y buen gobierno? en “Temas mundiales de la ONU” http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml, 28-10-2015.

³⁴ Véase Espinoza, Toledo Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#semipresidencial 18-08-2015.

de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad”³⁵ respectivamente. Es decir, la voluntad del pueblo se expresa por medio de la representación social, cuya selección y designación en los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo se realiza, a partir de las figuras de “democracia directa y democracia representativa” (Hauriou; 1927)³⁶. Éstas, a su vez, deciden sobre el poder Judicial y los organismos constitucionales. Se trata de un régimen que permea dudas sobre su imparcialidad cuando la aprobación de una designación o de una ley se condiciona al “poderío” económico, al predominio de las fuerzas políticas o al “mayoriteo” formalizado de coaliciones entre partidos.

Es así como, dadas la pobreza, la marginación, la corrupción, la inseguridad y la impunidad, entre otros desórdenes sociales, permea la desconfianza ciudadana en el sistema de partidos políticos y la escasa participación social³⁷, no solo en los procesos electorales, sino en la vida civil comunitaria. Ejemplo de ello es que en los países de la OECD (2015), la “confianza en el gobierno”, cuya media oscila en un 42%, en países como Francia (26%), México (33%) y Estados Unidos (35%) se encuentra por debajo de esa media³⁸. Pese que se asume que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresa mediante el sufragio universal, al contrastar el porcentaje estimado de participación a nivel nacional en el caso de México en los procesos electorales recientes, destaca que solo el 47.25%³⁹ de los ciudadanos acudieron a las urnas, lo que representa un abstencionismo del 52.75%. Es decir que, si el partido ganador obtuvo el 31% de las votaciones, es un hecho

³⁵ Goodnow, Frank J., *Politics and Administration: A Study in Government* (1900), editado en *Clásicos de la Administración Pública* de Shafritz Jay y Hide Albert, *Estudio Introductorio* de Mario Martínez Silva, 1999, Fondo de Cultura Económica, p. 97-102.

³⁶ Ibid Cit. González Uribe Héctor en *Teoría Política*, pág. 383-400

³⁷ Aunque se trata de un problema generalizado en muchos países del mundo, es relevador el *Informe País* (2014) en México que destaca “71% de la ciudadanía cree que no es importante para las y los políticos que deberían representarles”. Asimismo, que “menos de 10% de la ciudadanía declara que participa en algún tipo de organización no gubernamental”. Sobresale que son las organizaciones de tipo religioso, en las cuales ha participado 12% de la ciudadanía. Disponible el 02 de noviembre de 2015 en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf

³⁸ Véase OECD, *Government at a Glance 2015*. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015, así como Consulta Mitofski. *Confianza en las Instituciones 2015*. en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-nstituciones>

³⁹ Véase <http://www.24-horas.mx/abstencionismo-de-mas-de-50-ine/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

que quien gobierna está legitimado realmente por el 16.4% de los ciudadanos, esto es, gracias a una minoría muchas veces cooptada o captada, lo que evidentemente está relacionado con la escasa participación y la desconfianza ciudadana en las instituciones.

Sin duda la democracia es la opción en los sistemas políticos actuales, sin embargo, muchos estados que se asumen como paladines de ella se encuentran lejos de colmar las aspiraciones de sus propios ciudadanos. Contra quienes creen aun que la solución a la desigualdad e inequidad socioeconómica se encuentran en el radicalismo del socialismo o del liberalismo a ultranza, hoy las realidades, incluso en los países “desarrollados”, dan cuenta de una brecha entre ricos y pobres cada vez más marcadas, de manera que la anarquía, el crimen organizado y el terrorismo afloran aprovechando la fragmentación y la marginación social⁴⁰.

Las críticas que este hecho suscita se basan en el deseo de redefinir los principios de la participación política, de la gestión de los asuntos del Estado y de la construcción de sociedades más justas. En México, por ejemplo, se ha señalado que “la democracia ideal” es una en la que se combinan tres elementos centrales, “libertad individual, igualdad ante la ley y participación en la selección y vigilancia de los gobernantes” (Ugalde, 2012: 99). Quizá la primera pueda darse como ganada, a partir del reconocimiento del “control difuso” de los derechos humanos (Castellanos: 2014: 119); la segunda, parece avanza a reconocer los derechos de los indígenas, capacidades diferentes, preferencias sexuales y equidad de género; sin embargo, el tercero, implica el mayor reto cuando la política se subordina al poderío y la corrupción más que al mérito profesional, la técnica administrativa y la justicia. Pese a la “contraloría social”, las denuncias ciudadanas, la persecución y sanción de las faltas y el juicio político están expuestos a la discrecionalidad, de

⁴⁰ El llamado BREXIT, que propició la salida del Reino Unido de la Unión Europea (junio 2016) y la elección estadounidense (noviembre 2016) son una prueba contundente de la radicalización de posturas aún en las mejores democracias. En México, el diputado Jesús Zambrano, como presidente de la Cámara de Diputados, durante la discusión del presupuesto 2016, criticó los alcances de la democracia mexicana, a la que califica de “imperfecta”. *La debilidad del Estado ante poderes fácticos y el crimen organizado; y las limitaciones de los partidos políticos*. Véase “El Observador Parlamentario”, en *El Sol de México*, 03 de noviembre de 2015.

manera que la “revocación del mandato”, el plebiscito y la segunda vuelta electoral, cada vez más se demandan como una necesidad acuciante.

2.3. Gobierno abierto: transparencia y rendición de cuentas

En 1991, en el Reino Unido se estableció un “Estatuto o Carta del Ciudadano”⁴¹ cuyo propósito fue mejorar el servicio público, destacando entre otros principios los de “información y apertura; opción y consulta; cortesía y ayuda; orden y claridad; y costo contra beneficio por lo que se paga (*value for money*)”. Ese “Estatuto”, en 1994 fue complementado con el llamado *Open Government White Paper*, el “Libro Blanco del Gobierno Abierto” que además refería un código de buenas prácticas sobre el acceso a la información. De ahí, el discurso de “gobierno abierto” se ha diseminado como un mandato de política pública fundamental por los organismos internacionales, al grado que, más recientemente, algunos lo han extendido como el “parlamento abierto”. Como si los parlamentos no formaran parte del gobierno.

Es así como desde 2011 las Naciones Unidas, por iniciativa del presidente Obama, convocaron a los países para suscribir la *Declaración de Gobierno Abierto*, cuyo compromiso es “fomentar una cultura que empodere a los ciudadanos y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”⁴². El hecho es que, en un mundo globalizado, los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales ya no solo exigen y sugieren mecanismos de transformación del Estado, sino son y quieren ser protagonistas lo que implica necesariamente un buen gobierno, más abierto, democrático y que rinda cuentas, pero también, que impulse una administración pública proactiva y productiva, que asuma la responsabilidad de ser evaluada permanentemente y responda al control y escrutinio ciudadano por sus actos.

⁴¹ Véase *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México, 2005, p. 22.

⁴² Véase *Declaración de Gobierno Abierto* suscrita originalmente por 54 países en septiembre de 2011. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto> 28-10-2015.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

La transparencia y la rendición de cuentas, así, implican que todo ciudadano, con las reservas de ley, tiene derecho a conocer y opinar sobre los asuntos del gobierno, lo que significa que todo aquel que ejerza recursos públicos está obligado a informar de manera pública, clara, oportuna y confiable sobre su aplicación y someterse al escrutinio y fiscalización de su gestión. Se trata de dos exigencias sociales que giran en torno a la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” (1789): “los agentes públicos son responsables de su gestión y la sociedad tiene el derecho de exigir cuentas a todo funcionario público de su administración” (Art. 15).

En una interpretación básica, es el deber de toda autoridad o persona pública de entregar y poner a disposición de la sociedad los resultados de determinada función, gestión o servicio público, correspondiendo a la confianza que le han depositado y al derecho ciudadano a la información gubernamental. Todo servidor público debe asumir que no solo sus actos jurídicos, sino su comportamiento y conducta son representativos y como tal está sujeto al escrutinio, la indagación y el control social. La información pública debe ser pública y transparente como prevención, condición y obligación de toda persona que ejerza recursos públicos. Es así, que la transparencia se conciba como una obligación de Estado, a través de su gobierno y administración pública, de sujetarse al principio de máxima publicidad de la información, siempre que no se atente el derecho a la protección de los datos personales de los individuos y a la seguridad nacional.

Esta concepción, trajo consigo el anhelo de eficiencia y transparencia de la burocracia, aunado a una serie de iniciativas relacionadas con la ética, la conducta y fiscalización, cuyos objetos se han asimilado en la “rendición de cuentas”, como un concepto que parece tiende a consolidarlos. Si bien la rendición de cuentas se refiere principalmente a la “obligación de los actores públicos (funcionarios electos y designados)”, lo cierto es que tal deber implica a toda persona u organización, pública o privada, siempre que ejerza recursos públicos. En *stricto sensu*, no necesita de estructuras adicionales para cumplirla.

La *rendición de cuentas*, precisamente, en lenguaje anglosajón se resume en la *accountability*, cuya definición Schedler

(2009: 11) aclaró al referir que, en los albores del siglo XXI, se han construido tres conceptos conocidos como *accountability*, *answerability* y *enforcement* con los cuales se resumen “tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos del poder. La primera, que obliga al poder a abrirse a la inspección pública” (*accountability*); la segunda, que lo fuerza a explicar y justificar sus actos” (*answerability*); y, la tercera, que lo supedita a la amenaza de la sanción” (*enforcement*). De ahí que se tienda a consolidarlos en la *rendición de cuentas* o la “*responsabilización*” como la han referido Lerner y Groissman en español (2000: 5), que implica responsabilizarse y, en su caso, responsabilizar con todas las consecuencias sociales, políticas, jurídicas, económicas o administrativas respecto a una acción, omisión o decisión en el ejercicio público.

En el siglo XXI, las “organizaciones públicas”, en el sentido de Bozzeman (2006), se están esforzando por inducir en los gobiernos políticas y mecanismos democráticos de transparencia y rendición de cuentas con una mayor participación de la ciudadanía sobre el ejercicio de la Cuenta Pública⁴³. La *rendición de cuentas*, así, refiere obligaciones de todo servidor público o persona que ejerza recursos del erario y al mismo tiempo derechos humanos fundamentales que se materializan en los sistemas de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental; de transparencia de la información pública y protección de datos personales, hasta su monitoreo y control por comisiones de vigilancia dentro del poder legislativo, y entidades responsables de la fiscalización y de la evaluación.

En suma, el gobierno abierto⁴⁴ y la rendición de cuentas, de ningún modo se deben confundir con un acto volitivo o

⁴³ En México, destacan la pretendida armonización de la contabilidad gubernamental a nivel nacional, el presupuesto basado en resultados, los sistemas de evaluación del desempeño y monitoreo institucional, la contraloría social, el fortalecimiento de las entidades de fiscalización y la creación de las llamadas “redes por la rendición de cuentas”. Se exige abrir, explicar y, en su caso, justificar a los ciudadanos las acciones del gobierno de manera que sea posible un escrutinio crítico constructivo para inhibir la corrupción y, sobre todo, evitar que ésta quede sin castigo.

⁴⁴ El 29 y 30 de octubre de 2015, México fue sede de la *Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2015*. En el marco de la “*Apertura para Todos*”, el presidente de México fue galardonado con el primer lugar de las Américas en los “Premios de Gobierno Abierto 2015” con el programa: “Participación Social en las Guarderías del IMSS”. Sin embargo, fue ensombrecido por los grandes pendientes sobre derechos humanos, la escasa participación ciudadana, el escándalo de corrupción, la cadena de linchamientos, la desconfianza en el sistema de justicia y los esquemas privatizadores, entre otros problemas.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

indulgente de una autoridad que simplemente informa, sino de una función que implica el monitoreo, la evaluación y el control gubernamental mediante instituciones o dispositivos de gestión básicos para garantizar que exista responsabilidad y responsabilización administrativa, no solo para castigar las faltas u omisiones en la acción pública, sino para incentivar también la optimización de los recursos y los servicios públicos.

3. Dispositivos institucionales de fiscalización y optimización gubernamental.

Hoy es muy común referirse al control, la auditoría, la evaluación y la fiscalización gubernamental invariablemente. Sin embargo, pese que tienen raíces que las acercan hasta la identidad, lo cierto es que tienen particularidades funcionales distintas dentro del propio sistema de monitoreo y rendición de cuentas, cómo se comprenden, a partir de la representación conceptual siguiente:

ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA TEORÍA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

CONTROL	FISCALIZACIÓN	AUDITORIA	DISPOSITIVOS / TIPOLOGIAS	
Externo	Entidades de Fiscalización Superior	Auditoría Gubernamental	De regularidad	Auditoría de cumplimiento
				Inspecciones e Investigaciones
Interno	Órganos Internos de Control		De Gestión	Auditoría al Desempeño
				Evaluación de Políticas Públicas

FUENTE: Concepción propia

Desde aquí, es posible observar que el control es un concepto comprensivo de la auditoría, la evaluación y fiscalización gubernamental contemporánea. Pero sobre todo que no se trata del control del poder o del control constitucional ni jurisdiccional que funciona como árbitro en el sistema

tradicional de contrapesos, sino del *control* administrativo, aquel que gira en torno al monitoreo del presupuesto en sus vertientes de ingresos, gasto, deuda y Cuenta Pública y que se ejerce de manera externa por los representantes sociales, normalmente los diputados o sus equivalentes desde el Legislativo, por conducto de las Instituciones Superiores de Auditoría (SAI); y por los órganos internos de control (OIC) dentro de los propios entes públicos del gobierno.

3.1. *Control administrativo*

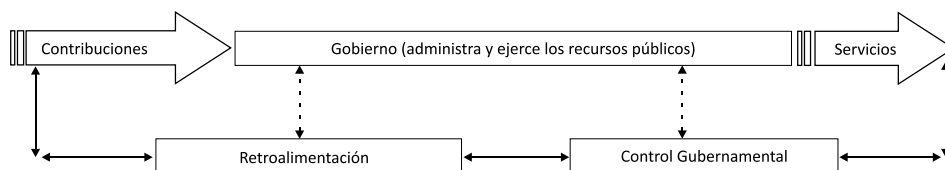
Por su naturaleza funcional, es posible inferir que el control gubernamental ha estado presente desde las primeras constituciones sociales. No obstante, es el control como etapa del proceso administrativo, el primer antecedente teórico de la fiscalización superior contemporánea. Desde la óptica de sistemas⁴⁵, la evolución de la teoría del control procede tanto del progreso matemático como del informático, una contribución conceptual al desarrollo de la teoría y la práctica de las organizaciones sociales. Así, durante el siglo XX, el control ha estado presente desde la administración científica hasta llegar a construirse en una “*teoría moderna del control*”⁴⁶ apropiada a la gobernanza contemporánea, donde determinadas “variables de referencia”, de entradas (*input*) y salidas (*output*), sobre una estructura, función, proceso o servicio, son monitoreadas por medio de la “retroalimentación” para obtener el efecto deseado, como se concibe:

⁴⁵ Sobre teoría de sistemas, particularmente sus fuentes y prácticas administrativas, se sugiere *Teoría de la organización para la administración pública*, de Michael Harmon y Richard T. Mayer (2001: 196-239), donde analizan las aportaciones de Talcot Parson en *The Social System* (1951); Ludwig Von Bertalanffy en *General Theory Systems* (1968); Daniel Katz y Robert L. Kahn en *The Social Psychology of Organization* (1978); y Russell Ackoff en *Redesigning the Future: A System Approach to Societal Problems* (1974), entre otras.

⁴⁶ Sobre Teoría del control se sugiere a Kilian, Christopher. *Modern Control Technology*, [2005, 3rd Edition.] Hardcover – January 1, 2005; así como a Neculai, Andrei, (2005). *Modern Control Theory - A historical Perspective* <http://camo.ici.ro/neculai/history.pdf> Disponible al 10 de enero de 2016.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

CICLO CONCEPTUAL DEL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



FUENTE: Concepción propia con base a la Teoría del Control, Neculai (2005).

Como aprecia, en la relación sociedad Estado, antes vista, están en juego recursos públicos (contribuciones) que son administrados por sujetos responsables que operan en los entes públicos (Gobierno) con un destino específico (servicios). La base para asegurar que el sistema funciones se encuentra en la retroalimentación a partir de la interacción de los encargados del control interno y externo (control administrativo), cuyo objeto es garantizar que sean invertidos y convertidos en bienes y servicios públicos concretos.

La idea derivada, en esta concepción de sistemas, es que el control tiene dos significados principales. El primero, entendido como la *actividad de prueba* sobre el dispositivo para observar que tenga un comportamiento satisfactorio y, el segundo, como la *acción orientada* a poner en práctica las acciones que garanticen que el proceso se comportará de acuerdo con la forma deseada. Es decir, se asume no solo la comprobación con la evidencia que es esencial en el control, sino porque confirma la necesidad de implementar las observaciones y recomendaciones necesarias para garantizar el objetivo buscado.

Neculai (1979) refiere que “controlar es poner orden al caos” (*ordo ab chao*) y destaca tres procesos fundamentales en todo intento del control: “la retroalimentación, la fluctuación y la optimización”. La *retroalimentación* se refiere a que el estado del sistema, o de su salida, determina la forma en que el control tiene que ser implementado en cualquier instante de tiempo. La *fluctuación* es que no necesariamente se debe forzar el estado deseado, sino que a veces, es más eficiente dejar que fluctúe para controlarlo. Y la *optimización*, como su nombre lo indica,

implica maximizar los beneficios o minimizar los costos sujetos al sistema⁴⁷.

En esas ideas destaca la intemporalidad del control, esto es, que la retroalimentación al nivel de decisión no debe estar sujeta a tiempos marcados, sino aplicarse indiscriminadamente en cualquier momento del proceso siempre que sea conveniente. Asimismo, destacan la implementación y la optimización como elementos fundamentales del control, es decir, que no se concibe como simple señalamiento coercitivo, sino también propositivo y constructivo sobre una posible desviación, lo que significa que la efectividad del control necesita de estímulos o mecanismos proactivos para que el propósito buscado suceda.

Diego Valadés (1999: 29, 435-444), en su obra *El Control del Poder*, proporciona un *enfoque político jurídico del control* muy amplio y valioso. Al respecto, considera que “el control es parte activa de los procesos de gestión que dan vida a las políticas y los programas gubernamentales”. Al clasificar el *control interno* lo encuadra en los “controles unidireccionales”, puesto que se da al interior del órgano ejecutivo, mientras que, el *control externo*, en los “controles bidireccionales”, ya que en él intervienen tanto el órgano ejecutivo como el legislativo, en la revisión de la llamada Cuenta Pública.

Desde la perspectiva de *la administración general* el control se concibió desde Fayol (1993: 36) como etapa del proceso administrativo. Desde entonces, “el control tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición”. Estos principios clásicos del control son la base de los “indicadores de gestión” que hoy se utilizan para medir resultados. En ese sentido, los estudios de tiempos y movimientos aplicados en la industria desde la escuela científica de la administración fueron en cierta forma los fundamentos para desarrollar los indicadores de economía, eficiencia, eficacia, efectividad y calidad que son esenciales y característicos en la práctica de las auditorías de desempeño.

⁴⁷ Conceptos referidos por André Neculai en *Modern Control Theory* <http://camo.ici.ro/neculai/history.pdf> en su análisis a las aportaciones de Bennet, S, en *A history of control engineering 1800-1930*. London 1979; de Hall, H.R. *Governors and governing mechanisms*, Manchester Ing. 1907; y Pontryagin, L.S., en *The mathematical theory of optimal processes*, New York 1988.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Ello lo reafirma Koontz (1998: 632) al definir que “el control es verificar las normas como los criterios-objetivo en toda auditoría o evaluación de la gestión y convertirlas en parámetros cuantificables que sea posible medir en términos del rendimiento o de los resultados obtenidos”. Esto, reconfirma que controlar es comparar el comportamiento real (el ser) contra el resultado esperado (el deber ser), o bien evaluar y medir un sistema conforme a ciertos parámetros para, en su caso, corregir y orientar la acción pública hacia el mejor nivel de desempeño. Lo destacable es que en el control de gestión pública no solo se recurre a aspectos estadísticos y cuantitativos, sino también cualitativos.

Esto último es útil para abordar *el control desde el punto de vista de la administración pública* en México, donde el enfoque del control que es característico y tradicional es el de las cuentas y de los programas públicos. El Dr. Uvalle (2004: 53) considera que el control es un medio de la acción administrativa sustentado “en acciones de vigilancia, supervisión, inspección y fiscalización que debe ser eficaz, adaptativo y flexible”. Ello coincide con la “fiscalización” contemporánea que, como función pública, es una herramienta dentro de la propia gobernanza que aprovecha tal ventaja para optimizarla.

Otra herramienta valiosa se desprende de los *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales* que realiza Agranoff (1997:125-170). Según este enfoque, en ciertas naciones desarrolladas existe una orientación hacia “un control centralizado y nacional” sin que ello signifique “sistemas unitarios”. Ello, permite fundamentar que al descentralizar o delegar cualquier función, recursos u operación, se debe tener especial cuidado en mantener el control centralizado, particularmente sobre la información y evaluación de las actuaciones y su desempeño. Es decir que descentralizar la operación no significa desprenderse del control, sino, con más razón, se necesita concentrarlo.

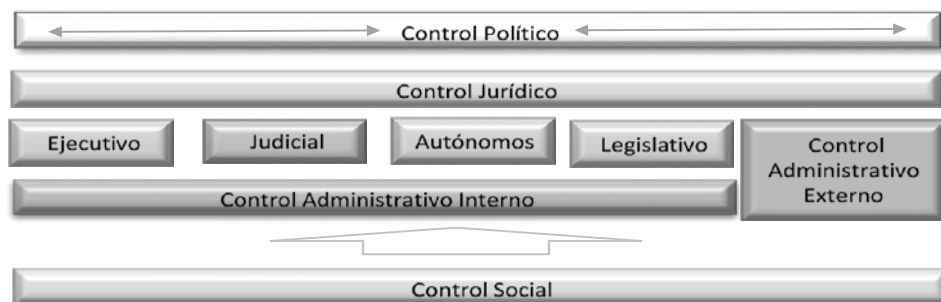
Esto es fundamental cuando muchas veces las autoridades en afán de otorgar mayor autonomía y agilidad operacional, al descentralizar actividades y procesos de rutina se desentienden, también, de la información y del control como procesos de administración que es conveniente mantener centralizados

descuidando la importancia que tiene establecer mecanismos de monitoreo y regulación sobre esos importantes procesos por todo lo que implican.

Es así como al amparo de la ley y de autonomías organizacionales y operacionales muchas veces se repiten estructuras administrativas o recursos infructuosos o sobrepuestos en las entidades federativas, particularmente en los Ramo Autónomos”, atadas al poder local por medio de una distorsión del federalismo que genera manipulación de la información, la simulación y el desaseo administrativo sin que exista acción de retroalimentación y optimización alguna. Se trata de una forma de corrupción por omisión que pasa por alto evidentes ineficiencias y sobrecostos al amparo de la ley.

El hecho es que es posible cerrarle los espacios a la corrupción si, además del control jurídico, se fortalecen los mecanismos de control social y administrativo, esto es, de responsabilización, vistos como un sistema de controles interrelacionados, como se concibe a continuación:

INTERRELACIONES DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO



FUENTE: Concepción propia

Como se aprecia, el control gubernamental tiene un carácter comprensivo que implica un sistema de mecanismos entre los que se incluye el *control político* o contrapeso horizontal entre los poderes públicos; el *control jurídico* referido también como constitucional; el *control administrativo* que se divide entre el *control externo* que ejercen las Instituciones Superiores

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de Auditoría (SAI) sobre toda la estructura del gobierno en su conjunto y el *control interno* que aplican los Órganos Internos de Control (OIC) desde adentro de los entes públicos, siendo parte de sus organizaciones; y el control social que ejerce de manera vertical el pueblo y el electorado desde la sociedad civil (organizaciones religiosas, de comunicación, empresariales o académicas no gubernamentales).

Por ello, aunque aquí nos referimos particularmente al control interno y externo, es importante destacar que ello no significa pasar por alto a los controles social, político y jurídico que son indispensables, pues operan de manera coordinada y unidireccional. En la medida que se ejerza cada uno, el sistema de control gubernamental en su conjunto se verá favorecido. Lo destacable aquí, es que el control legislativo y el social, por ejemplo, son un incentivo para lograr que los cambios que sugiere el control administrativo, la fiscalización al servicio del gobierno, sucedan. Ese tipo de control posee un potencial de retroalimentación especial que puede ser muy constructivo, siempre que se aprovechen sus resultados no solo para evidenciar lo subyacente, sino para propiciar los cambios que se necesitan y optimizar, además de fiscalizar, la gestión pública.

3.2. Auditoría gubernamental

La auditoría, en un sentido histórico y evolutivo, es el primer desprendimiento teórico del control. Etimológicamente, la palabra *auditoría* proviene del latín *audire* que significa oír o escuchar, que se aplicaba a quienes atendían las impugnaciones civiles contra las resoluciones de oficiales, comisarios, procuradores o ministros en la antigua Roma. Sin embargo, en la actualidad se le identifica también como una inspección, examen, estudio, comprobación, verificación, investigación o evaluación, entre otras acepciones.

La Enciclopedia Británica, del inglés “*audit*”, la define como “un examen y verificación de los libros de contabilidad, la situación financiera y los resultados de las operaciones de una organización en una fecha o período determinado”. Por su parte, la Real Academia Española la conceptualiza como “un examen de la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si

se ajusta a lo establecido por ley o costumbre”. A partir de tales definiciones académicas es posible explicar por qué, hasta hoy, permea la idea que tiende a limitar la auditoría a la sola revisión o comprobación de las cuentas de una organización.

Ello no es casual, ya que desde la “Ley Británica de Sociedades Anónimas de 1862”, en muchos países del mundo los contadores se asumieron como auditores y recomendaban, incluso, la creación de departamentos especializados dentro de las empresas para encargarse, como contadores, de la “contraloría” permanentemente.

Ello fue un detonante para que en 1887, surgiera el “American Institute of CPAs”(www.aicpa.org), el Instituto Americano de Contadores Públicos que dispuso las “*Normas de Auditoría y Contabilidad Generalmente Aceptadas*” (NAGA) y las “*Normas Internacionales de Información Financiera*” (NIIF)⁴⁸, como estándares reconocidos que orientan la regulación y operatividad del registro y control contable y financiero, como se resumen a continuación:

NORMAS DE AUDITORÍA GENERALMENTE ACEPTADAS	
Norma	Principios o bases técnicas
Normas generales	1. Entrenamiento y capacidad profesional
	2. Independencia
	3. Cuidado o esmero profesional
Normas de la ejecución del trabajo	4. Planeación y Supervisión
	5. Estudio y Evaluación del Control Interno
	6. Evidencia Suficiente y Competente
Normas de información o Preparación del Informe	7. Aplicación de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.
	8. Consistencia
	9. Revelación Suficiente
	10. Opinión del Auditor

FUENTE; Elaboración propia con base a *Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas* www.aicpa.org 2015

Como se observa, las NAGA refieren “Normas generales” entre las que destacan, particularmente la formación técnica y “la independencia”, entendida ésta última “como una actitud mental”⁴⁹, lo que significa que los juicios sean fundados. Si bien las NAGA fueron concebidas inicialmente para practicar la auditoría externa de estados financieros, estas normas, en lo esencial, han sido base fundamental en la práctica de la auditoría gubernamental. Pese que, de acuerdo con el objetivo

⁴⁸ *Los principios de contabilidad generalmente aceptados o normas de información financiera (NIF)* se aprobaron en la 7.^a Conferencia Interamericana de Contabilidad celebrada en Argentina en 1965.

⁴⁹ Según el *Boletín 1010 Normas y procedimientos de auditoría y Normas para atestiguar* del Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., se entiende que existe independencia mental en una persona, cuando sus juicios se fundan en los elementos objetivos y no subjetivos del caso”.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de revisión, es común encontrar diversas denominaciones en las auditorías que se practican en el sector público (de regularidad, conformidad o legalidad)⁵⁰, aquí se simplifican en solo dos tipos:

TIPOLOGÍA FUNDAMENTAL DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Las auditorías de regularidad	Las auditorías de gestión
También referidas como auditorías de conformidad, de legalidad, o de cumplimiento, cuyo enfoque es determinar si una información u operación se ajusta, presenta o realiza conforme al marco regulatorio aplicable. Entre éstas se incluyen las auditorías de cumplimiento financiero, de un programa, meta o presupuesto, o de alguna normativa de referencia o función específica como pueden ser: de obra pública, ambientales, de recursos humanos, de seguridad, de control interno, de sistemas o tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), etc.	También referidas como auditorías de desempeño, de operación, de rendimiento, administrativas o incluso value for money, cuyo enfoque es evaluar si la administración de un sistema, institución, organización, función, política pública, programa o servicio en todo su conjunto, se gestiona conforme a criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad (productividad), y proponer posibles áreas de optimización de recursos y mejora de productos.

FUENTE: Concepción Propia con base a la normativa ISSAI 3000 de la INTOSAI

Desde su nomenclatura, es posible entrever que la auditoría de regularidad busca garantizar la observancia y acatamiento a determinada normativa (ley, reglamento, política, criterio, lineamiento, base, procedimiento u objetivo) sobre una función, operación, proceso o programa específico, de tal manera que éste se realice en los términos de transparencia y rendición de cuentas dispuestos. Por su parte, la auditoría de desempeño busca evaluar una política pública, organización, sistema, proceso, programa o servicio, desde un enfoque amplio e integral. Su importancia estratégica radica en su capacidad para ampliar ingresos, generar ahorros y obtener economías con la evaluación de esquemas, formas y modelos basados en las técnicas y mejores prácticas. Se trata no solo de una verificación, como se concibe en México, sino de una evaluación integral para identificar causas y efectos y construir indicadores que permitan optimizar la gestión pública. Aunque adelante se abunda en ella, conviene destacar que más que el hallazgo, la irregularidad y la comprobación, lo que importa son las alternativas y el acompañamiento consultivo para solucionarlos (Put *et al*: 2011). Es la fuerza de los argumentos lo que hace a la auditoría de desempeño una herramienta de gestión pública muy efectiva.

⁵⁰ Véanse Normas de Auditoría de la INTOSAI ISSAI www.intosai.org 2016.

3.3. Evaluación de políticas y gestión públicas

La palabra *evaluación*, según la Real Academia, proviene del francés *évaluer* que significa señalar, estimar, medir, tasar, o calcular el valor de algo. En el campo de la fiscalización, la evaluación ocupa un lugar especial, ya que no solo está relacionada con el diseño e implementación de políticas públicas, sino como una herramienta capaz de valorar racionalmente todo tipo de sistemas, desde una institución, pasando por políticas públicas y organizaciones, hasta proyectos, procesos, funciones y servicios públicos, lo que se ha constatado en las mejores prácticas de auditoría en el mundo.

Pese que normalmente no se le reconoce, la evaluación como mandamiento del máximo nivel de fiscalización superior, está inscrita en la constitución italiana desde 1859 (LEY No. 3706) para la *Corte dei Counti*, cuando se erigiera el control externo “*a priori* o *ex ante*”, lo que significa que como tarea de gobierno comenzó mucho antes que en la GAO⁵¹ estadounidense, quien la implementó en sus auditorías a partir de los setenta del siglo XX.

No obstante, como una teoría propiamente dicha, la evaluación la concibió Alice Rivlin” (1971)⁵² al examinar los problemas de “responsabilidad gubernamental” y determinar que “la evaluación de programas públicos tiene un efecto potencial sobre las decisiones y la mejora de la eficiencia del gobierno”. Ello, a la postre, se convirtió en *la escuela de la evaluación de políticas públicas*.

Por su parte, la orientación a resultados en la evaluación de la gestión y políticas públicas, en la práctica, tiene su origen en el control basado en el presupuesto funcional, con propósitos de dirección (1940-1960); y el presupuesto basado en resultados, para determinar hacia qué programas y unidades se destinará el presupuesto (1990-1999)⁵³. De ahí que el presupuesto se

⁵¹ En los Estados Unidos de América, por ejemplo, en la entonces Government Accounting Office (GAO), la Oficina de Contraloría del Gobierno se impulsó la evaluación de la gestión pública desde 1970 www.gao.gov

⁵² Rivlin, Alice, *Systematic Thinking for Social Action*, 1971. En *Clásicos de Administración Pública*, de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.) FCE, México 1999. P. 610-611

⁵³ Martínez Silva Mario, en su estudio introductorio a *Clásicos de Administración Pública*, de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde Comps. P.23

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

conciba como una herramienta de evaluación y control del desempeño de las políticas y programas gubernamentales⁵⁴.

Sin embargo, en la evaluación, en lo general no solo están en juego las implicaciones de gastos o inversiones, sino el impacto de la política/programa gubernamental en términos de la responsabilidad, equidad y justicia social distributiva. Es decir, la evaluación, al menos en la gestión pública, no debe privilegiar solo la rentabilidad como lo hace la empresa privada, sino de incluir propuestas que traten la justicia social distributiva. Una noción de productividad compatible con los valores éticos y sociales. (Venetoklis: 2002).

Más recientemente, la evaluación distingue entre políticas gubernamentales y políticas públicas bajo un “enfoque sustantivo” que hace referencia a la actuación específica del gobierno en sus distintos niveles y formas sobre un problema específico y, otro “enfoque adjetivo”, en el que se involucra la participación de la sociedad civil para colaborar en la construcción de propuestas conjuntamente (Montero, 2014: 84). Se asume la necesidad de que toda política pública incluya la participación social. Ejemplos prácticos de la evaluación se registran en los gobiernos de Francia (1958), Estados Unidos (GAO: 1970) y del Reino Unido (1979). Más recientemente, el caso de Australia (1980), donde el gobierno creó un sistema de evaluación por el que todos los ministerios debían evaluar sus programas cada tres o cinco años. En E.U.A., cuando se desarrolló un sistema de responsabilidad con base a metas del gobierno. Y en Chile (1997), mediante el esfuerzo orientado a la evaluación de programas gubernamentales, entre otros (Villalobos: 2009:23).

Por su parte en México, la Reforma Administrativa que trajo consigo a la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, estableció una Subsecretaría de Evaluación” de los resultados de los programas gubernamentales que debía diseñar e

⁵⁴ En México, a finales de los 70s se implantó el “Presupuesto por Programas” para orientar el gasto público hacia la consecución de objetivos; a finales de los 90s se impulsó el “Sistema Presupuestario con orientación a la eficiencia y efectividad” y, en los albores del siglo XXI, la construcción del “Presupuesto basado en Resultados” (PbR) que incluyó el “Sistema de Evaluación del Desempeño” (SED), la “Matriz del Marco Lógico y la Matriz de Indicadores para Resultados”, cuyo propósito es conocer los productos del gasto público y el impacto social de los programas y proyectos con base en indicadores de medición y criterios de responsabilización más efectivos.

implantar un sistema nacional de evaluación que no alcanzó a consolidarse por su desaparición. De hecho, fue hasta la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2002, del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, cuando se dieron los primeros avances del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), hasta las evaluaciones de políticas públicas que comenzó la ASF a partir del 2012. De ahí, ha crecido la importancia por la evaluación y su impacto, particularmente en los programas de desarrollo social, incluso de las llamadas *metaevaluaciones*, la evaluación de las evaluaciones, independientemente del desempeño de las políticas y programas públicos (Cardozo: 2009). En suma, la evaluación, en sí misma, no se concibe aquí solo como el uso de los métodos de investigación sobre las políticas públicas, sino a los sistemas de monitoreo y evaluación del gobierno⁵⁵, cuyo objetivo es ayudar a construir mejores prácticas administrativas.

3.4. Fiscalización. Optimizar además de fiscalizar

Pese a que, por su definición académica, la fiscalización como acción y efecto de fiscalizar es un concepto referido a la función pública responsable de vigilar la legalidad en materia de asuntos financieros, la fiscalización se concibe aquí como el mecanismo técnico institucional que involucra al control interno y externo respectivamente. Dado que tienen la misma raíz, conviene precisar que en ningún momento la fiscalización, en esta investigación, se refiere al “fisco” (del latín *fiscus*, canasta), como la acción que realizan los organismos públicos encargados de la recaudación de impuestos. Pese a que en estricto sentido se realiza una auditoría y un control sobre una firma para comprobar si cumple con las contribuciones de ley, no se trata de ese tipo de “fiscalización” ni tampoco de la función que ejerce el “Fiscal”, como órgano encargado de promover ante los tribunales la acción de la justicia, mediante la acusación civil o penal y la defensa de la legalidad, conocida como procuración de justicia.

⁵⁵ *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Manuel Fernando Castro Gladys López-Acevedo Gita Beker Busjeet Ximena Fernández Ordoñez www.worldbank.org/ieg/ecd septiembre 2009, Banco Mundial, Washington, D.C.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

La fiscalización se nutre de las técnicas de auditoría y de la evaluación como dispositivos de diagnóstico y optimización de las políticas, la rendición de cuentas y la gestión pública en su conjunto. Pese que no se considere un conocimiento científico sino una función pública, en la praxis las técnicas de auditoría y evaluación se ciñen a un riguroso proceso metodológico de investigación⁵⁶. Naturalmente, al tratarse de una investigación metodológica, pero necesariamente empírica, la fiscalización no sólo es capaz de objetivar y señalar de manera dialéctica y cuantitativa el hecho sobre “lo que se debe”, sino también subjetivarlo cualitativamente mediante la construcción de escenarios sobre “lo que se puede” bajo el orden normativo de la realidad empírica e incluso “lo que se quiere”, impulsando el cambio, las reformas legales que sean necesarias y acompañar consultivamente su implementación.

En ese sentido la fiscalización se erige como una estructura preventiva, *ex ante* (control interno) o reactiva, *ex post* (control externo) para evitar conductas irregulares que contravengan el orden jurídico, produzcan daño o perjuicio al erario, o garantizar que no se repitan en lo sucesivo después de su intervención; pero también proactiva pues sus facultades para revisar desde adentro de la operación misma y su *pericia* adquirida al desarrollarlas sistemáticamente en diferentes entes públicos, la proveen de una capacidad única y especializada que no se debe soslayar frente a la exigencia social que demanda una administración y servicios públicos más productivos.

La fiscalización así, en lo general y sin calificativos, se refiere indistintamente al “control interno” y al “control externo” gubernamental, cuyas técnicas, independientemente de su propia normativa, pueden incluir tanto la práctica de auditorías de regularidad como de gestión en sus vertientes de cumplimiento e investigaciones, desempeño y evaluaciones para el mejoramiento de la gestión pública, incluyendo las políticas, las organizaciones, las funciones, los procesos y los servicios

⁵⁶ En México, por ejemplo, de acuerdo con el *Marco Operativo*, de la Auditoría Superior de la Federación, la *auditina* es el documento que estructura de manera ordenada y con rigor metodológico el proyecto de investigación para llevar a cabo una o varias auditorías de manera simultánea para abordar una política pública, programas o temas específicos de la agenda nacional.” Lineamiento Técnico No. 1: La Planeación P. 20 y Lineamiento Técnico No. 2: La Auditina P. 5. Versión 08. ASF. Abril 2011.

públicos en su conjunto. Al referir el término fiscalización por sí solo, se alude tanto al control interno como al control externo en su conjunto.

Sin embargo, para distinguirla es común que los especialistas⁵⁷, según el tipo de control interno o externo y el ámbito de competencia donde se practica, se denomina *fiscalización interna* a la auditoría o evaluación que ejercen y practican de manera vertical y preventiva los Órganos Internos de Control (OIC), los cuales por lo general están dentro, y muchas veces subordinados estructuralmente a los entes auditados. Mientras que se llama *fiscalización superior* a la auditoría o evaluación que ejercen y practican de manera horizontal y correctiva las *Instituciones Superiores de Auditoría* (SAI) que por lo general fungen con independencia de los entes auditados y están vinculadas, normalmente, al poder Legislativo por medio de determinadas comisiones. Esto, en un sentido amplio, significa que todos los OIC y todas las SAI, independientemente de su adscripción constitucional, son componentes esenciales del conjunto de relaciones institucionales que integran los sistemas de fiscalización nacionales donde confluyen las instancias que buscan coordinarse, e incluso consolidarse en los modelos democráticos de transparencia y rendición de cuentas hoy día.

Al referirse a los sistemas de fiscalización, Chanes Nieto (2010: 10) los comprende como “un medio de corrección oportuna, valladar infranqueable para la ineficacia, la inoportunidad, la injusticia, la irracionalidad, el dispendio, la inequidad y la impunidad”. Concretamente, los sugiere como órganos de determinado régimen de responsabilidades administrativas del sector público.

Al respecto, Licona Vite (2014:273) destaca que existen cinco variantes a saber: *la responsabilidad política*, cuando un funcionario de alto nivel atenta en contra del interés público en el desempeño de su encargo; *la responsabilidad penal*, cuando cualquier servidor público comete actos tipificados como delitos en el ejercicio de su función; *la responsabilidad administrativa*, cuando cualquier servidor público falta a la legalidad, honradez,

⁵⁷ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición, México, 2005; Haro Bélchez, Guillermo, *Fiscalización Superior. Avances y retos*. Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, México 2010.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo; *la responsabilidad civil*, cuando se causan daños patrimoniales materiales o morales a particulares; y *la responsabilidad resarcitoria*, cuando de la fiscalización se desprende que se causa un daño a la hacienda pública estimable en dinero.

La corrupción, aunque es una acción u omisión infractora de la norma y por ello es un tema inherente, ineludible e inmanente a la fiscalización, se trata de un riesgo latente y contingente que siempre ha estado, está y estará presente en toda administración-organización pública o privada. Contra lo que se cree, como todo riesgo, es posible prevenirla, dimensionarla, reducirla y controlarla siempre que se atienda bajo estrategias de inteligencia e investigación especial. Es decir, tratando de optimizar al fiscalizar y, al mismo tiempo, encapsular o geo referenciar las faltas graves de forma diferenciada, incentivando la innovación por medio del control organizacional, una mayor profundidad en las inspecciones procedimentales y utilizar las tecnologías para evidenciar pruebas contundentes. En México, aunque no hay consenso sobre cuánto cuesta realmente, las estimaciones oscilan entre el 2% y el 9% del PIB⁵⁸, lo que significa entre 400 mil millones y dos billones de pesos anuales, es decir entre el 9 y el 43 por ciento del presupuesto de egresos de la federación anual.

Robert Klitgaard (1988)⁵⁹ en su “*ecuación básica de la corrupción*” concluyó que ésta se desprende de la combinación de un alto nivel de discrecionalidad en el poder, la falta de limitaciones legales y la ausencia de rendición de cuentas, integridad y transparencia en la gestión pública gubernamental. Para él, obedece a la abierta facultad que tienen los administradores públicos para decidir, aunada a la ambigüedad de la hermenéutica normativa, y su relación directa con la opacidad de la información que impide una crítica objetiva y constructiva, todo lo cual fomenta la falta de probidad de algunos servidores públicos.

⁵⁸ En México, durante el *Foro Empresarial Anticorrupción* celebrado por la COPARMEX en CDMX el 17 y 18 de agosto de 2016, Luis Lamagro Lemes, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), afirmó “que, según datos del Banco Mundial dados a conocer en 2015 en los que estimó que la corrupción le cuesta cada año a México entre el 2 y 10 por ciento del PIB” (<http://mxsincorruptcion.mx/>).

⁵⁹ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1988

Ponce Solé (2003) sostiene que la legalidad de un acto administrativo no excluye la posibilidad de que dicho acto sea discrecional. Se trata de una facultad legalmente potestativa de los funcionarios para decidir en el ejercicio de la gestión pública. Si bien la discrecionalidad está implícita desde la propia legislación, el hecho es que si no se controla puede resultar en excesos que, incluso, pueden ser más costosos que la propia corrupción al justificarse al amparo de la ley. De ahí que en las mejores prácticas los Estados han comprendido siempre mecanismos y convenciones jurídicas internacionales⁶⁰ o prácticas administrativas nacionales para acotar la discrecionalidad en los gobiernos.

En México, por ejemplo, la ASF, realizó recientemente un *Estudio Sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción en el Sector Público Federal*⁶¹. De acuerdo con el estudio, el 93% de las instituciones obtuvo una calificación baja. Se asume que el esfuerzo del Estado contra la corrupción, “se ha tratado de iniciativas aisladas en el tiempo y con enfoques fragmentarios sin supervisión periódica sobre su eficacia”. Y, concluye, que es “necesario profundizar en cada institución respecto de la eficacia y eficiencia de las acciones implementadas en materia de prevención y enfrentamiento de la corrupción, así como de su entorno de integridad institucional”.

El hecho es que se puede lograr un Estado con niveles mínimos, más no exento, de corrupción, pues se trata de un fenómeno inmanente no solo al poder público sino a la naturaleza o condición humana “de algunos” individuos (Kaultiya, 322 a.C.). Siempre podrá haber servidores públicos corruptos, pero ello no significa que todos lo sean. De ahí que la inteligencia en la fiscalización se debe orientar a cerrar selectivamente y con mayor precisión los espacios legales, estructurales y proce-

⁶⁰ Entre otras, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CSCC), de la organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1995; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales internacionales (Convención anti-cohecho), aprobada el 21 de noviembre de 1997 por la OECD; la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, conocida como Convención Mérida celebrada en diciembre de 2003; La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada transnacional adoptada por Asamblea General el 15 de noviembre de 2000. Sobre prácticas, véase “Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption, “*Fraud Control Framework: Best Practice Guide*”, UN-INTOSAI Joint Project: 2013.

⁶¹ Véase detalles en el *Estudio número 1642*, publicado por la ASF en febrero de 2016, así como el trabajo realizado en coordinación de la ASF y la SFP publicado en 2014 en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, disponible en www.asf.gob.mx p.9.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

dimentales que la incitan. Más aún, por su diseño constitucional, sus facultades para estar dentro del cuerpo mismo de los entes auditados en el momento mismo en el que se desarrollan los procesos-operaciones, y sus capacidades técnicas y consultivas, los organismos fiscalizadores pueden hacer mucho contra la corrupción siempre que, además de fiscalizar y atenerse al control de la legalidad o del cumplimiento por sí solos, se oriente a focalizar, comprobar y corregir los hechos objetiva y plenamente sin dejar margen a la duda. Se trata de optimizar, además de fiscalizar.

La optimización como una línea de acción o condición de toda auditoría-evaluación, es “un proceso de control con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y legalidad” (Manjarrez: 2007: 251). Es la fiscalización, no sólo en términos de integridad, sino también de productividad, una tendencia que sugiere “cambios en las estructuras administrativas más que en las institucionales”⁶². Más aún, condiciona que, “para lograr un mayor desarrollo económico, se requiere de estructuras y funcionarios públicos capacitados” conforme mecanismos sugeridos por Naciones Unidas⁶³:

MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR AL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

1. *La gestión del cambio*, lo que entraña entre otras el establecimiento de sistema de medición y evaluación del desempeño para modernizar las estructuras administrativas y crear modalidades para la reunión de datos precisos para la formulación de políticas públicas.
2. *La reforma administrativa*, que implica que las autoridades públicas actúen como promotores y hagan todo lo posible para crear asociaciones con empresas y organizaciones no gubernamentales haciendo participe a la sociedad civil en la consecución de sus objetivos de desarrollo.
3. *El desarrollo de los recursos humanos* para mejorar la capacidad de liderazgo y facilitar el cambio mediante estructuras de carrera que hagan hincapié en la integridad y el profesionalismo.
4. *La información*, para disponer de datos suficientes e indispensables para la formulación de políticas públicas, la medición, la vigilancia y la evaluación del desempeño del sector público.

FUENTE: Informe del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en México la fiscalización se practica al margen de los campos organizacionales, procedimentales y personales

⁶² Echevarría, Koldo y Longo, Francisco, *La nueva Gestión Pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*, documento del BID, noviembre 2000. www.iadb.org

⁶³ Véase el *Informe del Comité de Expertos en Administración Pública* del Consejo Económico y Social de la NU que formó parte de la llamada *Declaración del Milenio*. Nueva York, 8 de septiembre de 2000. www.un.org

que deben existir en toda auditoría de gestión pública. Las capacidades, estructurales, operacionales y, particularmente las personas, pese que representan el área de oportunidad más significativa de optimización de recursos en la administración pública, no han sido ni son su prioridad.

En suma, la fiscalización debe ir más allá de la simple rendición de cuentas y del combate a la corrupción en sí misma. Esto es, pasar de la revisión del cumplimiento, de la contabilidad y legalidad programática, a constatar que la administración pública, en todo lo que ésta implica, se gestione en términos de productividad. Sobre todo, cuando la fiscalización, el sistema institucional que posee el Estado contemporáneo tiene en la auditoría de gestión la herramienta necesaria para poder lograrlo. Más aun, posee una ventaja competitiva única que, al estar presente y estrechamente ligada a casi todos los entes públicos, le da la facultad de requerir, inspeccionar e investigar las operaciones y la gestión de las instituciones en sitio, en línea e incluso de manera horizontal con un enorme poder disuasivo, correctivo y productivo. Es decir, desde su diseño hasta su implementación, para poder alcanzar los propósitos ejecutivos y sociales que el legislativo busca con las instituciones.

4. Auditoría de desempeño. Teoría organizacional y práctica procedimental.

En este apartado se trata de comprender *la auditoría de desempeño* como un dispositivo de control gubernamental esencial, bajo un punto de vista teórico y práctico, que puede ser muy útil e influir positivamente en “los campos interinstitucionales, intraorganizacional y personal de la organización pública” (Harmon *et al*, 2001: 56).

La INTOSAI define a la auditoría de desempeño como “una evaluación independiente y objetiva de los proyectos, sistemas, programas u organizaciones gubernamentales en cuanto a uno o más de los tres aspectos de economía, eficiencia y efectividad, cuyo fin es conducir a mejoras (ISSAI 3100: 4). De ahí, es posible constatar que su objeto va más allá de “verificar el grado de

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

cumplimiento de los objetivos de los programas”⁶⁴ y que entre sus múltiples enfoques se encuentran las políticas, sistemas, organizaciones, procedimientos y servicios gubernamentales. Se trata de una herramienta utilizada en las naciones para construir un buen gobierno, aquél cuya administración pública busca la ejecución de la ley, la justicia y prosperidad social (Bonnin, 2013: 319).

Por ello, a partir de analizarla bajo la “teoría de las organizaciones”⁶⁵, la normativa operacional y su práctica en la administración pública internacional y nacional, se busca comprenderla no solo desde su evolución histórica y la especulación académica, sino también de su concepción pragmática, es decir, del cómo se concibe, reglamenta y práctica en la fiscalización gubernamental de hoy.

4.1 Teoría de organización para la auditoría de desempeño

La auditoría de desempeño, reconocida en inglés como “*performance audit*” o “*value for money*” (de costo-beneficio), es una herramienta de evaluación en la “Nueva Gestión Pública” (NGP, Barselay: 1997) que en lengua española se conoce también como “auditoría de gestión”, “auditoría de rendimiento”, “auditoría de operación” o “auditoría administrativa”. Para distinguirla de las “*auditorías de regularidad*”, referidas también como de “legalidad” o de “conformidad” (*financieras* y de *cumplimiento*), la INTOSAI remarca que “a diferencia de la auditoría de regularidad, está relacionada principalmente con las verdaderas intenciones detrás de las intervenciones gubernamentales” (Anexo ISSAI 3100, p. 4).

Esta concepción, contra lo que se ha afirmado en México, no se refiere solo al control fiscalizador *per se*, centrado en el enfoque “puro” a la legalidad programática y la contabilidad de las cuentas que se ajusta más al señalamiento del incumplimiento o la acusación, sino a una evaluación de amplio alcance que exige

⁶⁴ Concepción constitucional y reglamentaria referida en el artículo 74 desde 1977, reiterada en 1999 en el 79 fracción I de la CPEUM y sostenida en el artículo 2, fracción II de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada el 18 de julio de 2016.

⁶⁵ “La teoría de las organizaciones”, también referida como “Escuela de la burocracia o estructuralista de la administración”, cuya paternidad corresponde a Max Weber (1918),

un marcado seguimiento y acompañamiento consultivo para coadyuvar al diseño e implementación de las organizaciones, las políticas públicas y los procedimientos de operación en el campo mismo de las funciones, las operaciones y los servicios públicos.

Al referir que se trata de “una evaluación de amplio alcance”, se asume que abarca el contexto legal y decisorio de “organizaciones institucionalizadas” (Powell y Dimaggio, 2001: 79) en el que se desenvuelven los servidores públicos. Se trata de normas y valores que rigen a la administración pública, cuyo interés, retomando a Harmon y Mayer (2001: 67), tiende normalmente a “la eficiencia y la efectividad” de la actividad gubernamental, a “los derechos y la capacidad del sistema gubernativo” que orienta el escrutinio del servicio público en su nombre y al “control del ejercicio de la discrecionalidad” sobre el funcionamiento del gobierno.

La preocupación histórica de la administración pública por la eficiencia de la gestión radica en las condiciones de productividad (economía, eficiencia, eficacia, y efectividad e incluso, más recientemente, de calidad, equidad y equilibrio ambiental) algunas de las cuales están inscritas en muchas constituciones del mundo y que son características fundamentales de la normativa y prácticas de auditoría de desempeño⁶⁶. No es casual que, aún sin concebirla propiamente, sus orígenes comenzaron a gestarse con el “principio de especialización y control del trabajo” referido por Adam Smith en 1776⁶⁷, lo que trajo consigo los estudios de tiempos y movimientos y la división del trabajo industrial que fueron la base de los *Principios de la Administración Científica* y las etapas del “proceso administrativo” (Taylor, 1961: 16) que, más enriquecidas, hasta hoy son clásicas y universales.

⁶⁶ Por ejemplo, se ha constatado que en Colombia los principios constitucionales de la fiscalización son: la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y el equilibrio ambiental, lo que especialistas llaman las cinco “Es”. Véase *Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México. Órganos de Control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas*, de **Carolina Cornejo** (Autora) y **Renzo Lavín y Sebastián Pilo** (Coordinadores del proyecto) Ed. Por Iniciativa TPA2, OLACEFS3 e INTOSAI4, Junio 2013, p. 105.

⁶⁷ Smith, Adam, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Editorial: **Tecnos**, Año publicación: 2009 (1776), Temas: Economía

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

M. Parker Follet (1999, 141-155) demostró que determinadas conductas del superior y del subordinado “menoscaban la productividad de la organización”. Desde entonces se vislumbraba lo subyacente a las decisiones, el capital humano y los beneficiarios o usuarias de los bienes y servicios.

Marvin Bower, un administrador quien fundó la oficina de *McKinsey & Company* en Nueva York (1933)⁶⁸, se refirió por primera vez a la “*auditoría administrativa*”, concebida como “una evaluación de una organización en todos sus aspectos». B. Franklin (2007: 11), destaca que los objetivos de la auditoría administrativa son “evaluar el comportamiento organizacional en relación con estándares de productividad, calidad, organización y servicio para optimizar el aprovechamiento de los recursos”. Es decir, no se trata de la simple verificación de cumplimiento, sino de evaluar la cultura organizacional en su conjunto.

Ello reafirmó “la importancia del control para estimular la productividad de la organización” (L. Urwick, 1999: 64) y sostuvo la idea de que “la revisión de una organización” debe realizarse analizando todas sus funciones” (A. Kent, 1948)⁶⁹. Así, la auditoría agregó el concepto de productividad como detonante, al tiempo que se abrían las oportunidades para un “modelo general del cambio planeado” (K. Lewin, 1951: 5-41), en el control de gestión de las organizaciones públicas (*descongelar, cambiar y recongelar* el patrón actual de comportamiento) que más tarde fue la base de la “*reingeniería de procesos*” (Hammer y Champy: 1993).

Provocar el cambio, aunque hay abundante teoría al respecto⁷⁰, es lo más difícil en las organizaciones y sobre todo en las gubernamentales, ya que consiste en reconocer la necesidad de transformar no solo las formas de gestión sino la cultura organizacional, algo que sin duda representa uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la auditoría en México. Y es difícil, quizás, cuando quien tiene la autoridad y las decisiones, frente a los resultados de la evaluación, incluso

⁶⁸ James O. McKinsey, considerado el padre de la “contabilidad gerencial” y fundador de la firma internacional de consultoría de gestión, que lleva el apellido. Su éxito, sin embargo, fue precisamente, incorporar el enfoque de la administración de Bower.

⁶⁹ Ibidem, citado por Franklin, Benjamín Enrique, p. 6

⁷⁰ Se sugiere la obra de Cumming y Worley, *Cambio y desarrollo organizacional* 2009, referida más adelante

siendo recomendaciones propositivas, reacciona defensiva o negativamente al cambio.

La reacción defensiva, o incluso agresiva, al cambio planeado es la negación de la innovación y la optimización. Sin embargo, diversos estudios sociológico-administrativos respecto a la negación, el no consentimiento y la confrontación al cambio organizacional, demuestran que se trata de un fenómeno psicológico bajo el cual los seres humanos prejuzgan incompatible todo aquello que los sacude o mueve de su inercia al *statu quo* y que es compatible con la organización, pero no con sus perspectivas y objetivos personales. La respuesta para tratar de resolver tal inercia-resistencia, se encuentra en las teorías de la “*persuasión*, la cooperación, la organización informal y la aceptación de la autoridad”⁷¹ en los procesos de liderazgo de Barnard (1938) que sugieren que para ser eficiente y sobrevivir una organización necesita mantener “equilibrio entre sus metas y los propósitos de sus empleados”; propuesta que confirmó Maslow, en su *Teoría de la Motivación humana* (1943), al sugerir que “las satisfacciones o frustraciones de los individuos en las organizaciones dependen del grado de realización de sus necesidades fisiológicas, de seguridad y sociales”⁷². En ese sentido, la motivación es concebida como un mecanismo práctico para contrarrestar “la completa separación entre lo que es propio al funcionario y lo que es propiedad de la organización” (Amitai Etzioni, 1979: 64), una herramienta efectiva para incentivar la resiliencia que es fundamental en todo proceso de cambio.

El Sistema Social (T. Parsons, 1951)⁷³, como una nueva corriente del conocimiento administrativo, fundamentó la “teoría de sistemas”, o la ciencia de la “totalidad” (Bertalanffy, 1968: 37), que permitió concebir a la organización como un todo que funciona gracias a la armonía de conjunto por cada una de sus partes. Fue así que, desde la biología y *La Psicología Social de las Organizaciones*, las instituciones públicas fueron

⁷¹ Barnard, Chester, *Organization and Management: Selected Papers*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1948. Citado en Clásicos de la Administración Pública, FCE, México, 1999, p. 160.

⁷² Maslow, Abraham, “*Teoría de la motivación humana*”, en la *Psychological Review*. Washington, D.C. 1943.

⁷³ Particularmente, Talcott Parsons, *The Social System* (1951), referido por Harmon y Mayer, 2001, p.199.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

concebidas como “sistemas abiertos” (Katz y Kahan: 1966: 14-29) donde *insumos, procesos y productos* consolidan la energía y los recursos importados y transformados del ambiente del sistema. Más aún, cuando no están exentas de “situaciones contingentes” (Lawrence y Lorsch, 1987)⁷⁴ en donde existe el imperativo ambiental que obliga a que las organizaciones respondan no solo a los elementos humanos y recursos internos, sino también a las demandas y exigencias sociales de más y mejores bienes y servicios públicos.

En ese sentido, Cumming y Worley (2009:188), en su *Cambio y desarrollo organizacional*, han confirmado que “las transformaciones implican la remodelación de elementos de diseño de la organización y de la cultura”, es decir no solo tienen que ver con la redefinición de la estructura y las funciones, sino implica formas de operar distintas que busquen la calidad.

Al respecto, Deming (1986: 132) señaló que “la *calidad* solo puede definirse en función del sujeto quien juzga la calidad”⁷⁵ y que “la ineficiencia en una organización incrementa el costo, eleva los precios y disminuye el estándar de vida de los usuarios”. De hecho, los teóricos de la calidad (Deming, Juran, Crosby) en general coincidieron en lo que se conoce como *Total Quality Management*⁷⁶, la “Gestión de la Calidad Total”, un principio que, a partir del “cambio planeado” de Lewin, retomaron, Hammer y Champy (1994: 54) en su *Reingeniería* al sugerir un cambio radical, “reinventar”, para atender demandas “bien y a bajo costo”.

Hasta aquí, se aprecian visiones organizacionales que contrastan pero que al final giran sobre el propósito de la auditoría de gestión, es decir, optimizar además de fiscalizar. Más allá de verificar el cumplimiento *programático*, se trata de elevar el desempeño del gobierno (Pollitt, 2011). Por un lado, se asume revisar los procesos con un nivel de detalle que llega hasta las tareas más simples y básicas en el nivel departamental (calidad total) y por el otro, de reinventar, o refundar en su caso,

⁷⁴ Lawrence P. and Lorsch J., *Organization and Environment* (Cambridge: Harvard University Press, 1967).

⁷⁵ Deming, W. Edwards, *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis* (1982). Ed. Díaz de Santos, España 1986, p. 132.

⁷⁶ Sobre *Total Quality Management*: Deming, W., *Quality, Productivity, and Competitive Advantage* (Cambridge: MIT Center for Advanced Engineering Study, 1982); J. Juran, *Quality Control Handbook*, 3d ed. (New York: McGraw-Hill, 1974); P. Crosby, *Quality Is Free* (New York: McGraw-Hill, 1979); P. Crosby, *Quality Without Tears* (New York: McGraw-Hill, 1984).

las funciones en procesos integrales de actividades racionales. Lo importante es que ello depende de la situación evaluada (Troupin: 2012).

De ahí, que se recurra también a la evaluación de las mejores prácticas, o el estudio comparado de la administración, que provee el *Benchmarking*, un “proceso para evaluar los productos, servicios y métodos de trabajo de las organizaciones reconocidas como “las mejores” en su línea (Spendolini: 2005)⁷⁷. Echar un vistazo a organizaciones y procedimientos similares en el ambiente nacional o internacional permite sopesar en qué lugar se encuentra el sistema en estudio. Sin embargo, está claro que, tratándose del gobierno, las características sociales, geopolíticas, jurídicas y económicas de gestión pública implican una perspectiva apropiada que es importante dimensionar en el campo de la evaluación.

Desde luego, no se pueden pasar por alto las aportaciones de la *evaluación de políticas públicas*, la *nueva gestión pública* y la *gobernanza pública*, las doctrinas que promueven el “buen gobierno”, cuyos fundamentos teóricos por sí son muy útiles en las auditorías de desempeño.

Por ejemplo, en el análisis y *evaluación de políticas públicas* (Leeuw, 1992), al reconocer que muchos programas pueden funcionar conforme a lo demandado por la sociedad, siempre que se examinen previamente en términos del “costo beneficio”, viabilidad y sustentabilidad de proyectos, que se planee y dimensione perfectamente su instrumentación y, que se realice un acompañamiento y seguimiento cercano durante todo el proceso hasta su completa implementación, a fin de garantizar que tengan un efecto positivo.

Por su parte, en la *Nueva Gestión Pública (NGP)* se enfatiza más en los costos económicos que en las políticas y en evitar los desperdicios y la falta de eficiencia, rasgos típicos de la auditoría de desempeño. Aquí, queda clara la visión de la eficiencia en los costos, esto es, en los medios y no solo en el fin de los programas o políticas (Taro y Hanni, 2015). Sin embargo, la riqueza se desprende en la dirección colegiada que aporta un valor agregado en términos de objetividad a las instituciones; que en los estados federados no se trata de descentralizar todo *per se*, sino delegar

⁷⁷ Spendolini, Michael J., *Benchmarking*, Grupo Editorial Norma, México, 2005, p. 3

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

la responsabilidad de la operación manteniendo la información y la evaluación centralizados para no perder nunca el control; y en la reglamentación de las decisiones de los administradores, lo que encarna el control de la discrecionalidad sobre funciones específicas de alto riesgo como es el presupuesto, por ejemplo. Es así como sugiere contar con un sistema financiero, contable y presupuestario homólogo para todos los niveles de gobierno, esto es, en línea, en tiempo real y al día-día de las operaciones⁷⁸, lo que puede ayudar mucho a contrarrestar la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad, pero sobre todo a optimizar la gestión del gobierno.

Ahora bien, *la gobernanza pública* reconoce en la evaluación la participación social (Pontones *et al.*: 2014) como una responsabilidad no sólo de transparentar la información y rendir cuentas, sino como una *participación social* donde se obtiene la aportación propositiva de la sociedad civil sobre la acción de gobierno (Arthur *et al.*: 2012). La Contraloría Social, pese que se afirma como una función fiscalizadora de la sociedad civil⁷⁹, en la práctica institucional corre el riesgo de convertirse en un buzón de quejas y denuncias sin control ni sistematización alguna. Sin embargo, en una adecuada concepción organizacional, es una forma de generar confianza y alianza entre la sociedad civil y el sector público para ganar productividad. Es así, que el enfoque de la evaluación involucra la participación ciudadana para construir propuestas y atender problemas o necesidades públicas (Mayntz: 1998)⁸⁰.

⁷⁸ En México, por ejemplo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental se aprobó desde 2008, como una política pública que busca, pues aún no se logra en muchos estados y municipios, homologar y consolidar la contabilidad en los tres niveles de gobierno. Algunos suponen que es un proyecto difícil “por lo grande de la administración pública en México”, sin embargo, olvidan que ello es posible en la propia banca, incluso antes de la revolución de la informática, con un alcance que cubre no solo sus finanzas, sino hasta el nivel de miles de cuentas-cliente al día-día de la operación.

⁷⁹ Así la concibe Luis Vázquez Cano en *El control Gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización en México*, de. Ed. FCE, México, 1994

⁸⁰ Sin embargo, la inclusión civil no significa integrar consejos o comités ciudadanos *ad hoc* al gobierno o poner *per se* en manos de las ONG las decisiones de la sociedad en todo su conjunto, sino propiciar una organización ciudadana inclusiva que involucre a todos los individuos. Los derechos humanos implican el reconocimiento del individuo, del otro, en tanto ser público. Por ello, lo público, no se debe monopolizar por quienes se asumen como la “sociedad civil organizada”; sino crear las condiciones jurídico-estructurales para que todos los individuos, sin distinciones de ningún tipo, acudan, colaboren y participen en la acción pública corresponsablemente.

En suma, las herramientas de la racionalidad administrativa están ahí y pueden ayudar no solo al control *per se*, sino al monitoreo y valoración de amplio alcance, pues sus enfoques van más allá de los criterios de integridad, al agregar “condiciones de productividad” (economía, eficiencia, eficacia, efectividad e incluso de calidad) necesarias para medir el sector público (Bruce: 2011). Estas condiciones de productividad, sin embargo, no refieren a la “economía” como la simple comprobación del presupuesto aprobado contra el ejercido en un programa específico, sino su evaluación en términos de costo beneficio (Barret: 2011). No resulta racional destinar tantos o más recursos a funciones adjetivas, de apoyo o administrativas, como a las sustantivas, aquellas que tienen un impacto en los propósitos y objetivos gubernamentales. Siempre será más productivo invertir en actividades primarias, infraestructura y servicios básicos que gastar en actividades secundarias.

Del mismo modo, la “*eficiencia*” (Vacca: 2014) no significa simplemente rebasar un determinado porcentaje respecto a lo programado, proponerse 100 y realizar 111 y así sucesivamente cada año, sino sustentar la programación y determinar la verdadera capacidad de realización. La capacidad de una estructura se estima que puede producir 100, pero el nivel profesional de la dirección y de la autoridad la puede llevar a generar 200.

La *efectividad* (Taro *et al*: 2015), como “*Teoría del liderazgo en las organizaciones*” (Rodríguez, 2004:204), postula que para que esta se realice “es necesario que los resultados, vistos como productos o servicios de las instituciones públicas, se ajusten a las demandas del sistema al que está dirigido”. Por ejemplo, no resulta efectivo que la proporción del gasto corriente destinado al costo de la estructura del gobierno sea cercana o igual a la inversión que se destina a los contribuyentes por medio de servicios públicos.

La *calidad* (Tillema *et al*: 2010), que se espera de la administración y del destino de los recursos públicos tiene que ver más con invertir que con gastar. Subsidiar un sector, estructura o actividad determinada no significa sufragarla, mantenerla e incluso mantenerla empobrecida por siempre, sino proveer

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

las condiciones técnicas y físicas necesarias e indispensables para incentivar su autosuficiencia económica. Los sectores desprotegidos de la población más que “cruzadas contra el hambre” y “fuerzas de seguridad” necesitan inversión productiva en agua, pozos, presas, electricidad, caminos, puentes (...).

De ahí que las auditorías de desempeño por su alcance orientado a la integralidad y su enfoque a la productividad (Vacca, 2014), van mucho más allá de la integridad, del cumplimiento y de la rendición de cuentas en sí mismos. Sobre todo, ahora, cuando las tecnologías están ahí. Ello es, porque más allá de la simple “verificación del cumplimiento programático”, busca la innovación, el desarrollo y la optimización mediante un seguimiento consultivo que facilita el diseño y la implementación en el campo mismo de las estructuras orgánicas donde se gestionan las operaciones y los servicios públicos.

4.2. Normativa y prácticas de auditoría de desempeño en el mundo.

Contra lo que se cree, el primer fundamento legal de la auditoría de desempeño proviene del oriente y no de occidente cuando, después de la segunda guerra mundial, en el artículo 20 de la “Ley del Consejo de Auditoría de Japón” (CAJ), Ley de 1947 reglamentaria del artículo 90 constitucional, se mandató al CAJ para “auditar los aspectos de precisión, regularidad, economía, eficiencia y efectividad y de otros aspectos necesarios de auditoría”⁸¹.

Es así que la práctica japonesa destaca dos categorías: las “auditorías obligatorias” (de exactitud y de regularidad equivalentes a las de cumplimiento financiero) que son periódicas; y las “auditorías discrecionales” (de economía, de eficiencia y de efectividad equivalentes a las de desempeño) que el CAJ puede practicar cuando lo estima necesario conforme al marco de actuación siguiente:

⁸¹ Con base en la página del Consejo de Auditoría de Japón en <http://www.jbaudit.go.jp/english/index.html> así como Constitución de Japón, firmada por el emperador HIROHITO, Ley No.73 de 1947.

TIPOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN

Auditorías Obligatorias (Cumplimiento)	Auditorías Discrecionales (Desempeño)
<ul style="list-style-type: none"> • De exactitud (Accuracy): Sí, o no, las declaraciones de cuentas reflejen la situación financiera tal como el ejercicio del presupuesto; y • De regularidades (Regularity): Sí, o no, las transacciones financieras se procesan correctamente conforme a los presupuestos aprobados, las leyes y las regulaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • De economía (Economy): Sí, o no, la ejecución de proyectos y programas o ejecución del presupuesto es administrada con el mínimo costo; • De eficiencia (Efficiency): Sí, o no, los proyectos y programas generan el máximo resultado conforme al costo presentan el mejor resultado costo-eficiente; • De efectividad (Effectiveness): Sí, o no, los proyectos y programas alcanzan los objetivos previstos y producen los efectos esperados.

FUENTE: http://www.jbaudit.go.jp/english/img/effort/espect_1.jpg Consultado el 20-11-2015

Como se aprecia, las tres condiciones base de la productividad que hoy son características de la auditoría de gestión, se encuentran en Japón, ya que no fue sino hasta 1983 cuando esos mismos criterios se reglamentaron en el Reino Unido. Desde entonces, “El papel de las SAI en la lucha contra la corrupción y la mala gestión” (UN/INTOSAI, 1996) comenzó a cobrar importancia. Las técnicas japonesas de auditoría se generalizaban y se reconocía que las auditorías de desempeño suponían “un enorme desafío en cuanto a la calificación profesional y la técnica de auditores”⁸². Fue así que la INTOSAI⁸³ estableció que, al control de legalidad y conformidad, se uniera “un control orientado hacia la economía y eficiencia de las operaciones estatales”⁸⁴:

ÁMBITO, RESPONSABLES Y ENFOQUES DE LOS DOS TIPOS DE FISCALIZACIÓN EN EL MUNDO

Tipo de Control	Organismos	Tipos de Auditoría	Enfoque y Alcance
Control Externo	Entidades de Fiscalización Superior (EFS)	“Auditorías de regularidad” También llamadas auditorías de cumplimiento o de conformidad (financieras, forenses, de legalidad, de Obra, de Sistemas, Medio ambiente...)	En las cuentas, finanzas, presupuesto, y en general al cumplimiento de legalidad o de programas y objetivos específicos
Control Interno	Órganos Internos de Control (OIC's)	“Auditorías de desempeño” También llamadas de gestión, de operación, o de rendimiento.	En las políticas, programas, organización, actividades, procesos y sistemas administrativos en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad. Está relacionada principalmente con las verdaderas intenciones detrás de las intervenciones gubernamentales, así como a los conceptos

FUENTE: Concepción propia con base en la normativa INTOSAI

⁸² Con base en el *Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental* celebrado Viena del 21 al 25 de octubre de 1996. www.intosai.org

⁸³ La ISSAI 100 – Principios fundamentales de auditoría del sector público es la norma fundamental de la INTOSAI que surge en *La Declaración de Lima* en octubre de 1977 www.issai.org

⁸⁴ *Normas Internacionales de las Instituciones Superiores de Auditoría* (Anexo ISSAI 3100, p. 4).

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Como se observa, independientemente del ámbito del control, ya sea externo o interno, ambos tipos de auditoría se pueden practicar indistintamente tanto por las SAI, como por los OIC. Los fundamentos de la auditoría de gestión se clarifican como se resume a continuación:

FUNDAMENTOS DEL CONTROL DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SEGÚN LA INTOSAI

Fundamento	Orientación
El control de la economía	En las actividades administrativas, se trata de minimizar los costos de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio.
El control de la eficiencia	En la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, los sistemas de información, los procedimientos, los servicios y los indicadores de desempeño y control. Se trata de obtener el máximo de la relación entre recursos utilizados y productos/servicios entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
El control de la eficacia	En cuanto a los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos. Se refiere a cumplir las metas planteadas y lograr los resultados previstos.

Como se aprecia, la materialidad de la auditoría de desempeño abarca programas, entidades o fondos específicos, así como actividades, productos, resultados e impactos o situaciones existentes incluyendo sus causas y consecuencia, a fin de aumentar tanto valor agregado como sea posible. Su objetivo principal “es promover constructivamente la gobernanza económica, eficaz y eficiente y contribuir a la rendición de cuentas y a la transparencia”. Al respecto, señalan tres enfoques:

DIFERENTES ENFOQUES DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

1. **Enfoque orientado al sistema**, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, por ejemplo, los sistemas de administración financiera: de organización, de salud, educación, alimentación, etc.;
2. **Enfoque orientado a resultados**, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba; y
3. **Enfoque orientado al problema**, que examina, verifica y analiza las causas de problemas particulares o desviaciones en área de la administración pública determinada.

FUENTE: ISSAI 300-12 www.intosai.org

Como se observa, pueden centrarse en sistemas institucionales completa o parcialmente, incluyendo los requerimientos,

Jerónimo Jesús Salinas García

intenciones, objetivos, y expectativas organizacionales, o bien, en problemas sociales, siguiendo el proceso siguiente:



En la auditoría de desempeño el *desarrollo in situ*, en el campo mismo de las instituciones, organizaciones u operaciones a evaluar, y el *seguimiento* de los resultados, son quizá las etapas más importantes del proceso, pues se trata de una evaluación que se introduce en la operación. Es decir, implica un proceso propositivo y consultivo de acompañamiento continuo al ente evaluado, procurando la implementación y que se logren los resultados determinados.

Ello lo confirma Ronald Balbe (2010) al señalar que es el seguimiento, la acción consultiva ejercida una vez concluida la auditoría, “uno de los principales desafíos de las auditorías de rendimiento para la implementación de los programas y políticas, pues permite tener una visión más completa de la realidad”. En el mismo evento, Tony Angleryd (2010), destacó “el apoyo del congreso, la relación con el gobierno, el establecimiento de asociaciones estratégicas, la participación y capacidad de la administración, la capacidad organizacional y la habilidad de producir auditorías de buena calidad”⁸⁵. La calidad está presente, también, en la normativa de la auditoría de desempeño del *Tribunal de Cuentas Europeo* (TCE)⁸⁶ donde se consideran como “auditorías de calidad elevada”⁸⁷:

⁸⁵ Balbe, Ronald, *Los principales desafíos para la sostenibilidad en auditorías de rendimiento*. Tony Angleryd, *Auditoría de rendimiento tiene como base criterios de economía, eficiencia y efectividad*. Ponencias en el Seminario internacional *Sostenibilidad de la Auditoría de rendimiento*. INTOSAI/Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, Celebrado en Brasil, el 28/09/2010, <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24A4F0DDA014A71C7A52C070F>

⁸⁶ El Tribunal de Cuentas Europeo, desde 1977 es responsable de auditar los ingresos y los gastos de la UE.

⁸⁷ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF Actualizado y disponible al 16-11-2015.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

LA TIPOLOGÍA DE AUDITORÍA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Aspectos	Auditoría financiera	Auditoría de desempeño
Finalidad	Evaluar si las operaciones financieras se han ejecutado de manera legal y regular y si las cuentas son fiables.	Evaluar si los fondos comunitarios han sido utilizados con economía, eficiencia y eficacia.
Ámbito de aplicación	Operaciones financieras, contabilidad y procedimientos de control clave.	Políticas, programas, organizaciones, actividades y sistemas de gestión.
Base académica	Contabilidad y Derecho.	Economía, Ciencias Políticas, Sociología, etc.
Métodos	Formato estándar.	Varían en función de cada fiscalización.
Criterios de fiscalización	Criterios normalizados establecidos por la legislación y la reglamentación aplicable a todas las auditorías.	Mayor libertad de criterio para el auditor. Un criterio único para cada auditoría.
Informes	Informe anual. Más o menos estandarizado.	Informes especiales de carácter ocasional. Estructura y contenido variables en función de los objetivos.

FUENTE: *Manual de auditoría de gestión* del Tribunal de Cuentas Europeo. p. 11

El TCE concibe a la auditoría de desempeño como una evaluación que no está sujeta a criterios prestablecidos, sino también a programas y organizaciones. En sus directrices⁸⁸, destaca que, además de las “3 Es”, buscan responder a preguntas sobre “la pertinencia” de las intervenciones respecto a las necesidades que se pretende satisfacer; y la sostenibilidad de los efectos resultados de las intervenciones⁸⁹. Los principales elementos que componen el enfoque-objetivo de una auditoría/evaluación de desempeño en el TCE son las funciones estructuradas en una organización (Azuma: 2004; Bruce: 2011).

Pese que “la evaluación se ha concebido como un paradigma de las políticas y programas empleando enfoques científicos más o menos elaborados”, dentro de la INTOSAI se ha aceptado que “la evaluación de programas posee objetivos similares a los de la auditoría de desempeño, (ISSAI 3000, p. 24):

⁸⁸ *Directrices para la auditoría de evaluación. SECCIÓN 2: Importancia de la evaluación en la auditoría del rendimiento*, pp. 1-3

⁸⁹ Véase también el discurso del auditor John Sweeney, del Tribunal de Cuentas Europeo, acerca de diez principios-claves de la auditoría de rendimiento, en el *Seminario Sostenibilidad de la Auditoría de Rendimiento* Auditor 28/09/2010) disponible el 04-08-2015 en <http://portal3.tcu.gov.br/>

DISTINTIVOS PRÁCTICOS DE LA FISCALIZACIÓN Y LA EVALUACIÓN SEGÚN LA INTOSAI

Fiscalización	Evaluación
Fiscalización de la regularidad: ¿Se cumplen las reglamentaciones?	Evaluación de la coherencia de la política: ¿Los medios empleados por la política son coherentes con los objetivos fijados?
Fiscalización de la economía: ¿Los medios elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?	Evaluación del influjo de la política: ¿Cuál es el influjo económico y social de la política?
Fiscalización de la eficiencia: ¿Los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos empleados?	Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas: ¿Los resultados observados se deben a la política, o existen otras causas?
Fiscalización de la eficacia: ¿Los resultados son coherentes con la política?	

FUENTE: Con base en *Evaluación de programas y auditoría de desempeño*, ISSAI 3000, p.25

De hecho, en la misma Directriz de la INTOSAI, se incluyen también las herramientas que utiliza la Oficina para la Rendición de Cuentas estadounidense (GAO) en la evaluación. De ahí que sean muy semejantes, como se muestra:

CATEGORÍAS DE EVALUACIÓN APORTADAS POR LA GAO A LA AUDITORIA DE GESTIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de procesos, valora la forma y calidad en que se elaboran los productos y el grado en que un sistema funciona conforme los requisitos, el diseño original y las expectativas legislativas. • La evaluación de productos, se centra en los outputs o productos y servicios (incluidos efectos colaterales y efectos involuntarios), con objeto de juzgar la eficacia y calidad respecto a las perspectivas ciudadanas. • La evaluación del influjo, valora la efectividad de un sistema al identificar factores externos que influyen sobre los productos y, en su caso, aislar el impacto de éstos al logro de los objetivos. • Las evaluaciones del coste-beneficio y del coste-eficacia, son análisis que se aplican para determinar la relación entre gasto o inversión y los beneficios de un sistema determinado, los cuales no siempre suelen ser económicos, sino sociales.

FUENTE (ISSAI 3000, p. 26-27). Realizadas con base a General Accounting Office, 1981, Sobre el alcance de la auditoría (que incluye la evaluación de programas), Véase Standards For Audit of Governmental Organizations, Program, Activities, and Functions, Washington, D.C., U.S, www.gao.gob.us

Como se observa, se trata de una evaluación⁹⁰ que no se limita a las políticas públicas, sino destaca por su potencial evaluador para efectuar “análisis integrales de las organizaciones”, esto es, no solo de observar y señalar el cumplimiento programático,

⁹⁰ Esto es relevante cuando en México, no fue sino a partir de 2012, en la revisión de la Cuenta Pública de 2011, cuando la ASF instrumentó la evaluación dentro de sus tareas de fiscalización superior.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

sino prevenir, corregir y optimizar las operaciones como un todo desde la ejecución. Incluso, se establece, que toda creación o renovación de alguna organización, se sujete previamente a una evaluación de costo beneficio. En ese sentido, “en el campo de la fiscalización la evaluación es, en esencia, una más de los “enfoques” posibles que utiliza la auditoría de desempeño (ISSAI 3000, p. 47), como se aprecia a continuación:

DIVERSOS ENFOQUES EN LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SEGÚN LA INTOSAI

1. Estudios sobre el logro de metas o estudios basados en resultados
2. El examen de los productos en comparación con los objetivos
3. Estudios basados en el proceso
4. Estudios sobre el influjo
5. Estudios de costo-beneficio y estudios de costo-eficacia
6. Estudios de evaluación comparativa (benchmarking)
7. Estudios de meta- *evaluación*
8. **Estudios organizacionales: sobre si las estructuras, los procesos, los programas, etc. corresponden a las mejores prácticas.**
9. Estudios específicos sobre gestión de servicios y de la calidad; sobre la capacidad del servicio, y sobre los sistemas de aseguramiento de calidad.
10. Otros.

Fuente: Elaboración propia con base en las *Directrices de Auditoría de Desempeño –ISSAI 3000-3100* de la INTOSAI

Nótese que sólo los dos primeros tienen un enfoque a la eficacia, mientras que el resto tratan de evitar el desperdicio de recursos públicos e inversiones improductivas.

En suma, un efectivo enfoque al desempeño, implica fungir no solo como observadores que señalan y acusan irregularidades y se quedan en la simple recomendación, como sucede en México, sino como consultores que proponen e impulsan el mejoramiento, desarrollando un seguimiento y acompañamiento consultivo desde la decisión política hasta su implementación administrativa. La integralidad y el amplio alcance de este tipo de auditorías-evaluaciones lo ha especificado Williams (1989: 45) al describirla como “un examen completo y constructivo de la estructura organizativa”. No es casual que en el *Seminario Sostenibilidad de la Auditoría de rendimiento* organizada por el TCE (2010) se haya insistido que “es muy importante que la auditoría de desempeño se preocupe por organizar los órganos

y contribuir para una mejor gerencia, ya que las entidades desorganizadas son un campo fértil para la corrupción”⁹¹.

4.3. Normativa y práctica de la auditoría de desempeño en México

En México, los esfuerzos normativos y prácticos desde las propias instituciones responsables del control administrativo, tanto interno como externo, forman el principal recurso normativo de la auditoría de desempeño⁹². Sin embargo, dado que la SFP y, en general, los OIC del país, aún en las recientes leyes del SNA, no han sido obligados a transparentar sus informes de resultados derivados de la práctica auditora, como ha sido en la ASF. Por ello, el análisis muestral se aborda desde el Marco operativo y prácticas del ASF, donde si existe la obligación constitucional y es posible acceder a los resultados históricos de todas las auditorías que practican desde el 2001.

La Ley Reglamentaria del artículo 79 constitucional, concibe “la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales (2º -II); y, “verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”, lo que comprende: “a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismos; b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y c) Si se cumplieron los objetivos de los programas y las metas de gasto que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres” (14º - II).

Si bien el artículo 134 constitucional, prevé condiciones de productividad del gasto público que se adoptan para las auditorías de desempeño desde el 2008, lo cierto es que tras quince años de la ASF, el artículo 74, fracción VI, mantiene la

⁹¹ Palabras de Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Secretario de Fiscalización y Evaluación de Programas Gubernamentales-SEPROG, en la conferencia “Cinco mitos de la auditoría de rendimiento”, 28/09/2010), en <http://portal3.tcu.gov.br/portal/.pdf> al 04-08-2015.

⁹² Véase la *Auditoría al Desempeño en México* de los maestros Adam y Becerril (2008), así como el *Marco Operativo de la ASF*. Auditoría Especial de Desempeño del maestro R. Salcedo Aquino (2013), 3ª edición México 2008; así como la *Guía de auditoría al desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, de la SFP dic. 2006 Disponible en www.sfp.gob.mx a diciembre de 2015, pero abrogada por Acuerdo publicado en el DOF: 12/07/2010.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

limitación a “*verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*” desde 1977, lo cual, pese la reforma constitucional del DOF 07-05-2008 persiste en el artículo 79, fracción I, al mandarar “*realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales*. Más aún, ello, se reiteró en la reforma del DOF 29-05-2009 y se confirmó incluso en la nueva LEY de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF: 18-07-2016)⁹³. Con esa orientación a la eficacia, el enfoque puro a resultados se ha construido el “Marco Rector para la fiscalización superior”:

Estructura de la metodología para la fiscalización superior

Macroproceso para la fiscalización de la Cuenta Pública	Proceso de planeación Proceso de desarrollo Procesos de integración de informes Proceso de seguimiento Proceso de fincamiento de responsabilidades	Que se constituye como el "Marco Rector" que fija las normas de fiscalización y el esquema operativo para la revisión de la Cuenta Pública, en los que se engloba el
Criterios y lineamientos generales	Criterios generales de fiscalización para el proceso de planeación Criterios generales de fiscalización para el proceso de desarrollo Lineamientos generales para el proceso de desarrollo Lineamientos generales para el proceso de integración de informes Lineamientos generales para el proceso de seguimiento Lineamientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias	En los que se establecen las normas, políticas, metodologías y plazos que deben observar las Unidades Administrativas Auditoras (UAA), y que a su vez se integran por subprocesos de conformidad con los
Lineamientos específicos	Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño Lineamientos para las auditorías de cumplimiento financiero	Los que constituyen la normativa particular, sobre los procesos de desarrollo, tanto para las Auditorías de
Guías Básicas de Auditoría	Auditorías de Regularidad Presupuestales Auditorías de Regularidad Financieras Auditorías de Legalidad Auditorías de Desempeño Auditorías Especiales Auditorías de Transferencia y Reasignación de Recursos Federales Auditorías de Sistema Auditorías de Seguimiento	Herramientas prácticas para orientar el trabajo por tipo de auditoría.

Fuente: Con base a los Criterios de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. ASF. Enero 2011.

⁹³ Pese que nominal y esencialmente se trata de la misma Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, fueron tales los ajustes que derivó el Sistema Nacional Anticorrupción que el Legislativo optó por abrogar la que estuvo vigente hasta el 18 de julio de 2016.

Como se aprecia, se trata de un valioso acervo de procedimientos, o lineamientos, criterios y guías de fiscalización práctica construida en tres tomos:

MARCO RECTOR NORMATIVO PARA LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR	
• “Tomo I Marco Rector para la fiscalización”, refiere el esquema operativo que deben observar los servidores públicos de la ASF en el ejercicio de sus funciones, así como las situaciones excepcionales a las que se refiere el título IV de la LFRCF.	
• El “Tomo II Revisión de la Cuenta Pública” comprende 3 volúmenes: el “Volumen 1 Procesos de Planeación” de las auditorías y la integración del Programa Anual Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF); el “Volumen 2 Proceso de Desarrollo”, que dispone la normativa para la programación, ejecución, informe de auditoría y revisión de situaciones excepcionales; y el “Volumen 3 Procesos de Integración de Informes Institucionales”, para la consolidación, presentación, edición y distribución de los informes que la ASF emite como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública.	
• Y, el “Tomo III Macroproceso para el Seguimiento de las acciones y Fincamiento de Responsabilidades”, que se integra en dos volúmenes: el “Volumen 1 Proceso de Seguimiento”, sobre la notificación, continuidad y conclusión de las observaciones, recomendaciones y acciones emitidas como resultado de la revisión, así como la promoción de acciones supervinientes en caso de falta de atención o solventación de las entidades fiscalizadas u otras instancias competentes; y el “Volumen 2 Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias” que reguía y controla el proceso por faltas de atención o la no solventación de los pliegos de observaciones, hasta resolver y, en su caso fincar responsabilidades conforme a la LFRCF.	

FUENTE. ASF. Marco Operativo . 3º Edición, México, 2008

Pese que se trata de un vasto bagaje que en esencia comprende ya la normativa general aplicable a todo tipo de auditorías, existe, además, otro acervo amplio para las auditorías de desempeño, como se resumen a continuación:

LINEAMIENTOS TÉCNICOS DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO		
No	Lineamiento Técnico	Págs.
1	La Planeación	108
2	La Auditina	151
3	El Resultado	124
4	La Confronta	69
5	Observaciones y acciones promovidas	44
6	El Dictamen	23
7	El Informe Final	37
8	El Expediente de Auditoría	37
9	La Ficha de Auditoría	19
10	Presentación Gráfica de las Auditorías	49
11	Nota de Difusión	33
12	Materiales para la Comparecencia	27
13	Premiación de Auditorías	25
14	Seguimiento e Impacto de las Acciones	101
Total de páginas		847

Fuente: Análisis propio con base al Sistema de Administración de Documentos de la ASF

Estos “Lineamientos técnicos para la auditoría de desempeño” por sí solos implican 847 páginas, lo que más que

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

un “*manual de procedimientos de operación*” es todo un tratado normativo. Esta normativa no está disponible al público en la página de la ASF, como en la INTOSAI y muchos países, sin embargo, conforme al “Marco Operativo” se establece que: “la auditoría de desempeño evalúa los resultados de las políticas públicas; analiza la congruencia entre lo propuesto y lo alcanzado; mide el impacto real de la gestión pública y retroalimenta a la entidad para mejorar sus prácticas gubernamentales.

En suma, se trata de una normativa y definiciones de amplias pretensiones, cuyos resultados históricos no solo están a la vista en www.asf.gob.mx, sino en las realidades respecto a calidad, competencias y percepción ciudadana en materia de servicios públicos⁹⁴. Es decir que, además de desvirtuar la concepción normativa que sugieren las mejores prácticas internacionales (INTOSAI, TCE, GAO, entre otras) y socavar la integralidad que las caracteriza, se coarta su capacidad para evaluar la efectividad de un sistema institucional, una organización, una función, un procedimiento, o incluso un producto o servicio público en términos de insumos y costo beneficio.

Ello está relacionado con la concepción que concibe: “la auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público”⁹⁵. Sin embargo, contra lo que se afirma, no es la eficacia sino la economía, la eficiencia y la efectividad lo que caracteriza las mejores prácticas de auditoría de desempeño en el mundo. Se trata de dos concepciones y enfoques distintos cuyo contraste gira en torno a la productividad, mientras que en México se reduce precisamente a “la eficacia, el valor principal” e, incluso por aceptación “el más difícil”.

Lo importante aquí, es destacar cómo juega la hermenéutica en una función que, incluso, partiendo de una misma norma-

⁹⁴ Al respecto, entre otros, se sugiere: *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Sistema Nacional de Fiscalización de México* 2016 ; *Estudio sobre conocimiento utilidad y áreas de mejora de la fiscalización superior*, diciembre 2015 Informe sobre la evolución y el desempeño de la ASF, octubre 2009. Investigación acerca de la Actuación y Desempeño de la ASF, de su titular y su Personal, septiembre 2009 ; Encuesta sobre la percepción de la actuación y resultados de la ASF, marzo 2008. de la UNAM. Disponibles en www.asf.gob.mx

⁹⁵ Véase, palabras de Salcedo, Aquino Roberto, *Experiencias de México en Auditorías de Desempeño* México, 2003, p.3 www.asf.gob.mx Ex Auditor Especial de Desempeño en México a partir de la creación de la ASF en 2001, quien se ha caracterizado por impulsar un valioso bagaje normativo institucional y diversas aportaciones profesionales y académicas en el tema de la auditoría de desempeño gubernamental.

tiva, se concibe diferente⁹⁶. Es decir, que la constitución, la gestión y la organización tienen un papel crucial en el diseño e implementación de esta importante herramienta de gestión pública.

En suma, son el seguimiento, el acompañamiento consultivo y la optimización lo que hace a la auditoría de desempeño una herramienta muy útil para contribuir a un buen gobierno, es decir, optimizar ingresos, ahorrar y economizar recursos que permitan generar disponibilidades para invertir en más y mejores servicios a la sociedad, al tiempo de provocar una interacción positiva inversa, ahora, de lo público a lo privado.

⁹⁶ Ello se constata en el análisis comparado de la gestión constitucional o legal de la fiscalización superior en los países seleccionados que se realiza en la presente investigación.

Capítulo 2

Auditoría gubernamental.

Evolución y situación internacional actual.

“La teoría y la práctica de la fiscalización y rendición de cuentas adquirieron relevancia de manera relativamente reciente, desde principios de los años ochenta y particularmente a partir de los procesos de transición política de gobiernos autoritarios a regímenes democráticos”⁹⁷. Esta afirmación nos refiere a una auditoría gubernamental que pareciera naciente, por ello, es fundamental contar con una perspectiva histórica toda vez que para entender su situación actual y vislumbrarla de manera prospectiva, conviene comprender sus orígenes constitucionales, su evolución hacia las instituciones de auditoría contemporáneas.

La experiencia de la II guerra mundial impulsó las primeras alianzas entre países y sentó las bases para la creación del “Estado Internacional”, la sociedad que predijera M. Parker Follet a principios del siglo XX y que se erigiera entonces como la Organización de las Naciones Unidas (UN: 1945). Las oportunidades consecuentes de la “depresión de los 30´s” y la segunda guerra mundial, propiciaron que los organismos de Auditoría gubernamental, previendo la necesidad de hacer algo contra los abusos y la corrupción en forma coordinada, en 1953 impulsaran la creación de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), o de Entidades de Fiscalización Superior⁹⁸ (SAI, por sus siglas en inglés).

Hoy, tras 62 años de que se emitieran sus primeros acuerdos, la INTOSAI busca erigirse como una organización

⁹⁷ Palabras del diputado José Luis Muñoz Soria, en su calidad de presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados durante la XLII Legislatura y en su Presentación al libro, del Dr. Roberto Rives Sánchez, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. Ed. Congreso de la Unión, Unidad de Evaluación y Control, México, abril de 2015. P.15.

⁹⁸ La INTOSAI, cuya organización y constitución fue convocada y presidida en 1953 por el Dr. Emilio Fernández Camus, el entonces titular de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de Cuba, inició con 34 países miembros y hoy reúne a todos los países miembros de las Naciones Unidas (192). www.intosai.org

internacional modelo, no sólo por su compromiso de compartir información y experiencias en torno a la fiscalización, coordinar políticas y estrategias de avanzada sobre la materia y fortalecer la capacidad técnica de las SAI del mundo, sino porque busca calidad y excelencia en su práctica administrativa interna y congruencia como instrumento de impulso a “un buen gobierno” entre los países miembros. Desde entonces, la INTOSAI, de acuerdo con su lema “*experientia mutua omnibus prodest*”, “la experiencia mutua beneficia a todos”, las ha reunido hasta llegar a construir un valioso bagaje de políticas, estrategias y normativa de gran contenido insoslayable en todo estudio del control, la auditoría, la evaluación, la transparencia, la rendición y fiscalización de cuentas gubernamental.

Las entidades de fiscalización, del control externo e interno en el mundo, necesitan no sólo ser congruentes y coherentes con los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad que técnicamente promueven, sino ser y servir con el ejemplo y el acompañamiento en sus prácticas auditoras, a fin de impulsar una gestión pública productiva y al mismo tiempo ser más reconocidas, aceptadas y obtener la confianza y credibilidad que su función necesita. Ese es, en un sentido amplio, el criterio rector que mueve las estrategias no solo de la INTOSAI sino de muchas SAI del mundo. Más aún, las entidades fiscalizadoras al ser ellas mismas agencias del Estado y fungir como entidades de control para la optimización de los recursos públicos, están no solo sujetas por la Ley igual que los entes que auditan, sino socialmente más obligadas por su carácter y naturaleza funcional.

Siguiendo la armonización y orientación que promueve la INTOSAI, las SAI adoptan una estructura constitucional que muestra un patrón estatal bastante estandarizado lo que se evidencia en los modelos de fiscalización superior comúnmente aceptados, muy similares y concurrentes, ellos son *el modelo napoleónico, el modelo anglosajón y el modelo de consejos*, sobre los que se aporta y destaca, en esta investigación, una clasificación basada no en sus orígenes geopolíticos ni en su nomenclatura o mecanismos de designación de sus titulares, pues, como se ha constatado, ello no corresponde con la verdadera naturaleza de su función, como ha sido en el caso de

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

la ASF de México antes de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción, sino en su constitución, organización y gestión, como la forma en que ejercen sus facultades y funciones fiscalizadoras, ya sean *argumentativas, sancionatorias o mixtas*.

1. Evolución de la auditoría gubernamental en el mundo

Los Estados han comprendido siempre, en su estructura de organización esencial, mecanismos de control gubernamental. Desde la antigüedad, si bien no como una teoría propiamente dicha pero sí como un control-auditor práctico del poder-autoridad y una inspección, vigilancia y evaluación directa sobre la comisión, el oficio y la administración pública delegados, la *auditoría* se ha institucionalizado y practicado desde el momento en que se constituyeron las primeras sociedades organizadas mucho antes de Cristo⁹⁹.

Desde el Código de Hammurabi (¿1750? a. C.) que establecía juicios sumarios a quien hiciera mal uso del patrimonio público, el Tribunal Supremo de Justicia que investigara los casos de corrupción en las ciudades Estado de Aristóteles (348 a. C.), la inspección de la conducta de los servidores del Rey en la India según Kaultiya (322 a. C.) y los magistrados que controlaban la hacienda pública y su ejercicio en el imperio de Roma (Polibio, 218 a.C.), la auditoría gubernamental ha estado ligada al poder. Siempre se ha reconocido que los individuos, principalmente quienes ejercen un ministerio público, dado que están sujetos a la corrupción, “poseen naturalmente un carácter voluble en su temperamento que hace necesario sean inspeccionados en su trabajo”. Las formas de corrupción, así como las estrategias para prevenirlas o combatirlas, se detallaron hasta en 40 modos distintos por “la institución de los espías” según el *Arthasastra*¹⁰⁰.

⁹⁹ Sobre historia y antecedentes de la administración pública en su conjunto, pero particularmente sobre control gubernamental, han sido muy útiles las investigaciones del Dr. Roberto Rives Sánchez, entre otras, *La rendición de cuentas en México*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas Tomo 2*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, diciembre 2015.

¹⁰⁰ *Código de Hammurabi*, disponible en <https://app.box.com/shared/sxdp8kndq3>; Aristóteles, *Obras*. Ed, Aguilar, Madrid, España 1967; Polibio, *Historias*, México, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos..., 1970; y Kautilya, *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. Otra de las grandes aportaciones que debemos al Dr. Omar Guerrero. M.A, Porrúa y UAEM-FCPAP, México, 2008. p.156.

Las antiguas formas de auditoría gubernamental se afianzaron después de Cristo con los funcionarios que actuaban en calidad de delegados del emperador romano, los procuradores que ejercían la hacienda pública, los auditores que recibían las apelaciones que los particulares interponían contra las sentencias pronunciadas, los interventores que tomaban parte en un pleito intercediendo o condenando y los fiscalizadores encargados de proteger el erario (*aerarius*) y los intereses del emperador¹⁰¹. No obstante, los antecedentes de una auditoría superior institucional, propiamente dicha, se remontan a 1190 en la edad media del siglo XII con la *Curia regis* el origen de la *Cámara computorum* (*Chambre des Comptes*) que se convertiría en la *Cour des comptes* de Francia; el *Maior domus* que pasó a ser la *Contaduría Mayor* y actual Tribunal de Cuentas en España en 1252; y el “Auditor del Ministerio de Hacienda” (*Auditor of the exchequer*) en 1314 en el Reino Unido que hoy es el Contralor y Auditor General” (C&AG) del Reino Unido, tres de los países con mayor tradición auditora.

Así, la auditoría gubernamental evolucionó hasta formalizarse en las estructuras del Estado durante la edad media, pasando de un régimen primario que prevaleció como sistema imperativo durante la transición de la monarquía absolutista, pasando por el llamado “Estado moderno” (Bodino: 1576), hasta consolidarse en las democracias representativas y en el “Estado de derecho” de nuestros días. La “declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, la separación de los poderes y el derecho a pedir cuentas a todo funcionario público de su administración” (Art. 15) cambiaron el fundamento del control político-administrativo del poder y el concepto de la responsabilidad de las autoridades e instituciones del Estado frente a los particulares. Por ello en este apartado, se aborda brevemente el origen y la evolución de la auditoría desde una perspectiva institucional, centrada particularmente en Francia, España y el Reino Unido que representan las instituciones de fiscalización base de los modelos de auditorías, cortes, tribunales y cámaras de cuentas adoptados por muchas naciones del mundo contemporáneo.

¹⁰¹ Para más detalles, véase López Díaz, Gustavo A., *Historia de la fiscalización*, en *¿Por qué la revisoría fiscal no es auditoría?* Universidad Francisco de Paula Santander, Cucuta, Colombia, 1 de marzo de 2008.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

1.1. Francia: Curia Regis (1190)¹⁰²

Fue una orden Real dictada por Philippe II Auguste, en 1190, donde se mencionaba el procedimiento de rendición de cuentas públicas al rey en su *curia regis*, la semilla que diera luz a la *Camera Computorum* instituida por Saint Louis en 1256 y que posteriormente se convirtiera en *Chambre des Comptes* en 1303 hasta que Philippe V, en su Ordenanza (de Vivier en Brie, 1319-1320) fijó la primera organización de la institución como “Cámara Real” separada para que los alcaldes de Normandía le rindieran cuentas cada año.

En el transcurso de la edad media se establecieron ocho cámaras de cuentas que prevalecieron hasta la revolución, cuando fueron suprimidas en 1791, pues estaban ligadas al antiguo régimen. Fue así como, en la Asamblea Nacional (Ley de 16 de septiembre de 1807), Napoleón decidió reconstruir una “corte financiera” que creaba y organizaba la actual *Court des Comptes* (la Corte de Cuentas) con una estructura centralizada, cuya autoridad reportaba sólo al Rey y al Consejo de Estado. Esa estructura fue encargada de supervisar la principal fuente de los recursos del Estado, así como de regular, vigilar y controlar las cuentas y ejercer la fiscalización superior a través de multas e incluso castigos, con independencia de la operación contable y de la recaudación de impuestos.

La Constitución de 1946 amplió su misión para auditar a las empresas nacionalizadas y organismos de seguridad social, luego, en 1958, el artículo 47-2, le extendió facultades para incluir “la evaluación de las políticas públicas”, desde entonces. En 1982, se crearon las “Cámaras Regionales de Cuentas” para la fiscalización de los gobiernos locales, con lo cual se descentralizó la operación auditora. Hasta hoy, las *Chambres des Comptes dans les regions* se mantienen cerca de las autoridades locales, para no perder de vista el control que siempre ha sido centralizado y jurisdiccional, es decir, vinculante o sancionatorio.

¹⁰² Con base a www.ccomptes.fr Última modificación el: 25/06/2015.

1.2. España: *Maior Domus* (1252)¹⁰³

Los antecedentes del actual Tribunal de Cuentas español se sitúan en la Alta Edad Media en figuras como la del *Maior domus* recogido en el “Código de las Partidas” de Alfonso X el Sabio, Rey de Castilla entre 1252 y 1284, el “Contador Mayor” en la Corte castellana y el “Maestre Racional” en el Reino de Aragón (1479-1516). Sin embargo, es la “Contaduría Mayor de Cuentas”, creada bajo el reinado de Juan II, Rey de Castilla y León (1406-1454), el organismo que asumió funciones de Tribunal de Justicia en materia de Hacienda, hasta que, en el siglo XVI, Felipe II dispuso la creación de un “Tribunal de Contaduría”, cuya finalidad era la de resolver sobre los juicios de lo contencioso relativos a la gestión económico-financiera pública y el registro contable.

En la Constitución de 1812, aprobada por las Cortes de Cádiz, se dispuso nuevamente la creación de la “Contaduría Mayor de Cuentas”, el antecedente del modelo mexicano, cuya función fue el examen de todas las cuentas de los caudales públicos, hasta que en 1828 se aprobó la Ordenanza por la que se creó el “Tribunal Mayor de Cuentas” que estuvo vigente hasta 1851 como el auténtico germen de la institución actual, atribuyéndole la fiscalización financiera de la administración pública. En 1924, se creó el “Tribunal Supremo de la Hacienda Pública”, en el que quedaron integradas tanto las funciones de control externo como las de control interno del sector público, hasta la “Ley de Organización, Funciones y Procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino” en 1953, modificada en 1961, en la que se define al Tribunal de Cuentas como el órgano superior de control externo del Estado, delimitándolas de las de control interno, con la función de informar al Jefe del Estado y a las Cortes del resultado de su actividad y con el reconocimiento de una auténtica función jurisdiccional.

Desde entonces, el Tribunal de Cuentas mantiene el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de control de legalidad, procuración e impartición de justicia. Ello es, controlar las cuentas, investigar las faltas administrativas y, en su caso, sancionarlas.

¹⁰³ Con base a www.tcu.es, actualizado al 12 de julio de 2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

1.3. Reino Unido: Auditor of the Exchequer (1314)¹⁰⁴

En el Reino Unido, pese que no existe una constitución escrita, existen leyes específicas en la materia. La “Oficina Nacional de Auditoría” (*NAO por National Audit Office*), tiene sus antecedentes en 1314 con el “Auditor del Ministerio de Hacienda” (*Auditor of the Exchequer*). La fiscalización gubernamental se practicaba por “Auditores Contables” bajo el Reinado de Elizabeth I con la responsabilidad sobre las recaudaciones hacendarias (1559).

En 1780 se modificaron las funciones de los Auditores Contables quienes fueron nombrados “Comisarios de Cuentas” y adscritos bajo la tutela del “Contralor del Ministerio de Hacienda”, de manera que la operación y la revisión quedaron subordinadas en una misma dirección, lo que al final derivó en reiteradas acusaciones de manipulación de los fondos del gobierno y una fiscalización débil. Fue así, hasta que en 1866 la “Ley de Servicios de Auditoría” creó la figura del “Contralor y Auditor General” (C&AG) del Reino Unido que prevalece hasta hoy. Desde ahí, destaca la base del proceso actual de rendición de cuentas del mundo:

CICLO PROCESAL BÁSICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL REINO UNIDO



FUENTE: Ley de Servicios de Auditoría 1866 en WWW.NAO.GOB.UK 12 de julio de 2015

¹⁰⁴ Con base a www.nao.gov.uk. Última actualización el 12 de julio de 2015

En 1983, la “Ley de la auditoría nacional” le facultó expresamente para realizar auditorías de desempeño bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia con que las entidades utilizan los fondos públicos. Con ello, formalmente se convirtió al C&AG en un oficial de la Cámara de los Comunes; se creó la “Oficina de Auditoría Nacional” (NAO) en apoyo de la C&AG; se estableció la Comisión de Cuentas Públicas, (The Committee on Public Account (PAC)) algo como la CVASF en México, para autorizar la financiación anual, supervisar el trabajo, nombrar los auditores externos y aprobar los informes de la NAO.

La reforma más reciente en la “Ley de auditoría local y rendición de cuentas” de 2014, facultó al C&AG para la preparación, publicación y mantenimiento del “Código de Prácticas de Auditoría en los gobiernos locales”. Este Código destaca, entre otras disposiciones, por la incorporación de la auditoría y el trabajo del auditor sustentado en análisis de costo-beneficio, o en análisis de valor-precio de las organizaciones, políticas y programas gubernamentales para el Reino Unido (*value for money*), incluyendo a los gobiernos autónomos del País de Gales, de Escocia e Irlanda del Norte, respectivamente.

2. Arquitectura del sistema internacional de fiscalización contemporánea

Esta breve reseña histórica de la auditoría gubernamental en naciones cuyos imperios lo extendieron generando un efecto multiplicador en el mundo, en las formas comúnmente aceptadas como modelos napoleónico, de cámaras y anglosajón respectivamente, que se abordan con detalle en este mismo capítulo, nos permiten, fundamentar sus bases para tratar de explicar la arquitectura del sistema internacional de fiscalización contemporáneo.

La INTOSAI es el centro del sistema internacional de auditoría. Se concibe a sí misma como “un organismo no gubernamental autónomo, independiente y apolítico, con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas”, que ha proporcionado un marco institucional para que las SAI mejoren su nivel y capacidades profesionales. Sus principales declaraciones, se realizaron en las conferencias

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de Lima donde se aprobaron los *Principios Básicos del Control Financiero* en 1977 y, de México en 2007, sobre la *independencia de las SAI*. La independencia de las SAI es quizá la aspiración que más preocupa, ocupa y se reitera por sus miembros en los simposios, políticas y estrategias. Es la imparcialidad, objetividad y plena independencia de su función respecto a los poderes públicos el mayor de sus desafíos.

Ambos documentos, considerados clave, definen lo que se entiende por SAI profesionales e independientes y, ponen de relieve, “la seguridad jurídica, la transparencia, el manejo de la información, los mecanismos de seguimiento y disponibilidad de recursos, una actitud comprometida de servicio, una conducta ética intachable, habilidades y capacidades técnicas suficientes e instrumentos administrativos y legales apropiados”. Éstos, junto con los valores institucionales: “independencia, integridad, profesionalismo, credibilidad, inclusión, cooperación e innovación”, son el imperativo que orienta a las SAI en sus respectivos países.

La INTOSAI es dirigida por un Comité integrado por 18 miembros de todos los países (la ASF de México la presidió durante 2007-2010). Sesiona en un Congreso cada tres años (INCOSAI), donde se reúnen para intercambiar experiencias y revisar, formular y dar seguimiento a sus acuerdos y objetivos estratégicos, así como para elegir presidente al titular de la SAI que actuó como anfitriona. Conforme a sus Estatutos, el Auditor General de Austria funge invariablemente como Secretario General, por lo que la sede se encuentra en Viena. Además de “asegurar el logro de los objetivos estratégicos de la INTOSAI”, las principales tareas de la Secretaría General consisten en actuar como nexo, contribuyendo a la transparencia, calidad del trabajo y realzar el papel de las SAI como instituciones independientes, capaces y eficientes.

La SAI de Noruega asumió en el 2001 la presidencia de la “Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI” (IDI), mientras que la General Accountability Office (GAO), la Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América (USA) se encarga de la *International Journal of Government Auditing*, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. La INTOSAI opera como una estructura global por medio de comités y

grupos de trabajo que propician el desarrollo y el intercambio para optimizar la auditoría gubernamental, fortalecer las capacidades profesionales y el influjo de sus miembros en sus respectivas naciones.

Actualmente participan las SAI de 192 países miembros de la ONU¹⁰⁵ organizadas en siete grupos regionales: la Organización de SAI de Latinoamericana y del Caribe (OLACSAI: 1965); Organización de SAI de África (AFROSAI: 1976), Organización Árabe de SAI (ARABOSAI: 1976), Organización de SAI de Asia (ASOSAI: 1978), Asociación de SAI del Pacífico (PASAI: 1987), Organización de SAI del Caribe CAROSAI: 1988) y la Organización de SAI de Europa (EUROSAI: 1990). Participan también, el supranacional Tribunal de Cuentas Europeo (TCE); cinco miembros asociados: la Association des Institutions Supérieures de Contrôle Ayant en Commun l'usage du Français (AISCUF), el Banco Mundial (BM), la Organización de las SAI de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (OISC/CPLP), The Institute of Internal Auditors (IIA) y el Tribunal de Cuentas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA); así como otras organizaciones asociadas como la Unión Interparlamentaria (IPU), la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Todos ellos juntos, funcionan como un sistema internacional de cooperación específica y especializada que técnicamente abarca los principales modelos de fiscalización gubernamental y los principales tipos de auditoría dotando de un valioso bagaje normativo, de experiencia y conocimiento a las SAI en los cinco continentes del mundo, lo que sin duda las ha fortalecido.

3. Políticas públicas y estrategias mundiales de fiscalización actual

Las SAI gozan hoy de una posición única que las ha erigido como el principal brazo ejecutor de las Naciones Unidas para impulsar no solo las mejores prácticas de administración pública que

¹⁰⁵ Disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organisation/lista-de-miembros.html> al 18-11-2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

en materia de rendición y fiscalización superior de cuentas les corresponde, sino además para trabajar en pro de Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que han supuesto un hito en el desarrollo global desde el año 2000 y que se han convertido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin duda, reconociendo que, para cumplir los nobles y ambiciosos propósitos de los programas para el desarrollo mundial, se tendrá que ir mucho más allá del 2015 y 2030.

En los últimos 20 años, los acuerdos de las asambleas plenarias de la INTOSAI (1995-2015) se han orientado principalmente a impulsar reformas para fortalecer la independencia o autonomía técnica y la imparcialidad de sus integrantes. En cuanto a las prácticas de las SAI, se ha insistido en ampliar el enfoque de la auditoría de cumplimiento financiero tradicional, para abarcar además las auditorías de gestión o de desempeño. En el XVIII *International Congress of Supreme Audit Institutions* (INCOSAI) de Budapest, la INTOSAI formalizó su primer “*Plan Estratégico 2005-2010*”, el cual, incluía “tres metas relativas a la misión y una meta organizacional” para orientar sus operaciones.

El *Informe de la INTOSAI sobre el Plan Estratégico 2005-2010*¹⁰⁶, describe los resultados relativos a la implementación de esa estrategia y el detalle de su estructura organizacional. Durante ese periodo, la INTOSAI celebró acuerdos con diversas organizaciones para mejorar el desarrollo de capacidades de las SAI¹⁰⁷ a fin de aumentar su eficiencia en la gobernanza y lucha contra la corrupción en sus respectivos países. Se buscaba, y se continúa insistiendo, que las SAI sean cada vez más independientes, protegerlas contra cualquier forma de influencia externa, que sus métodos estén basados en conocimientos técnicos y científicos, que los auditores tengan las calificaciones profesionales e integridad moral necesarias y que los resultados de auditoría sean imparciales, confiables y objetivos.

Durante ese periodo destacó la adopción de la *Declaración de México sobre la Independencia de las SAI* (2007), el

¹⁰⁶ Detalles disponibles en www.intosaijournal.org/pdf/05_rep_strat_plan2005_2010_s.pdf (25-07-2016)

¹⁰⁷ En México, por ejemplo, gracias a que actualmente el BM apoya con recursos el *Programa de certificación profesional de auditores*, en 2014 por fin, se tuvieron los primeros resultados, pese haber sido un mandato reglamentario a la ASF desde 2007.

establecimiento de las “Normas Internacionales de auditoría, la Guía de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOV), la “Guía para la Creación de Capacidades en las SAI” y el “Directorio de Proyectos de Creación de Capacidades”, entre otros¹⁰⁸, la implementación de las “Normas Profesionales para las Entidades de Fiscalización Superiores” y una base de datos de proyectos de desarrollo de capacidad¹⁰⁹. Con ello, se puso en marcha el segundo *Plan Estratégico 2011-2016 de la INTOSAI*, como se resume:

PLAN ESTRATÉGICO DE LA INTOSAI 2011-2016	
Visión	Metas Estratégicas
“Promover el buen gobierno, habilitando a las SAI para que ayuden a sus respectivas Administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos”.	1.- Normas profesionales: Promover SAI fuertes, independientes y multidisciplinarias, y alentar la buena gobernanza: (1) Proporcionando y manteniendo normas internacionales para las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI), Y (2) Contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.
	2.- Creación de capacidades Institucionales: Crear competencias y capacidades profesionales en las SAI mediante la formación, la asistencia técnica, el compartir información y otras actividades de creación de capacidades.
	3.- Compartir conocimientos/servicios de conocimiento: Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada de las SAI, compartiendo conocimientos, incluido el establecimiento de valores de referencia, estudiando las mejores prácticas, elaborando material orientador de la fiscalización, e investigando los temas de interés y preocupación mutuos.
	4. Organización Internacional Modelo Organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y las prácticas eficaces de gobernanza, realizando el mismo tiempo una adecuada defensa de la autonomía y el equilibrio regionales, y de los diferentes modelos y enfoques de las SAI miembros.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Plan Estratégico disponible en <http://www.intosaijournal.org/pdf/spanishplan2011-2016.pdf> (25-07-2016)

Este Plan, sugería constituirse como una Organización Internacional Modelo”, destacando, particularmente, el objetivo estratégico No.4, para “organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes

¹⁰⁸ Entre otras, la Guía para la Creación de Capacidad en las EFS; Introducción de Certificaciones Profesionales para el Personal de Auditoría; y Guía, lista y apéndice de Verificación para la Evaluación entre Pares; Guía para Aumentar el Uso e Impacto de los Informes de Auditoría; y Gestión de los Recursos Humanos en las EFS, 2012).

¹⁰⁹ Disponible en: www.cbcdirectory.org

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

y eficaces, la toma de decisiones oportuna y las prácticas eficaces de gobernanza a través de los miembros”.

En el 23° Simposio UN/INTOSAI¹¹⁰, se subrayó el fomentar la consciencia de que los recursos públicos no sólo deben ser ejercidos con mayor responsabilidad, sino que deben liberarse de la presión permanente a la corrupción y al manejo discrecional de la burocracia, muchas veces ineficiente, para canalizarlos al desarrollo social. Más aún, ante los incipientes resultados de los malogrados “objetivos del milenio” y el gran compromiso que les han conferido las Naciones Unidas, la INTOSAI aprobó el Plan Estratégico 2017-2022¹¹¹, manteniendo en esencia, las cuatro metas estratégicas del Plan anterior. Prácticamente, se reitera la visión que promueve “una buena gobernanza” (en lugar de un “buen gobierno”), de modo que se insiste y exhorta a las SAI para que ayuden a mejorar el desempeño de sus gobiernos, la transparencia, la rendición de cuentas, luchar contra la corrupción, promover la confianza del público y fomentar el uso eficiente de los recursos públicos, para lo cual se les está “habilitando” con normas, apoyos financieros y conocimientos técnicos permanentemente.

Ello es fundamental, ya que la importancia de reforzar las capacidades de las SAI implica un fuerte compromiso frente a las expectativas que sobre ellas existen, sin embargo, eso no significa crecer indiscriminadamente sus estructuras, sino que actúen de manera congruente con su función, racionalmente y con el ejemplo, como el más poderoso influjo, cuando lo que se pretende es una gobernanza pública sustentada en condiciones de integridad, pero también de productividad.

En suma, se considera, una política moderna de control administrativo, no se limita a la pura función tradicional auditora que señala a posteriori la existencia de deficiencias

¹¹⁰ Celebrado del 2 al 4 de marzo de 2015 en Viena, con la participación de la INTOSAI y las naciones Unidas. www.intosai.org.

¹¹¹ Este Plan estratégico se adoptó en el Congreso de la INTOSAI celebrado en diciembre de 2016 en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos 1. Los debates y decisiones resultantes en ese Congreso giraron en torno a dos temas: I: *Metas de Desarrollo Sostenibles*: ¿Cómo puede la INTOSAI contribuir a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluida la buena gobernanza con el fin de reforzar la lucha contra la corrupción? y II: *Profesionalización*: ¿Qué puede promover la credibilidad de la INTOSAI para que se convierta en una organización internacional más destacada? Disponible en http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF

y anomalías en el sector público y mucho menos se agota con las recomendaciones a la entidad auditada o con el informe de auditoría. Se reconoce que las SAI juegan un rol muy valioso no solo en el control de las cuentas y del cumplimiento de la legalidad, de la integridad y de los objetivos programáticos del gobierno, sino por lo que pueden hacer como modelos de gestión pública a partir de su dualidad como contralores, auditores y evaluadores de la misma administración pública a la que auditan y de la cual forman parte normativamente, no solo igual, sino con mayor responsabilidad que los entes públicos auditados, dada la facultad que tienen para inspeccionar e investigar las organizaciones en forma integral y con acceso libre a la información, para documentar y comprobar exhaustivamente *in situ* los hechos, en las bases mismas y en el campo de operación donde se ejecutan y producen las operaciones.

4. Modelos alternativos de fiscalización superior en el mundo

Siguiendo la armonización y orientación que promueve la INTOSAI, las SAI adoptan una estructura constitucional que muestra un patrón estatal bastante estandarizado lo que se evidencia en dos modelos de fiscalización superior comúnmente aceptados, el primero de Lerner y Groisman (2000)¹¹² y el segundo de Stapenhurst y Titsworth (2001)¹¹³, los cuales, pese haber sido contruidos bajo diferentes investigaciones, con algunos distinguos, básicamente son complementarios y similares, como se evidencia a continuación:

¹¹² Lerner, Emilia y Groisman, Enrique, *Responsabilización por medio de los controles clásicos*, documento coeditado por el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000, p. 13.

¹¹³ Stapenhurst, Rick; Titsworth, Jack. 2001. *Features and functions of supreme audit institutions*. África Region findings; no. 208. Washington, DC: World Bank.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO	
MODELO DE LERNER Y GROISMAN (2000)	MODELO DE STAPENHURST Y TITSWORTH (2001)
<p>Modelo Francés de Corte de Cuentas: con reconocida independencia. Sin embargo, en algunos países, sus titulares son designados por el poder Ejecutivo, variando en cada caso su grado de Independencia. Poseen funciones jurisdiccionales y emiten juicios administrativos sobre las cuentas además de que las fiscalizan. Su enfoque auditor predominante es el cumplimiento de la legalidad.</p> <p>Modelo angloamericano, de “Contralor”, o “Auditor”. Órgano unipersonal en la órbita del Congreso. En general tienen una competencia que incluye el control financiero de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales e incorporan el control o auditoría de gestión (desempeño), con el propósito de verificar la economía, la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración pública (llamadas “las 4 E”).</p>	<p>Judicial o Napoleónico: de Tribunales o Cortes de Cuentas Se utiliza en los países latinos de Europa y algunos de América Latina y africanos con influencia francesa. Tienen autoridad judicial y administrativa; son órganos colegiados independientes que generalmente son parte del poder Judicial; y emiten juicios sobre el cumplimiento de la legalidad del gobierno, al mismo tiempo que vigilan el debido ejercicio del ingreso y gasto público.</p> <p>Westminster: también llamado parlamento “Se utiliza en muchos países con dominación de la Commonwealth. Son Oficinas Nacionales de Auditoría o de Contraloría con cierta independencia, pero no tienen función judicial puesto están vinculadas al parlamento quien impulsa sus recomendaciones hacia el gobierno, pero con mayor énfasis en el rendimiento.</p>
<p>Modelo Italiano (<i>Corte dei Conti</i>) y español (Tribunal de Cuentas). Constituyen ejemplos de un modelo de instituciones colegiadas caracterizadas por su independencia y que constitucionalmente tienen funciones resarcitorias administrativas</p>	<p>Colegiado o de Junta: También llamado de Cámaras, Comités o de Consejos *Prevalece en Asia, es similar al modelo Westminster en cuanto que es independiente del ejecutivo y ayuda al Parlamento a realizar la supervisión del ejercicio del gasto del gobierno. Cuentan con una oficina ejecutiva general, un Consejo de vigilancia, no tienen funciones jurisdiccionales, pero pueden imponer medidas sancionatorias administrativas; y la toma de decisiones colegiada.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base a Lerner Emilia y Groisman Enrique. Responsabilización por medio de los controles clásicos, CLAD-BID, 2000, P.13. Stapenhurst Rick y Titsworth Jack. 2001 Features and functions of supreme audit Institutions. World Bank , 2001 pp.1-2

Como se observa, se trata de dos tipologías con una diferencia en su publicación de un año, lo que explica quizá su marcada similitud, ya que ambas observan “tres modelos” que se distinguen por sus nomenclaturas, enfoque y resultados. Se trata de dos modelos sustentados en el influjo de dominación de los países europeos con mayor tradición imperial como son Francia, España, Italia y el Reino Unido, los cuales por lo general se centran en la designación de la autoridad (monocrática o colegiada) y en la orientación geopolítica.

El *Modelo Francés de Corte de Cuentas* de Lerner y Groisman corresponde prácticamente al *Judicial o Napoleónico* de *Tribunales y Cortes de Cuentas* de Stapenhurst y Titsworth, cuya característica es un control que se encuadra en un *modelo sancionatorio*, debido a que ambos coinciden al mantener la función del control administrativo asimilada a las de procuración

e impartición de justicia, lo que significa que, al mismo tiempo que auditan, poseen facultades investigadoras de ministerio público, así como sancionatorias de jueces.

En el segundo de los dos modelos, el *Modelo angloamericano*, de “*Contralor*”, o “*Auditor*”, de Lerner y Groisman, corresponde prácticamente al *Westminster o parlamentario* de Stapenhurst y Titsworth cuya característica es un control que se encuadra aquí en un *Modelo argumentativo*, lo que significa que las SAI no tienen facultad sancionatoria, de procuración o impartición de justicia alguna dado que su facultad radica en la fuerza de sus argumentos y que sus recomendaciones son apoyadas por el poder legislativo, quien las retoma e impulsa su cumplimiento.

En el tercer modelo, el *Modelo Italiano o Español de Tribunales o Corte de Cuentas* de Lerner y Groisman y el de órganos *Colegiados o de Juntas*, de Stapenhurst y Titsworth, la característica que asumen ambos es que se trata de instituciones colegiadas, sin embargo, por la naturaleza constitucional, de gestión y organización de los tribunales y cortes de cuentas, se constata en el análisis comparado aquí, tanto los Tribunales como las Cortes de Cuentas son colegiados.

A partir de ambas aportaciones, pese que no se les diera el crédito en la *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización en México y el Mundo 2005*¹¹⁴, la ASF documentó la clasificación de los miembros de la INTOSAI conforme a lo siguiente:

“COMPARATIVO DE MODELOS DE FISCALIZACIÓN”						
Modelo Anglosajón						
Continente	No. de países	Basado en la Oficina Nacional de Auditoría	Contraloría General	Tribunal de Cuentas	Consejos de auditoría	Otros
América	37	11	12	7	0**	7
Europa	42	18	0	18	0***	8
África	51	19	0	21	0	11
Asia	40	23	0	8	4	7
Oceanía	15	13	0	0	0	2

¹¹⁴ *Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, noviembre 2005. Realizado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) de la Cámara de Diputados en México, con el apoyo de su área técnica, la Unidad de Evaluación y Control (UEC), Disponible el 07 de mayo 2015 en www3.diputados.gob.mx/012_unidad_de_evaluacion_y_control/

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Total	185	84	12	52	4	33
Distribución		45%	7%	28%	2%	18%

FUENTE: ASF*

- * Incluimos al modelo de Contraloría como una variante del modelo anglo-sajón en virtud del carácter monocrático del titular del órgano, del carácter no jurisdiccional de las Contralorías y de que varias de ellas dependen del Congreso.
 Recientemente, algunas contralorías fueron convertidas en entidades autónomas, preservando, sin embargo, su carácter monocrático y sin asumir funciones jurisdiccionales.
- ** En el cálculo se omite que Argentina es una Auditoría General que funciona como Consejo de Auditoría, aunque dependiente del Congreso. En estricto sentido, deberíamos computar como Consejo al órgano fiscalizador de Argentina, pero preferimos respetar la división realizada por la ASF.
- *** El órgano de fiscalización de Alemania se denomina Tribunal de Cuentas pero no es una Corte dado que no tiene funciones jurisdiccionales, es un Consejo de Auditoría, que informa al Congreso. En caso similar están los órganos de fiscalización de los países bajos. En estricto sentido, deberíamos computar como Consejo a estos órganos fiscalizadores de Alemania y de los países bajos, pero de nueva cuenta preferimos respetar la división realizada por la ASF.*

Como se aprecia, desde 2005 las tendencias de configuración institucional de las SAI apuntaban hacia el *modelo anglosajón*, pues el 45% de las SAI había optado por una figura “basada en órganos de “Auditoría” o de “Contraloría” (7%) en virtud del carácter monocrático del titular del órgano, del carácter no jurisdiccional y de la subordinación al Parlamento”. Le seguía *el modelo napoleónico de Tribunales de Cuentas*, con el 28% de las preferencias; y, finalmente, el *modelo de Consejos*, el cual representaba sólo el 2%.

Sin embargo, como se observa en las “notas” existen algunas discrepancias entre la visión de la ASF y la INTOSAI, pues la primera incluye a las Contralorías en el modelo anglosajón argumentando el carácter monocrático, no jurisdiccional y de subordinación al Congreso. Asimismo, que el órgano fiscalizador de Argentina realmente funge como un Consejo de Auditoría y que los de Alemania y los Países Bajos, pese considerarse como Tribunales de Cuentas, en la práctica operan también como Consejos de Auditoría, dado que no tienen facultades jurisdiccionales. Más aún, destaca que la ASF en México se auto clasificara entonces como una Auditoría, siguiendo su nomenclatura y que no posee facultades jurisdiccionales, sin embargo, a diferencia de las SAI dentro del modelo puro anglosajón, lo cierto es que desde su creación y hasta el nuevo SNA, contra lo que muchos afirmaban (que le faltaban dientes), la ASF poseía un carácter constitucional *mixto* pues podía imponer multas y fincar responsabilidades resarcitorias (CPEUM: 79-I-5), como es común en las colegiados y contralorías.

Ello demostró que los modelos de Lerner y Groisman y de Staphenurst y Tittsworth, adoptados por la INTOSAI, no permiten distinguir claramente la orientación sancionatoria que adoptan o no las SAI. Ello representó un inconveniente pues la ASF, antes del Decreto constitucional y las leyes reglamentarias de 2016 del SNA, correspondía realmente a un carácter de control relativamente mixto, pues tenía facultades para imponer multas y fincar responsabilidades resarcitorias directamente. Es así como, partiendo del carácter coercitivo o no de las SAI miembros de la INTOSAI, actualmente, se determinaron y clasificaron, aquí, tres modelos elementales: el *modelo sancionatorio*, el *modelo argumentativo* y el *modelo mixto*.

Primero, el *modelo sancionatorio* puro, que corresponde con la constitución, gestión y organización de *los tribunales y cortes de cuentas*, dado que en ambos se presenta el principio jurídico de la *vinculatoriedad* o administrativo del ser “*juez y parte*”, que faculta a quien audita para investigar y reprimir al mismo tiempo. Es decir, cuyo peso distintivo es que son responsables del ciclo integral de la fiscalización: del control, la procuración e impartición de justicia.

Segundo, el *modelo argumentativo* (*las oficinas o consejos de auditoría o de rendición de cuentas*), que es totalmente antagónico al sancionatorio, que no es represivo sino convincente, deductivo, e incluso cuestionable, pues no persigue al probable infractor, sino canaliza la observación o la acción derivada de las auditorías a las autoridades ministeriales y judiciales competentes en el orden administrativo, civil o penal que correspondan. De ahí que su peso distintivo, más que por el carácter unipersonal, policrático o colegiado de las SAI, es que no tiene injerencia sancionatoria alguna, pues está basado en la transparencia, la capacidad y la calidad profesional que inspiran sus resultados de auditoría, en el poder probatorio de sus argumentos y, sobre todo, en el control, apoyo e impulso que reciben sus testimonios por parte del legislativo y de la sociedad.

Finalmente, el *modelo Mixto* (*las cámaras de cuentas y las contralorías*), que implica cierta combinación del sancionatorio y del argumentativo, donde se da cierto equilibrio o punto medio al agregar a su intervención auditora un influjo directo sobre el ejercicio presupuestario y contable con cierto nivel de

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

investigación y coacción administrativa, sin que ello signifique mantener funciones de procuración o impartición de justicia. Esto es, de medidas disciplinarias y de resarcimiento de manera que las acciones de responsabilidad civil o penal comprobadas son canalizadas por la vía judicial a la Fiscalía o Ministerio Público según corresponda. Es así como las contralorías (el símil de los OIC en México) y no así las auditorías, tienen más que ver con el modelo mixto que con el liberal por su enfoque a la contabilidad, el resarcimiento y la sanción administrativa por faltas tipificadas como no graves.

Partiendo de esta reclasificación, a doce años de la distribución presentada por la ASF, se observan cambios significativos en los modelos constitucionales que adoptan las SAI, los cuales, se resumen a continuación:

TENDENCIAS CONSTITUCIONALES DE LAS INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORÍA CONTEMPORÁNEA						
Continente	No. Países	Modelo Argumentativo	Modelo Sancionatorio	Modelo Mixto		N/E
		Oficinas o Consejos de Auditoría	Tribunales o Cortes de Cuentas	Cámaras o colegiados	Contralorías	
América	37	16	5	2	12	2
Europa	43	25	12	4	2	0
África	51	22	17	6	6	0
Asia	44	20	3	14	5	2
Oceanía	16	15	0	1	0	0
Total	191	98	37	27	25	4
Distribución %		51%	19%	14%	13%	4%
FUENTE: Elaboración y clasificación propia, con base a los modelos definidos según la página www.intosai.org , al cierre de 2015. La ASF de México se incluye, ahora sí, en el modelo argumentativo, ya que a partir del SNA no tiene facultad de sanción. En las oficinas o Consejos de Auditoría se incluyen las dos Oficinas de Rendición de Cuentas. N/E: No especificado.						

Como se observa, en América, predominan las Auditorías (43%) y las Contralorías (32%); en Europa las Auditorías (58%) y los Tribunales y Cortes de Cuentas (28%); en África se replica esa relación, en 43% y 33% respectivamente, por la herencia británica y francesa; en Asia, las Auditorías (45.5%) y los Consejos o Cámaras de Cuentas (32%) y, en Oceanía las Auditorías (94%) principalmente. Esto se aprecia mejor en la tabla siguiente:

EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS PREVALECIENTES DE LAS INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORÍA					
Modelo	SAI miembros de INTOSAI	Número		Participación %	
		2005	2015	2005	2015
Argumentativo	Auditorías	4	98	45	51
Sancionatorio	Tribunales o Cortes de Cuentas	52	37	28	20
Mixto	Consejos o Cámaras de Cuentas	4	27	2	14
	Contralorías	12	25	7	13
	No identificadas	33	4	18	2
Total miembros INTOSAI		185	191	100	100%
FUENTE: Elaboración propia con base al Comparativo de <i>Modelos de Fiscalización</i> realizado por ASF en 2005 y el análisis de la situación actual al cierre de 2015 según los miembros de INTOSAI en www.intosai.org . En el apartado de “no identificadas” se registran “otras”, aquellas SAI que no fue posible analizar pues no se encontró información pública sobre de ellas en la página de la INTOSAI					

La evolución y tipología y, al mismo tiempo, la actual distribución de las SAI en el mundo mantiene a las SAI que optan por el *modelo argumentativo*, de oficinas de Auditoría como la opción predominante con un 51% de participación, lo que representa un crecimiento del 6% con relación al 2005. Los organismos que optan por el *modelo mixto* de dirección Colegiada y las Contralorías, tuvieron un crecimiento relativo aun mayor, al pasar los primeros del 4% al 14% y los segundos del 7% al 13% del total. En contraste, aquellas que optan por el modelo sancionatorio de Tribunales y Cortes de Cuentas han reducido su participación al pasar del 28% al 20%.

Para simplificar y comprender mejor los rasgos que identifican y distinguen la orientación de las SAI, atendiendo al *modelo argumentativo*, *modelo sancionatorio* y al *modelo mixto*, propuestos aquí, se presenta un analítico detallado a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

CARACTERÍSTICAS TÍPICAS DE LAS SAI EN FUNCIÓN DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN ADOPTADO		
Modelo Argumentativo	Modelo Mixto	Modelo Sancionatorio
<p>“Se incluyen las Auditorías, aunque existen excepciones como Alemania, Austria y Países Bajos que pese traducirse como Tribunales o Cortes de Cuentas, operan como Auditorías. Asimismo, las dos únicas que se llaman oficinas para la Rendición de Cuentas; la de EUA y Egipto;</p> <p>Fungen como organismos técnicos de apoyo al Congreso o Parlamento, específicamente para ejercer el control o fiscalización del gobierno, es, no tienen facultad alguna para procurar o administrar justicia, ni siquiera para aplicar medidas de responsabilidad administrativas.</p> <p>Su autoridad es unipersonal, aunque existe una marcada tendencia a adoptar el esquema colegiado de dirección (Por ejemplo, Alemania, Austria, Holanda y más recientemente del Reino Unido);</p> <p>La duración en el cargo tiende del mediano a largo plazo, entre 6 y máximo 15 años, pero de ningún modo vitalicia;</p> <p>Sus resultados no son vinculatorios, sin embargo su impacto y capacidad para incidir radica en el poder probatorio de sus testimonios y argumentos técnicos; en la confianza ciudadana, la capacidad y la calidad profesional que inspiran;</p> <p>Su función pone énfasis en el desempeño del gobierno en todo su conjunto (Valúe for money); la investigación y la evaluación constructiva ex ante; y el seguimiento preventivo y consultivo de sus recomendaciones;</p> <p>Sobre todo, en sistemas de origen anglosajón, tienen un poderoso influjo en la determinación y la orientación del presupuesto del gobierno;</p> <p>El congreso o Parlamento juega un papel determinante como impulsor de sus determinaciones las cuales se siguen hasta su cumplimiento, además de que son difundidos abierta y ampliamente, ejerciendo una doble presión pública.”</p>	<p>Se incluyen los organismos Colegiados y Contralorías, Cámaras, Consejos, Comités o Comisiones como en Japón, China y Rusia, por ejemplo, Contralorías organismos de Control Financiero e Inspectorías, que prevalecen sobre todo en América Latina, Chile, Colombia, por ejemplo, las cuales en contraste tienen direcciones monocráticas;</p> <p>No se incluyen países como Estado Unidos e India, y vinculados al Reino Unido, donde al titular se le denomina Contralor, ya que la característica aquí es que no tienen facultades para procurar e impartir justicia, pero si para aplicar medidas de responsabilidad administrativas (De sanción, resarcimiento e incluso de motivación, tales como multas, amonestaciones, suspensiones, destituciones e incluso premiaciones). Las irregularidades graves son remitidas por la vía jurisdiccional según corresponda;</p> <p>Cuentan por lo general con autonomía o independencia expresa en la Constitución o en Leyes especiales (técnica de gestión y organización), aunque no siempre presupuestaria;</p> <p>Aunque existen casos de periodos vitalicios o indefinidos, por lo general la duración en el cargo tiende a ser de mediano plazo, entre 6 y 12 años.</p> <p>Sus tareas y resultados son reportadas normalmente al Congreso o Parlamento pero también al Ejecutivo, indistintamente;</p> <p>Su impacto y capacidad para incidir, radica al imponer medidas disciplinarias y resarcitorias <i>in situ</i>, así como en sus determinaciones colegiadas y su fuerte influjo sobre el control financiero y el presupuesto;</p> <p>Contra lo que se cree, su función evidencia un marcado enfoque al rendimiento y desempeño del gobierno, sobre todo en países desarrollados (Japón, China, Rusia, Israel, por ejemplo);</p> <p>Destacan por un fuerte impulso a la auditoría en tiempo real, además de la investigación y la evaluación constructiva <i>ex ante</i>; y el seguimiento preventivo.</p>	<p>Generalmente son Tribunales o Cortes de Cuentas (por ejemplo, Francia, Italia, España, Portugal y Brasil), muchas veces asimiladas o equiparadas al poder Judicial;</p> <p>La característica principal es que integran el conjunto de funciones de control, procuración e impartición de justicia que son típicas del modelo des-fiscalización superior “Judicial”. Fungen como fiscales y jueces al mismo tiempo que auditan el ingreso y gasto público;</p> <p>Su jurisdicción es únicamente del orden judicial administrativo, por lo que las irregularidades consideradas graves son remitidas por la vía jurisdiccional civil o penal según corresponda;</p> <p>Cuentan con independencia expresa en la Constitución en Leyes especiales, (técnica de gestión, organización y presupuestaria);</p> <p>Su autoridad naturalmente es colegiada y, generalmente, los periodos de duración en los cargos son vitalicios;</p> <p>Aunque están relacionados con el poder Judicial, normalmente asisten al Parlamento en el control de la acción del Gobierno; y al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución presupuestaria y en la aplicación social de la gestión financiera.</p> <p>Su impacto y capacidad para incidir, radica en la inmediatez de la sanción, el ejercicio del ministerio público o Fiscalía administrativa, el juicio sumario sobre sus decisiones colegiadas y en su poderoso influjo sobre las finanzas y el control de ingresos, egresos, deuda y ejercicio presupuestario del gobierno;</p> <p>Su función contra lo que se cree, le ha dado cierto impulso al enfoque, al rendimiento y desempeño del gobierno y particularmente a la evaluación de las políticas públicas ex ante (como en Italia, por ejemplo), incluso antes que los países anglosajones.</p> <p>El seguimiento de los resultados es considerado fundamental, aunque son excepcionales aún las funciones consultivas, tiene un carácter correctivo-preventivo</p>
FUENTE: Concepción propia con base a información de los países miembros de la INTOSAI disponible en www.intosai.org 2011-2016		

Capítulo 3

La gestión de la fiscalización gubernamental en el mundo.

Análisis comparado.

La política internacional para lograr un “buen gobierno”, se ha constatado, implica la búsqueda de las mejores prácticas democráticas y de gestión pública, de garantizar los derechos humanos, particularmente, la transparencia de la información, la rendición y fiscalización de cuentas, no solo sustentadas en el cumplimiento y valores éticos que por sí son inexcusables, sino también bajo condiciones de inclusión, de productividad y optimización de los recursos, por sí escasos, como elementos clave de la gobernanza pública contemporánea.

Por ello, aquí se exploran algunas experiencias prácticas de auditoría superior gubernamental en el mundo, a partir de una selección de nueve sociedades Estado, las cuales es posible dimensionar de un primer vistazo:

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS										
Modelo	País	Población (millones)	Superficie Miles de km2	PIB (billones de dólares)	PIB per cápita	PEA %	Desempleo % de PEA	Índice Desarrollo Humano	Corrupción	
									Ranking	Índice
Sancionatorio	Francia	65.7	549.2	2,742.90	41,750.0	56	10.4	0.884	26	69
	Italia	59.5	301.3	2,062.50	34,540.0	49	12.2	0.872	69	43
	Brasil	198.7	8,514.00	2,311.10	11,630.0	70	5.9	0.742	69	43
Liberal	Reino Unido	63.6	243.6	2,448.80	38,500.0	62	7.5	0.892	14	78
	Alemania	80.4	357.1	3,624.60	45,070.0	60	5.3	0.911	12	79
	EUA	313.9	9,831.50	16,430.40	52,340.0	63	7.40	0.914	17	74
Mixto	China	1,350.70	9,600.00	7,731.30	5,720.0	71	4.60	0.719	100	36
	Rusia	143.5	17,098.20	1,822.70	12,700.0	77	5.60	0.778	136	27
	Japón	127.6	378.00	6,106.70	47,870.0	59	4.00	0.890	15	76
	México	120.8	1,964.40	1,165.10	9,640.00	45	4.9	0.756	103	35

FUENTE: Consolidación propia, con base a datos publicados por el Banco Mundial World Development Indicators 2014 y Transparenci Internacional 2014. El PIB, método Atlas, lo utiliza el BM para atenuar las fluctuaciones cambiarias en la comparación, la PEA se refiere al % de la población económicamente activa. La corrupción 2014 corresponde al lugar que ocupan los países en un comparativo de 175 países, mientras que el índice corresponde a la puntuación en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción), donde 50 es el nivel medio.
 ** En México, por las características netamente enfocadas al control en el nuevo SNA, la ASF se agrupa en el modelo Liberal.

Como se aprecia, además de ser potencias políticas, económicas y administrativas ampliamente reconocidas, la selección buscó contrastar los “tres modelos alternativos de auditoría gubernamental” típicos en el mundo que, se han definido aquí como *modelos sancionatorio, argumentativo y mixto*. Es así, que se optó por Francia, Italia y Brasil que son parte del *modelo sancionatorio*; el Reino Unido, Alemania y Estados Unidos de América (EU) en el *modelo argumentativo*; y China, Rusia y Japón en el *modelo mixto*.

Estos nueve países, se considera, son significativos no solo por su desarrollo que es incuestionable (algunas economías emergentes o *BRICs*¹¹⁵), sino por el rol que juegan, sin duda, en muchos casos marcando el paso de las tendencias estatales actuales. Estas nueve naciones juntas representan el 34.1% de la población mundial, 34.9% de la superficie territorial y 63.1% del PIB mundial. Todas esas naciones son potencias en la arena internacional, no obstante, al compararse entre ellos destaca China por su población y su PIB nacional, el de mayor crecimiento pero el más bajo per cápita de la muestra; Rusia por su extensión y la PEA más alta, pero con el más bajo PIB nacional y el índice de corrupción más alto, incluso que China; EUA como la economía más importante del planeta; Japón por su reducida tasa de desempleo en contraste con las más altas de Italia y Francia; y algunas del grupo de las “Brics” por el menor índice de desarrollo humano.

Es importante señalar que, aquí, no se pretende cuestionar ni mucho menos criticar las formas políticas, económicas y administrativas que adoptan cada una de esas soberanías por sí respetadas y respetables, sino simplemente evidenciarlas y contrastarlas, a partir de la información pública disponible en sus propios documentos y páginas electrónicas, centrando la atención en la constitución, gestión y organización que adoptan las Instituciones Superiores de Auditoría (SAI) responsables del control externo del gobierno, cómo es que rinden cuentas, cómo se han fundamentado y orientado sus prácticas fiscalizadoras, cómo se relacionan con sus similares los Órganos Internos de Control de esas naciones y cómo se han estructurado para

¹¹⁵ Conocidas como las BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, aunque en esta investigación se excluye a India y Sudáfrica.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

descubrir su evolución y práctica de la auditoría, especialmente las de desempeño, para coadyuvar a organizar y mantener un *buen gobierno* en esas nueve sociedades Estado que son potencias contemporáneas.

1. La gestión de la fiscalización gubernamental en Francia¹¹⁶

a) Constitución

El antecedente histórico de la *Court des Comptes*, la Corte de Cuentas de Francia (en lo sucesivo Corte de Cuentas), se ha visto ya en el capítulo II de esta investigación. Baste referir que desde 1807 Napoleón decidió una estructura centralizada y única de la Corte de Cuentas, que fue reforzada en 1958 cuando Charles de Gaulle impulsó una nueva Constitución con la llamada “V República”. Desde entonces, los consejeros de la Corte de Cuentas, previo anuncio público de las comisiones parlamentarias competentes de cada Cámara, son nombrados con carácter vitalicio e inamovible en Consejo de Ministros por el presidente de la República (Art. 13)¹¹⁷, de manera que se constituye como una institución que:

“Art. 47-2. Asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Por sus informes públicos, contribuirá a la información de los ciudadanos. Las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.”

Como se observa, fue constituida como una institución de control centralizado y de “asistencia” al Parlamento en la acción del gobierno no solo para ejercer la auditoría financiera,

¹¹⁶ La actual Constitución de Francia (V república 1958), la define como una República semipresidencial. Se extiende en un territorio de 657.4 miles de km² con 66.3 millones de habitantes. Se divide administrativamente en 27 regiones, 22 metropolitanas y 5 de ultramar (Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Mayotte y Reunión), que integran 101 departamentos, los que a su vez se dividen en distritos, cantones y municipios (o comunas). El presidente, el Jefe de Estado, designa al Primer ministro y al Consejo de Ministros a propuesta de éste. El Legislativo, se integra por la Asamblea Nacional y la Cámara de Senadores.

¹¹⁷ La constitución advierte que: “*el poder de nombramiento del presidente de la República se ejercerá previo anuncio público de la Comisión Permanente competente de cada Cámara*”.

patrimonial y presupuestaria de las administraciones públicas, sino destaca que desde 1958 la Corte de Cuentas tiene obligaciones expresas para evaluar las políticas públicas y la gestión del gobierno en todo su conjunto a nivel nacional. Esto evidencia una visión de avanzada pues, contra lo que se cree respecto a los modelos de Tribunales de Cuentas, “incluyó la evaluación” que es fundamental en las auditorías de desempeño, sobre todo, cuando su práctica fue instrumentada hasta los setentas en la GAO de EUA y hasta 2012 en México.

La *Ley de 1982*¹¹⁸ reforzó la estructura de la Corte de Cuentas al crear las *Chambres des Comptes dans les Régions*, las “Cámaras de Cuentas Regionales”, con lo cual fortaleció el control centralizado de la administración pública. Las Cámaras de Cuentas Regionales se constituyen como tribunales que operan de forma independiente, pero sin perder de vista que dependen y reportan a la Corte de Cuentas central quien les da servicios y los controla, de manera que la auditoría gubernamental se basa en una misma línea tanto normativa como práctica, incluso en ultramar.

Esta descentralización de la operación y el control por información es muy efectiva, ya que las Cámaras de Cuentas Regionales cuentan con una triple competencia, esto es, sobre el juicio de los administradores públicos, la evaluación de la gestión gubernamental y el control financiero, destacando particularmente que desde los gobiernos locales se prevé la evaluación de los programas y los términos de su aplicación hasta el nivel subnacional (municipal), lo que resulta ser un moderador administrativo muy efectivo.

El “Estatuto constitucional de actos de finanzas” clarificó su enfoque en 2001 al agregar al control de las cuentas el mandato expreso para practicar auditorías del desempeño a la gestión pública del Estado. Con ello, además de pronunciarse sobre las cuentas, verificar que los fondos públicos sean utilizados adecuadamente e impartir justicia administrativa, fue obligada a asegurar que los fondos públicos se utilicen en términos de economía, eficiencia y efectividad mediante el control de la gestión gubernamental.

¹¹⁸ Véase ley con todas sus reformas hasta la del 8 de enero de 2015 en *Loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes*, <http://www.legifrance.gouv.fr/20150801>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

El enfoque a la evaluación de las políticas públicas fue fortalecido aún más con la *Ley de 2008*, cuando se dispuso que fueran practicadas no solo *ex post*, una vez implementadas, sino también *ex ante*, en forma preventiva, para asistir al Parlamento sobre las acciones futuras que pretendía realizar el gobierno.

b) Gestión

La Corte de Cuentas, congruente con la normativa INTOSAI, cuenta con “Normas Profesionales”¹¹⁹. Su normativa interna, “establece sus principios fundacionales: la independencia, la colegialidad y la contradicción”¹²⁰. Tiene una triple finalidad: armonizar los enfoques, aclarar los requisitos y proteger a los diversos actores, ya sea un particular, un auditor o un servidor público. El “*Código de los tribunales financieros*”, dispone jurídica, técnica y prácticamente las facultades de la Corte de Cuentas para “controlar, evaluar, certificar, asistir o asesorar, juzgar, e informar”¹²¹ al gobierno en todo su conjunto. *La función de control o auditora*, la ejerce junto al “Tribunal disciplinario presupuestario y financiero” (conforme al artículo 111-3 del código de jurisdicciones financieras) quien funge como contralor de “la regularidad de las operaciones de los ingresos y egresos, las cuentas públicas y garantiza el uso adecuado de créditos, fondos y valores gestionados por los servicios del Estado.” Las auditorías que practica la Corte de Cuentas destacan algunas variantes:

AUDITORÍAS QUE PRACTICA LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA

- **“De regularidad:** que el dinero público se utiliza según la normativa en vigor;
- **De eficiencia y economía** (de gestión o desempeño): que los resultados observados son proporcionales a los medios implementados; y
- **De eficacia:** que los resultados registrados se ajusten a los objetivos perseguidos”

FUENTE: Conforme al artículo 111-3 del código de jurisdicciones financieras

Como se aprecia, destaca que la auditoría de gestión se concibe como “*auditoría de eficiencia y economía*” lo que significa distinguirla de las de regularidad o la eficacia, esto es, que no son de conformidad o de cumplimiento, ni buscan que los

¹¹⁹ Disponibles en <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Normes-et-deontologie> 05-08-2015

¹²⁰ El principio de contradicción, según el cual el Tribunal encargado de instruir el caso y dictar sentencia no ocupa ninguna postura en el litigio, limitándose a juzgar de manera imparcial.

¹²¹ Más detalles en <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-missions#c> (04-08-2015)

resultados registrados se ajusten a los objetivos perseguidos, sino a los medios implementados, lo que contrasta con el diseño constitucional y operacional que ha prevalecido en México. Su gestión funcional, según la ley, se resume como sigue:

GESTIÓN FUNCIONAL BÁSICAS DE LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA
<p>La función de evaluación, desde un sesgo neutro, busca destacar los aspectos positivos y criticar los aspectos negativos de una política pública, puede ayudar a reforzarla o desafiarla antes o después de que esta haya sido implementada. La evaluación, implica un trabajo exhaustivo, ya que, desde la ley del 03 de febrero de 2011, tanto el presidente de la Asamblea Nacional, como el presidente del Senado pueden solicitar al Tribunal evaluaciones contando con un año después de la solicitud para informar el resultado.</p> <p>La función de certificación, refiere certificar las cuentas del Estado, del sistema general de seguridad social y las cuentas de ambas cámaras del Parlamento para garantizar la calidad de las mismas y, por extensión, sobre la situación financiera, el estado del patrimonio y los riesgos a que están expuestos los fondos. Destaca que la certificación de las cuentas privilegia el control de los fondos que al final son del pueblo, de Seguridad Social, de Asignaciones Familiares; de la Caja Nacional del Seguro de Salud para Empleados; y del Seguro de Vejez Nacional de Empleados.</p> <p>La función de asistencia o asesoría de la Corte de Cuentas, consiste en llevar a cabo “cualquier investigación” solicitada particularmente por el “Comité de finanzas de la Asamblea Nacional”, el Comité de Asuntos Sociales del Senado y las comisiones responsables de la financiación de seguridad social, respetivamente. Estos servicios son base para el trabajo parlamentario en sus debates y audiencias con los dirigentes políticos y administrativos, así como para propiciar enmiendas legislativas o propuestas de reforma de leyes.</p> <p>La función de juez, o jurisdiccional del Corte de Cuentas se limita concretamente a “juzgar las cuentas de los administradores públicos”. Esta actividad precisamente en la que algunos han encuadrado a estos modelos de auditoría gubernamental, puede conducir a establecer la responsabilidad personal y pecuniaria de los servidores públicos (responsabilidades administrativas) y es parte de sus misiones más antiguas.</p> <p>La función de informar, finalmente, para cumplir con su misión constitucional de información a los ciudadanos (artículo 47-2 de la Constitución), la corte hace pública la mayor parte de su actividad congruente con el artículo 15 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a cualquier funcionario público de su administración”.</p>

FUENTE: <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites#>

Entre esas funciones, a diferencia de México cuyo enfoque es *ex post*, destaca “la evaluación de políticas públicas”, pues puede reforzarlas o desafiarlas, antes o después de que hayan sido implementadas, lo que implica un influjo positivo y constructivo de carácter preventivo. Las desarrolla por medio de las Cámaras de Cuentas Regionales como un todo unidireccional consultivo (de asistencia y asesoría *ex ante* y *ex post*) que permea incluso en ultramar de forma transversal y horizontalmente sobre una actividad o conducta administrativa, un programa, una política pública, o a una o más entidades en el campo mismo donde se desarrollan.

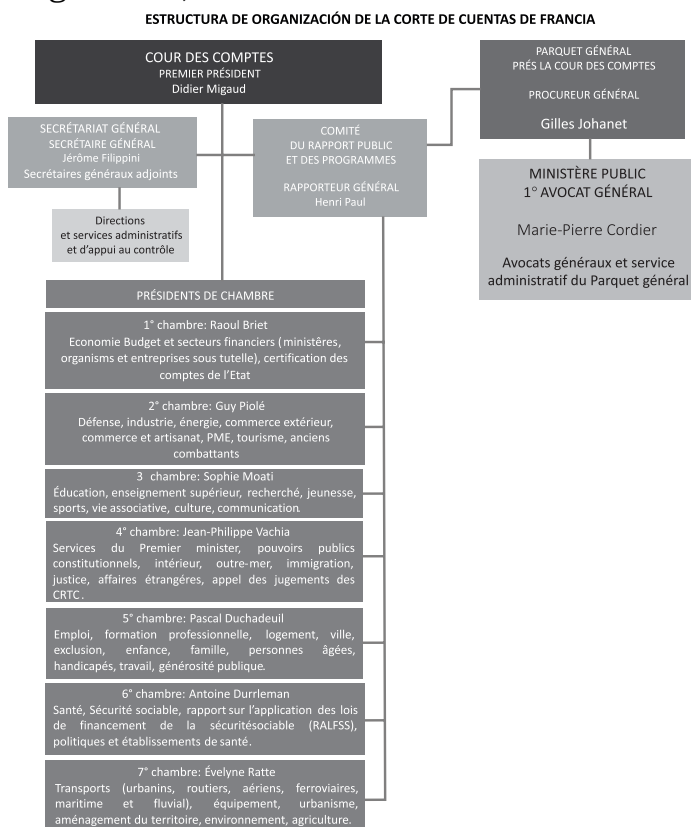
El control de la gestión o de desempeño, implica juzgar la responsabilidad de los tomadores de decisión y gestores públicos, cuando observa violaciones o errores de gestión (artículo 143-10-1). Dependiendo de la gravedad de las faltas, en algunos casos pronuncia sanciones; en otros, los turna al “Tribunal de disciplina presupuestaria y financiera” o al Fiscal General de Justicia o al

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Juez judicial en el ámbito civil o penal según corresponda. En ese sentido, está previsto que, dentro de cada entidad, federal, regional o local, se ejerza el control interno, cuyo funcionamiento es supervisado por la Corte de Cuentas.

Organización¹²²

La “Corte de Cuentas de Francia” y sus siete “Cámaras de Cuentas Regionales y Territoriales”, integran una estructura de organización dirigida por un presidente, primero entre sus pares los magistrados, quien preside el “Consejo Superior de la Corte” integrado por la “Junta de los titulares de las Cámaras de Cuentas Regionales”, como se describe a continuación:



<http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation> 20-11-2015

¹²² Con base en <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation> 20-11-2015

Como se observa, el primer presidente comparte con su Fiscal General (*Parquet Général*) o Procuraduría General (*Procureur Général*), el primer nivel, la organización, la división del trabajo y la coordinación de las siete Cámaras Regionales las cuales, a su vez, se encargan de las Cámaras Territoriales. La oficina del Procurador General, quien tiene bajo su servicio al Ministerio Público o Abogado General (*Ministère Public o Avocat Général*), tiene una línea funcional compartida con el primer presidente respecto al Secretario General (*Secrétariat Général*) y el Comité de Información y Programación Pública (*Comite du Rapport Public et des Programmes*), en cuyo frente está el Ponente General (*Rapporteur Général*). La Procuraduría General, que es el guardián de la Ley y Ministerio público, funge como intermediario entre la corte y las autoridades judiciales con movilidad plena para conocer y demandar en todas las áreas, así como para abrir un procedimiento, revisar, apelar o incluso anular sentencias de las cámaras regionales y de la corte y pedir una segunda auditoría sobre un ente público.

Por su parte, el Secretario General se apoya en dos Secretarías Generales Adjuntas (*Secrétaires généraux adjoints*), las cuales operan por medio de dos “Direcciones de servicios administrativos para dar servicio a las siete Presidencias de Cámaras Regionales, a las cuales ayuda en su gestión y control administrativo. La organización de las Cámaras Regionales, a su vez, opera con funciones especializadas de acuerdo con los principales sectores de gobierno:

ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DE LAS CÁMARAS DE CUENTAS REGIONALES DE LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA

1. Economía, presupuesto y finanzas, y certificación de cuentas;
2. Defensa, industria, energía, comercio exterior, comercio artesanal, turismo y excombatientes;
3. Educación, investigación, deporte, cultura y comunicación.
4. Servicios del primer ministro, gobierno interior, potestades constitucionales, ultramar, apelación de juicios, inmigración, justicia, asuntos extranjeros;
5. Empleo, formación profesional, inclusión, infancia, familia, vivienda, ciudad, ancianos, discapacitados, trabajo, y asistencia pública;
6. Sanidad y seguridad social, aplicación de las leyes de financiación, establecimientos de salud; y
7. Transporte, equipamiento, urbanismo, agricultura, desarrollo territorial y medio ambiente.

FUENTE: <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation> Consultado: 21-11-2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Estas instituciones tienen una “triple competencia” pues tienen atribuciones de juicio sobre las cuentas públicas; de gestión sobre el examen y control presupuestario; y de evaluación de políticas públicas, por medio de 18 oficinas¹²³. Según el Informe Público Anual 2015 de la Corte de Cuentas (*le Rapport Public Annuel*), en 2014 ejerció un presupuesto que ascendió a € 206 millones de euros (\$ 3,683.3 millones de pesos, si 1.0 euro=17.8 pesos mx al 05-08-2015), para una plantilla de personal de 1,775 plazas, de las cuales 725 corresponden a las oficinas centrales de la Corte y 1,050 distribuidas entre las Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas. De las 1775 plazas, 1,126, el 63.4%, corresponden al personal sustantivo enfocado directamente a las funciones de auditoría. Estos 1,126 puestos sustantivos, se integran por los Magistrados (552), los Relatores (81), los Expertos de Certificación (56) y sus respectivos Asistentes (437), quienes forman la fuerza efectiva de control y jurisdiccional de la Corte. En ese reporte¹²⁴ se encuentra un informe de auditoría de gestión, el cual se resume a manera de ilustración:

SINTESIS DE UN CASO PRÁCTICO DE UNA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO REALIZADA POR LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA
<p>Una auditoria de gestión (desempeño) se realizó en 2014 sobre la Comunidad Mediterránea de Béziers.</p> <ul style="list-style-type: none"> Una fuerte inversión de recursos públicos fue realizada con el objetivo de mejorar el atractivo de un territorio en grandes dificultades socioeconómicas. La obra se ha financiado en gran parte con deuda pública (por más de € 108 millones de euros comprometidos que representa un año del producto de la gestión de la Ciudad y € 41 millones de euros de deuda bancaria garantizada por las autoridades locales). <p>El balance contable arrojó compromisos bancarios de la Ciudad que representaban, en un contexto marcado por las dificultades operacionales y de comercialización de las parcelas desarrolladas, un riesgo financiero evaluado por más de € 24 millones de euros a finales de 2012, sólo por los pagos adelantados en efectivo. Dado el alto nivel de los impuestos (el coeficiente de la movilización de impuestos era de 1.45) y el débil potencial financiero (aún por debajo de la media de las comunidades en ese estrato), los márgenes de maniobra de los ingresos de la ciudad de Béziers son ahora restringidos.</p> <p>Las observaciones en materia de gestión de personal, identificaron que ello ha representado a la Ciudad gastos de personal que ascienden a € 96 millones de euros, que representan el 60% del gasto total de 2013 por un tiempo de trabajo anual inferior a la referencia. Los compromisos de seguridad por pensiones y seguros de personal hacen ilusorio, en el corto plazo, la obtención de economías de operación significativas que puedan compensar las debilidades de los márgenes de maniobra en materia de ingresos. La aplicación de las garantías previstas por las comunidades del municipio de Béziers, entrañaran inevitablemente problemas de solvencia difíciles de resolver a corto plazo.</p>

¹²³ Distribuidas en Alsace; Aquitaine, Poitou-Charentes; Auvergne, Rhône-Alpes; Basse-Normandie, Haute-Normandie; Bourgogne, Franche-Comté; Bretagne; Centre, Limousin; Champagne-Ardenne, Lorraine; Corse; Guadeloupe-Guyane-Martinique; Île-de-France; La Réunion; Languedoc-Roussillon; Mayotte; Midi-Pyrénées; Nord - Pas-de-Calais, Picardie; Pays de la Loire; Provence-Alpes-Cote-d'Azur.

¹²⁴ Informe de Gestión del Tribunal de Cuentas 2014, *Deux exemples d'entités contrôlées par les chambres régionales ou territoriales des comptes*: p.50 en <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>

2. La gestión de la fiscalización gubernamental en Italia¹²⁵

a) Constitución

La *Corte dei Conti* de la República Italiana, “Corte de Cuentas” en lo sucesivo, tiene su antecedente en 1351 en la “Cámara de Cuentas” creada por Amedeo VI de Saboya que operó hasta la “Ley de 1859, no. 3706”, cuando la antigua Corte adoptó el modelo Belga sustentado en un tribunal independiente de miembros inamovibles, ejerciendo el control externo a priori (*ex ante*) y la jurisdicción contenciosa sobre las cuentas gubernamentales “conforme a los deseos del Parlamento y del país”.

A partir de la unificación del Reino de Italia y de la “Ley de 14 de agosto de 1862, No. 800”, las “Cámaras de Cuentas” de Cerdeña, de la Toscana, y del Reino de las Dos Sicilias constituyeron la primer Corte de Cuentas de la República Italiana. Desde entonces y a partir de la Constitución de 1948, la independencia de la “Corte de Cuentas ha estado garantizada tanto en el ejercicio de las funciones de control (artículo 100-3), como en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales (artículo 108, segundo inciso), incluyendo el procedimiento formal del nombramiento de su cúpula institucional; “las modalidades del reclutamiento y designación de los magistrados; su inamovilidad; la constitución de un órgano electivo de autogobierno por el personal de la magistratura; y su autonomía financiera y organizativa”¹²⁶.

Desde ahí es posible entrever un complejo procedimiento de designación de sus miembros y autoridades. Los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos mediante concurso público con carácter vitalicio e inamovible, mientras que su presidente

¹²⁵ La República Italiana, cuenta con una población de 59.5 millones de habitantes y 301.3 miles de Km². Su constitución, organiza el territorio desde 1948 en tres niveles de gobierno que se divide en cinco grandes áreas geopolíticas y en veinte regiones administrativas. Se basa en un sistema parlamentario, donde el poder legislativo está a cargo del Parlamento y del Consejo de Ministros, liderado por el jefe de gobierno (presidente del Consiglio dei Ministri), informalmente llamado primer ministro, uno de los cinco cargos más importantes del país junto a los de presidente de la República, presidente del Senado de la República, presidente de la Cámara de diputados y presidente de la Corte Constitucional.

¹²⁶ Repubblica italiana, la Corte dei conti in Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato I, II e Collegio per il controllo sulle entrate nell'Padunanza del 21 maggio 2015; y Leyes de 1934 (12 luglio 1934, n. 1214), 1994 (Ley 1994, No. 20) y 2000 (Ley 2000, No. 202.1) Approvazione delle leggi sulla Corte dei conti

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

es nombrado mediante decreto del Ejecutivo Federal entre los magistrados de la propia Corte, a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación y después de haber oído el parecer del “Consejo de la Presidencia de la Corte de Cuentas”¹²⁷.

El máximo nivel de dirección recae en un *Consejo Directivo* o Consejo de la Presidencia que se integra por un presidente, el Procurador General y un presidente Adjunto, el presidente de la sección superior; cuatro miembros, dos elegidos por la cámara de diputados y el Senado, entre catedráticos de derecho o abogados con 20 años de práctica profesional; y cuatro miembros elegidos por y entre los jueces de la Corte de Cuentas¹²⁸.

A partir de la Ley constitucional No. 3 de 2001, se adoptó “un modelo de Estado descentralizado y autónomo”, donde las entidades territoriales y locales, como las Regiones, las Provincias y los Municipios, gozan de autonomía presupuestaria y con amplios poderes normativos. De ahí que la auditoría gubernamental es ejercida con competencia a nivel nacional, bajo un régimen unitario similar al que sigue la Corte de Cuentas de Francia, en donde se combinan las funciones de control externo y las funciones jurisdiccionales totalmente centralizadas, lo que las distingue y ubica en el modelo sancionatorio. Su titular ha manifestado que este sistema “garantiza una mayor autoridad y confiabilidad del control superior, permite realizar más ágilmente el análisis de la gestión pública (...), con el propósito de lograr una mayor eficiencia y evitar cualquier conflicto o incertidumbre en los ámbitos de competencia recíproca que pudieran surgir bajo la presencia de una pluralidad de órganos de control”¹²⁹.

¹²⁷ Los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos mediante concurso público, que incluye presentación de títulos (currículo) y exámenes. Para concursar, se admite la participación de magistrados ordinarios, administrativos, abogados del Estado y personal competente del sector privado, así como funcionarios públicos en posesión de cierta antigüedad de servicio.

¹²⁸ Conforme al Art. de la Ley núm. 11710 del 13 de abril de 1988, modificado por el Decreto Legislativo N.º 62 7.2.2006 y más recientemente por el Art. 11 de la Ley N.º 15 del 04 de marzo de 2009.

¹²⁹ Conferencia *El modelo de fiscalización de Italia*. Intervención del Sr. Francesco Staderini, presidente del Tribunal de Cuentas de Italia. En *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, organizado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados en México. www.congreso.gob.mx 27 de julio de 2015.

Desde 1994 (Ley No. 20), “competite a la Corte de Cuentas frente a todas las entidades autónomas, un control de carácter más directamente financiero-contable y un control más genéricamente relacionado con los trámites administrativos”.

b) *Gestión*¹³⁰

La gestión de la Corte de cuentas tiene una naturaleza funcional dual pues funge como un organismo encargado de garantizar la legalidad, “la buena marcha de la gestión gubernamental” y de salvaguardar el equilibrio de las finanzas públicas (artículo 100, segundo párrafo), al mismo tiempo que forma parte de los organismos jurisdiccionales (artículo 103, párrafo segundo). La Ley No. 20 de 1994, delimita sus alcances bajo tres tipos de control: *el control preventivo* (a priori o ex ante) que se limitó a cuestiones y políticas públicas de relevancia nacional; *el control financiero* que da fe de la conformidad de los resultados de las cuentas examinadas”; *el control jurisdiccional* que comprende la procuración e impartición de justicia administrativa; y el *control de gestión* (desempeño) cuyo enfoque es la economía y la eficiencia de “los trámites administrativos”; los cuales se describen a continuación:

TIPOLOGÍA DEL CONTROL EN LA CORTE DE CUENTAS DE ITALIA

1. **El control preventivo o a priori**, el más antiguo y de avanzada lo ejerce desde mediados del siglo XIX en todas las esferas y acciones de la administración, aún de aquellas de escaso interés y se concentra en las operaciones de relevancia o políticas públicas, cuyos alcances normativos y programáticos, contratos cuantiosos o actos públicos generalizados lo ameritan. El control preventivo, se trata de un control referido a la legitimidad de políticas públicas o determinadas propuestas del gobierno, que debe realizarse en un plazo máximo de 60 días, cuyo resultado requiere ser informado al Parlamento para su deliberación y, en su caso, sea aprobado una vez valoradas sus implicaciones. Un reto o desafío bastante difícil. Sin duda un distinguo significativo respecto a otros países
2. **El control financiero-contable**, se trata de la equiparación (nivelación) de las “Cuentas Generales Rendidas por el Estado”, que la Corte proporciona al Parlamento antes de la aprobación del presupuesto. Sirven para regular el contenido del mismo, dar confiabilidad a las cuentas y generar posibles reformas de contabilidad hacendaria. Pese que la integración del presupuesto es competencia del Gobierno; con este reporte la Corte de Cuentas se involucra en la aprobación presupuestaria antes que se realice por el Parlamento.
3. **El control jurisdiccional** incluye el juicio sobre la responsabilidad de los agentes públicos” (quienes ejercen recursos públicos), o “responsabilidad de cuentas”, sobre quienes han tenido la disponibilidad material de bienes o valores públicos y que no han cumplido con la obligación de la restitución que les incumbe. La responsabilidad contable se caracteriza por la presunción de culpa del agente, a quienes les incumbe demostrar lo contrario, de resultar condenado deberá resarcir la suma equivalente al valor del faltante no justificado.
4. **El control de gestión** (la auditoría de desempeño), llamado también control sucesivo, a diferencia del “control preventivo de la legitimidad”, “no tiene por objetivo solamente los actos individuales o acciones aisladas de la administración, sino gestiones enteras del Gobierno”, y por lo tanto es un parámetro del control no sólo limitado al cumplimiento de las normas jurídicas u objetivos de los programas, sino diseñado para abarcar criterios generales de buena administración sustentados en un sistema de indicadores de desempeño, estructurados con el método comparativo, con atención particular a su economía y eficiencia. Las áreas de gestión que son sometidas a los análisis, radican en la importancia financiera, la existencia de sustanciales riesgos de irregularidad y las solicitudes por parte del Parlamento y también de las propias administraciones públicas.

FUENTE: La Ley No. 20 de 1994

¹³⁰ Para detalles en http://www.corteconti.it/cittadini_pa/amministrazione_trasparente/performance/

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Destaca su *función consultiva* a través de audiencias realizadas ante las Comisiones de Presupuesto del Parlamento. En ellas manifiesta juicios técnicos sobre la coherencia de las políticas públicas *ex ante* y *ex post*, y opina sobre los medios para hacerles frente y también sobre su congruencia. Incluye el control preventivo y especialmente el control de gestión que hace extensivo a toda la administración pública al practicar auditorías de desempeño.

Las funciones jurisdiccionales implican un sistema procesal administrativo que busca, mediante el enjuiciamiento de la responsabilidad de todos los “dependientes públicos” y sujetos que estén ligados con el gobierno, “prevenir comportamientos ilícitos y castigarlos cuando y donde se hayan verificado, condenando a los responsables a resarcir en forma personal el daño provocado”. Sin embargo, la Ley No. 3 de 2001, atenuó la gravedad de responsabilidad, de manera que “sólo existen los responsables en caso de dolo o de culpa grave, excluyendo el juicio sobre la discrecionalidad de los gastos de los administradores”.

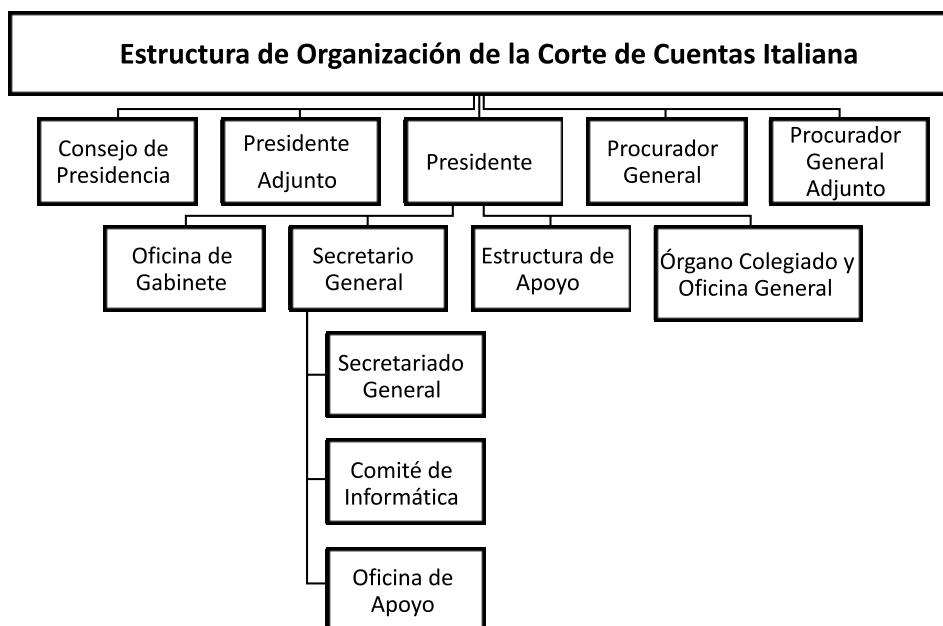
En cuanto al control interno, éste se ejerce dentro de cada entidad ya sea federal, regional, provincial o municipal, de manera que la Corte de Cuentas tiene que verificar el funcionamiento de tales controles internos, es decir, si los mismos han sido aplicados y si ello ha ocurrido de forma regular y eficiente.

c) Organización

La Corte, funge como un organismo de auditoría técnica, organizacional y financieramente independiente, tanto de las autoridades políticas y legislativas, más no así de las que imparten justicia. Sin embargo, la constitución la distingue como un “órgano auxiliar que coopera con los órganos responsables de las funciones legislativas, de tendencia política y control de la administración activa”, lo que significa que no debe censurar las opciones con las cuales se identifican.

La estructura de organización de la Corte de Cuentas, según su definición, se integra en una “estructura nuclear”¹³¹, como se aprecia a continuación:

¹³¹ Véase Corte dei Conti, Italy Eurosa training event “*Experience with the implementation and development of performance audits in reaction to challenges and opportunities in a changing environment*” (Prague, 27-29 April 2009). <http://www.corteconti.it/>



FUENTE: http://www.corteconti.it/chi_siamo/organizzazione 22-11-2015

Esta estructura, en esencia, es la estructura superior donde se concentra el soporte y apoyo a toda la organización, tanto a nivel central como de las oficinas regionales. El presidente de la Corte de Cuentas cuenta con el Secretario General y el Jefe de Gabinete, así como otras oficinas de apoyo. El Secretario General es el jefe administrativo. La Oficina del Gabinete, por su parte, es de apoyo exclusivo del presidente en sus relaciones internas y externas ante el gobierno¹³². El Órgano Colegiado y Oficina General, se encarga del registro de sentencias, decisiones y resoluciones emitidas”. Esta definición, a su vez, se extiende en una “Estructura de Organización Funcional” que muestra claramente el control, la procuración y la jurisdicción que reflejan ya la composición funcional característica del modelo sancionatorio. La Corte de Cuentas, se organiza bajo un

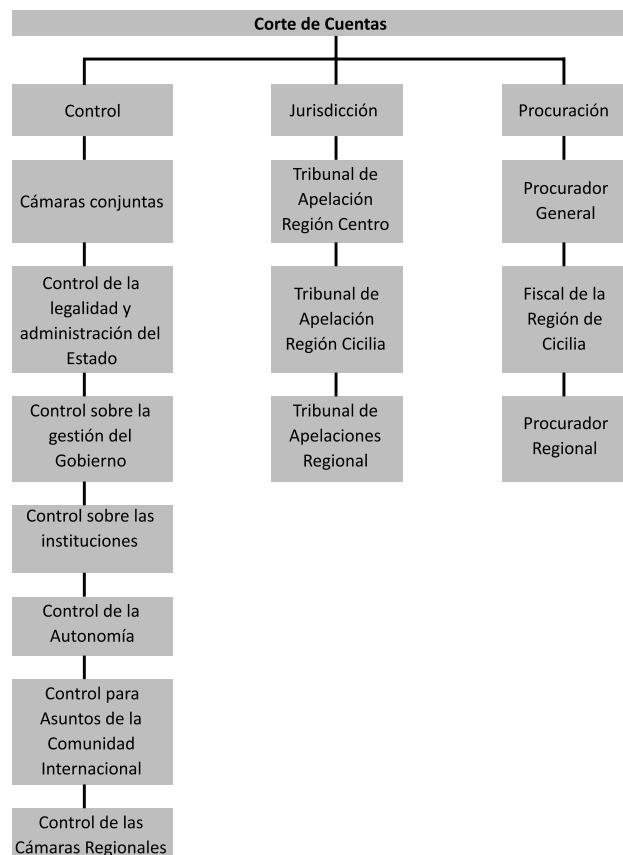
¹³² Destaca que desde el mismo Reglamento se le asigna para ello una cuota del personal administrativo de no más de treinta unidades, las cuales, en caso necesario, pueden aumentar hasta un treinta por ciento de las unidades previstas. Véase detalles en http://www.corteconti.it/export/sites/portaleCORTE_DE_CUENTAS/_documenti/amministrazione_trasparente/organizzazione/note_biografiche_presidente/FUNZIONI_DEL_01_2010_art._3-4-5_presidente.pdf 21-11-2015,

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

esquema de secciones o Cámaras que equivalen a direcciones al primer nivel de la estructura.

Estas funciones se organizan de forma similar, en tres secciones, como se muestra a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DE LA CORTE DE CUENTAS DE ITALIA



FUENTE: Elaboración propia con base en: www.corteconti.it/chi_siamo/organizzazione 22-11-2015

En la Sección del Control es evidente el mayor peso estructural, pues cuenta con siete cámaras. La primera denominada “*Cámaras conjuntas*”, está encargada de las funciones de control, deliberativas y consultivas. Entre otras, tiene a su cargo la programación y normativa de las actividades de control y los principios de dirección; el informe sobre la Cuenta General

del Estado; los informes al Parlamento; las certificaciones de contratos colectivos de trabajo nacional; y el informe sobre el costo del empleo público. Ello, permite entrever la importancia que para el gobierno tiene proveer un seguimiento permanente de la estructura del gobierno en todos sus niveles, es decir, tanto a nivel nacional como subnacional.

La sección del “*Control de la legalidad de los actos del Gobierno y de la Administración del Estado*” tiene a su cargo seis oficinas de control, cada una de las cuales está dirigida por un Director General, como se describe a continuación:

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA SECCIÓN DEL “CONTROL DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO” EN LA CORTE DE CUENTAS ITALIANA

1. La sección de “*Control central sobre la gestión del gobierno*” tiene a su cargo básicamente la evaluación del desempeño de la gestión y políticas públicas, lo que ellos llaman “el control sucesivo”. Desde su nomenclatura, es posible apreciar la integralidad del enfoque del control sucesivo, o del desempeño, a todas las administraciones públicas del gobierno y que ésta no adopta pronunciamientos parecidos a sentencias sino resoluciones que contienen observaciones, aspectos relevantes y recomendaciones para el futuro, las cuales no causan un efecto sancionatorio directo, sino que tienden a provocar mecanismos espontáneos de corrección de parte de los entes públicos controlados.
2. La sección de “*Control sobre las instituciones*”, ejerce el control sobre la gestión financiera de las entidades en las que el Estado es propietario o parte, o bien en las que contribuye con recursos públicos en forma ordinaria.
3. La sección del “*Control de la autonomía*”, tiene a su cargo el “Informe al Parlamento”, sobre las tendencias generales de las finanzas regionales y locales y sobre el equilibrio del presupuesto de los municipios, provincias, ciudades y regiones metropolitanas, en relación con la Unión Europea.
4. La sección de “*Control para Asuntos de la Comunidad Internacional*”, se encarga de los Informes al Parlamento: a) sobre la gestión de los fondos estructurales de la UE; b) sobre la utilización de otros fondos y programas; c) sobre el estado de los recursos de la comunidad y la verificación de temas de interés nacional y; d) sobre los niveles y causas de fraude en contra de la comunidad y de las medidas preventivas y represivas relacionadas.
5. La sección de “*Control de las secciones regionales*”, se encarga de coordinar y supervisar el control ejercido por las cámaras ubicadas en las regiones. Ejerce el control sobre la gestión de los gobiernos regionales y sus municipios, provincias, ciudades y regiones metropolitanas, en relación con la Unión Europea. Si los auditores regionales determinan, la presencia de desequilibrios presupuestarios o irregularidades contables graves, adoptan pronunciación específica y aseguran la adopción de las medidas correctivas necesarias y el cumplimiento de las restricciones y limitaciones impuestas en caso de incumplimiento por la autoridad local.

FUENTE: Elaboración propia con base en: www.corteconti.it/chi_siamo/organizzazione 22-11-2015

Estas estructuras centrales, se auxilian a su vez de los 21 órganos autónomos (núcleos) llamados *Cámaras de auditoría*, ubicadas directamente en las regiones, de manera que con ello ejerce el control sobre 350 organismos y empresas públicas del Estado. De acuerdo con el “Plan de actuación del Tribunal de Cuentas” y el “Plan de tres años de acciones positivas 2014–2016”, la Corte de Cuentas ejerce un presupuesto promedio anual que asciende a € 302 millones de euros (5,300 millones de pesos cuando 1 Euro = 17.55 el 23-11-2015)¹³³. Por su parte, la plantilla de personal en servicio es de 2,493 plazas, de los cuales 1,142 se encuentran en las oficinas centrales y 1,351 en las regiones, como se resume a continuación:

¹³³ http://www.corteconti.it/export/sites/portaleCORTEDECUENTAS/_documenti/amministrazione_trasparente/performance/piano-performance_2011_2013.pdf

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

PLANTILLA DE PERSONAL DE LA CORTE DE CUENTAS ITALIANA			
Nomenclatura de la plaza	Oficinas Centrales	Oficinas Regionales	Total Corte de Cuentas
Nivel Superior	10	29	39
Nivel Medio	548	696	1,244
Nivel Operativo	551	604	1,155
Nivel Auxiliar	33	22	55
TOTAL Institucional	1,142	1351	2,493
FUENTE: Elaboración propia con base a detalle de cifras reportadas al cierre de 2013, disponible el 23-11-2015 en http://www.corteconti.it/cittadini_trasparente/personale/			

3. La gestión de la fiscalización gubernamental en Brasil¹³⁴

a) Constitución

El antecedente del *Tribunal de Contas da União* de Brasil, en lo sucesivo el Tribunal de Cuentas, data de 1680 cuando se crearon las “Capitanías de la Junta de Hacienda” con jurisdicción en Portugal y Río de Janeiro. Sin embargo, fue hasta el 07 de noviembre de 1890, en la caída del Imperio y el surgimiento de la República, que se creó el Tribunal de Cuentas, guiado por los principios de “autonomía, vigilancia, juicio y energía”, para examinar, revisar y “contrastar” todos los ingresos y los gastos de la Unión; comprobar la legalidad y certificar las cuentas antes de someterlas al Congreso Nacional (Decreto N.º 966)¹³⁵.

En la reforma de la Constitución de 1934 fueron ampliadas sus funciones, destacando entre otras, el registro previo de los gastos y contratos y presentar una opinión previa sobre las cuentas del presidente de la República para su remisión a la Cámara de Diputados. La Constitución de 1969 fortaleció la supervisión al facultarle para auditar y ejercer “un efectivo control externo” sobre las cuentas de los tres poderes de la Unión. Una nueva reforma a la Constitución en 1988 facultó al Tribunal para asistir al Congreso Nacional en el ejercicio del

¹³⁴ La Federación Brasileña tiene una población de 198.7 millones de habitantes y una superficie territorial de 8,514.0 Km². Está formada por los estados (26), los municipios, y el Distrito Federal. Tiene un sistema presidencial. El presidente es el jefe de Estado y el jefe de gobierno de la Unión. El Congreso Nacional es la legislatura bicameral de la Federación, compuesto por la Cámara de Diputados y por el Senado Federal.

¹³⁵ Véase *Historia y Competencias del Tribunal de Cuentas*, consultado (al 28 de julio 2015) en <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

control externo, asignándole, entre otras actividades¹³⁶, poderes para revisar y juzgar las cuentas de todos aquel, persona pública o privada, que ejerce recursos públicos federales.

Se trata de un Tribunal de cuentas típico pues se encarga de fiscalizar y juzgar las cuentas, así como de impartir justicia y, en su caso, sancionar la responsabilidad administrativa (Art. 71 constitucional). Opera como un órgano colegiado independiente, cuya misión es promover la defensa de la ley. Se compone de nueve ministros. Seis de ellos son designados por el Congreso, uno por el presidente de la República y dos elegidos de entre los auditores y los fiscales (Ministerio Público) que trabajan en el Tribunal. Los miembros de éste tienen las mismas prerrogativas que los magistrados del Supremo Tribunal Federal de la República, entre las que destaca la inamovilidad en el cargo.

El proceso de rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas corresponde al descargo de la Cuenta Pública anual que rinde ante el Congreso Nacional. Por su parte, el control interno o vertical está a cargo de las propias Unidades de Auditoría Interna en los entes de los tres poderes de la Unión.

b) *Gestión*¹³⁷

El Tribunal de Cuentas está facultado para ejercer la fiscalización del gasto público de manera directa o indirecta en las más de 2,500 unidades administrativas, en los 26 estados y en los 5,561 municipios y un Distrito Federal. La auditoría de rendimiento (desempeño) se viene practicando desde 1998 y, según el presidente del Tribunal de Cuentas, “ha contribuido de forma efectiva para la modernización de la administración pública”¹³⁸. Existen cinco tipos de fiscalización en el Tribunal de Cuentas, los cuales se resumen a continuación:

¹³⁶ Como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Contratos de Licitación y la Ley de Directrices Presupuestarias. Así como también decretos legislativos con demandas específicas de supervisión de Tribunal de Cuentas, especialmente de obras financiadas con recursos federales.

¹³⁷ *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/> 28-07-2015

¹³⁸ Véase “*Presidente destaca contribución de la auditoría de rendimiento para avance del control*” (Publicado en el Boletín Informativo del Tribunal de Cuentas el 28/09/2010 con motivo del Seminario *Sostenibilidad de la Auditoría de Rendimiento*. La 4ª Reunión del Grupo de Auditoría de rendimiento de la INTOSAI (PAS) celebrada en la sede del Tribunal de Cuentas. <http://portal.tcu.gov.br>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL
1. El levantamiento: herramienta para conocer la organización y funcionamiento del órgano o entidad pública, sistema, programa, proyecto o actividad del gobierno; identificar objetos e instrumento de verificación y evaluar la viabilidad de su aplicación;
2. La auditoría: a través de éste se verifica la legalidad y legitimidad de los actos, así como el rendimiento operativo y los logros de los organismos, entidades, programas y proyectos de gobierno;
3. La inspección: sirve para obtener información no disponible para la Corte, o para esclarecer dudas; y el conocimiento de la Corte por medio de quejas o denuncias;
4. El acompañamiento: es utilizado para dar seguimiento, monitorear y evaluar la gestión administrativa del órgano, entidad o programa de gobierno por un periodo de tiempo predeterminado;
5. El monitoreo: se utiliza para garantizar el cumplimiento de las deliberaciones y las recomendaciones de la Corte.
FUENTE: http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/(28-07-2015)

Por su parte, sus funciones básicas se resumen como sigue:

FUNCIONES BÁSICAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL
“Las funciones de fiscalización se refieren a la realización de auditorías e inspecciones por iniciativa propia, a petición del Congreso o por la investigación de las denuncias en las agencias federales, entidades públicas o en los programas de gobierno.
La función consultiva o de asesoría se lleva a cabo mediante la preparación de opiniones y recomendaciones, de carácter esencialmente técnico, con el fin de apoyar el juicio a cargo del Congreso, acerca de la gestión financiera y administrativa.
La función de información es ejercida al proporcionar la información solicitada por el Congreso, por sus cámaras o cualquier miembro, con relación a los resultados de las revisiones, inspecciones y auditorías llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas
La función sancionadora, se aplica a quienes resultan responsables de haber cometido faltas por acción u omisión, sujetas a indemnización o reparación de daño, previstas en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia (Ley N° 8.443/ 92).
La función normativa se deriva de la potestad reglamentaria que le faculta para instruir actos normativos de cumplimiento obligatorio en asuntos de su competencia.
La función de investigación para recibir y atender quejas, denuncias y reclamaciones relativas que le sean comunicados por los responsables de control interno, de las autoridades o por cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato.
La función educativa, finalmente, opera cuando guía sobre los procedimientos y mejores prácticas de gestión, a través de publicaciones y seminarios, encuentros educativos, o incluso cuando se recomienda la adopción de métodos en las auditorías de gestión.

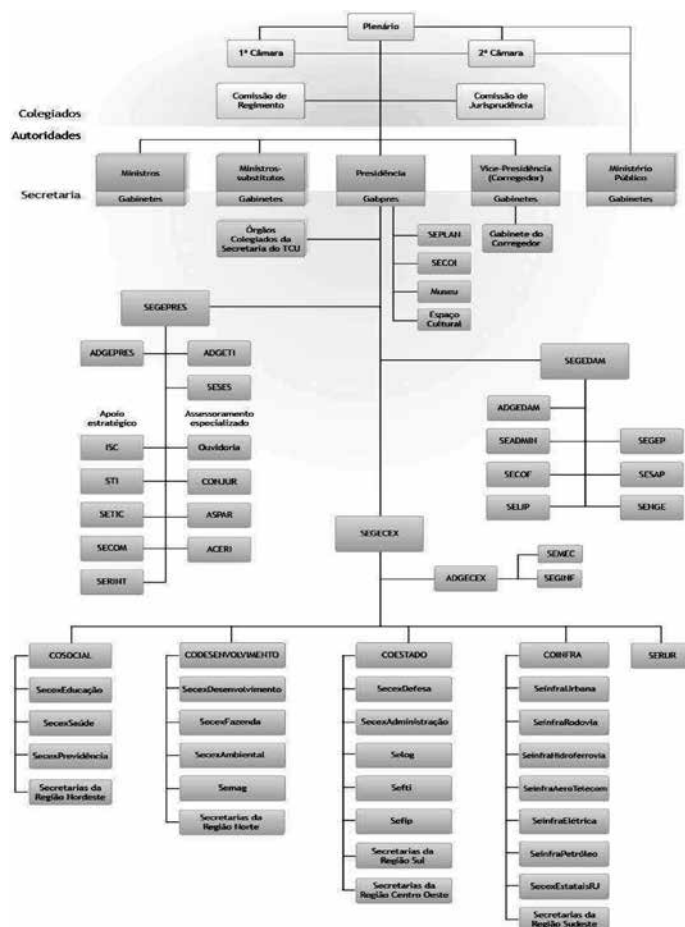
De acuerdo con su más reciente Informe de Gestión 2011, (*Relatório de Gestão* 2011), se realizaron 1,010 auditorías con un alcance que ascendió a R\$ 14.19 billones de reales (6.3 billones de pesos, cuando un Real = 4.45 pesos 23-11-2015); las pérdidas y daños evitados mediante la adopción de medidas cautelares fue de R\$ 9,200 millones de reales (40,940.0 millones de pesos); 3,123 casos fueron condenados a indemnización y/o multa; se formalizaron 2,632 procesos de cobranza ejecutiva por R\$ 969.9 millones de reales recuperados (4,316.0 millones de pesos); se dictaron 24,736 sentencias; 6,726 procesos fueron

Jerónimo Jesús Salinas García

juzgados conclusivamente; 157 servidores públicos resultaron inhabilitados; y 2,750 denuncias fueron recibidas¹³⁹.

c) Organización

El Tribunal de Cuentas es un órgano colegiado, cuyo Pleno está integrado por todos los ministros, el Ministerio Público, un vicepresidente (Fiscalización) y el presidente del Tribunal, como se presenta en su página a continuación:



¹³⁹ Véase *Informe de Cuentas 2011 del Tribunal de Cuentas (Prestação de Contas: exercício 2011)* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Tribunal de Cuentas, Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria-Geral de Administração, 2012. p. 7, consultado el 29 de julio de 2015 en <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Como se aprecia, en el máximo nivel se integran dos colegiados, la “Cámara de Control” (*Comisao de Regimento*) y la “Cámara Jurisdiccional” (*Comisao de Jursiprudencia*), las cuales, junto con el Ministerio Público integran el conjunto de funciones de control, procuración e impartición de justicia que son típicas del modelo de fiscalización sancionatorio. En el primer grupo se integran las unidades staff o de apoyo Órgano Colegiado de la Secretaría (*Orgaos Colegiados da Secretaria*), una Secretaría de Planeación (SEPLAN), una Secretaría de Control Interno (SECOI) y los titulares del Museo (*Museu*), y del Espacio Cultural (*Espaco Cultural*).

El segundo grupo, lo integran una Secretaría General de la Presidencia (SEGEPRES) y su Adjunto (ADGEPRES) responsables de las tecnologías de la información (ADGETI), comunicaciones (SECOM) y procesos de responsabilidad administrativa (ASPAR), atención de denuncias y quejas (*Ouvidoria*) y consejería jurídica (CONJUR). La Secretaría General de Administración (SEGEDAM) que integra los servicios administrativos (SEADMIN) de personal (SEGEP), finanzas (SECOF), presupuesto (SECIP), materiales (SESAP) y generales (SENGE).

La Secretaría General Ejecutiva centraliza el Control Externo (SEGEEX) a sectores del gobierno en las regiones Norte, Noreste, Centro Oeste y Sur. Ésta cuenta con la Unidad de Control Social (COSOCIAL) orientado a los servicios (*secex*) de educación (*Educacao*), salud (*saude*) y asistencia (*previdencia*) y secretarías de la región noreste.

La unidad de Control de Desarrollo Sustentable (*codesenvolvimento*) fiscaliza la hacienda (*fasenda*), medio ambiente (*ambiental*), y servicios naturales (SEMAG) y secretarías de la región norte. La unidad de Control del Estado (*coestado*) audita las áreas de defensa (*defesa*), administración (*administracao*), gobierno (*SELOG*), relaciones exteriores (*SEFTO*), seguridad pública (*SEFIP*) y secretarías en las regiones sur y centro-oeste. Y, la unidad de Control de Infraestructura (*COINFRA*) audita áreas de desarrollo urbano, transportes, hidráulico, ferroviario, aeropuertos, telecomunicaciones y energía.

Finalmente, “el Tribunal de Cuentas en 2011 ejerció un presupuesto de R\$ 1,346.5 millones de reales (5,992.0 millones de pesos), de los cuales 86.5% correspondió a gastos de per-

sonal. La plantilla de personal de la Secretaría dispuso de 2,695 plazas de personal.

4. La gestión de la fiscalización gubernamental en el Reino Unido

a) Constitución¹⁴⁰

The National Audit Office, la “Oficina Nacional de Auditoría”, la NAO como se autodenomina, tiene sus antecedentes en el “Auditor del Ministerio de Hacienda” (*Auditor of the Exchequer*) desde 1314. Dado que en el Reino Unido no existe una constitución escrita, la NAO tiene su fundamento legal en la “Ley sobre Auditoría Nacional de 1983” que reemplazó el antiguo esquema de contraloría sustentado en la “Ley del Tesorero y Departamentos de Auditoría de 1921”¹⁴¹. En la *Ley de Auditoría de 1983*, su norma fundamental, se constituye a la vez la “Comisión de Cuentas Públicas” para examinar y considerar los informes de la NAO y fungir como enlace de ésta reportando al Parlamento¹⁴².

Se autodefine como “un órgano independiente que promueve la economía, eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos del gobierno central” y se establece que dicha oficina será encabezada por un “Contralor y Auditor General” (C&AG), cargos que recaen en la misma persona. El C&AG es

¹⁴⁰ El Reino Unido cuenta una población de 63.6 millones de habitantes y 243.6 miles de Km2. Es un Estado unitario comprendido por cuatro naciones constitutivas: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte. Tiene un gobierno parlamentario de dos cámaras: la Cámara de los Comunes (elegida por el pueblo) y la Cámara de los Lores. Cualquier ley aprobada por el parlamento requiere el consentimiento real para convertirse en ley. El puesto del jefe de gobierno del Reino Unido, el primer ministro, lo ocupa el miembro del parlamento que obtiene la mayoría de los votos en la Cámara de los Comunes. El primer ministro y el gabinete son nombrados por el monarca para formar el “Gobierno de Su Majestad”, aunque el primer ministro elige al Consejo de Ministros, y por convención, el monarca respeta su elección. El poder ejecutivo es ejercido por el primer ministro y el gabinete, quienes hacen su juramento delante del rey, para formar parte del Consejo Privado. Además, cuenta con 14 Territorios británicos de ultramar y 3 Dependencias de la Corona británica.

¹⁴¹ La NAO no cuenta con reglamentos específicos que la regulen. Se fundamenta en seis leyes: National Audit Act 1983, Government Resources and Accounts Act 2000, Exchequer and Audit Departments Acts of 1957, 1921 y 1866, la Companies Act 2006; la Ley de responsabilidad presupuestaria y de auditoría nacional Act 2011; y la Ley de auditoría local y rendición de cuentas, Act 2014 www.nao.gov.uk

¹⁴² Una forma similar se adoptó en México con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

un oficial nombrado por la Reina bajo un procedimiento a cargo de la Cámara de los Comunes. Él y su personal tienen libre acceso y derecho a disponer de todo tipo de información del gobierno y son totalmente independientes del gobierno, con facultades, desde 1983, para practicar auditorías de gestión (*value for money*), esto es, de valor-precio, costo-beneficio o inversión-rendimiento.

Conforme la “Ley de responsabilidad presupuestaria y de auditoría nacional de 2011”¹⁴³, la NAO se integra como una Junta corporativa dirigida por un Consejo colegiado que se encarga de establecer la dirección estratégica de la NAO y del apoyo al C&AG, quien, desde entonces es designado por un periodo fijo de diez años en lugar del mandato ilimitado que prevaleció desde su creación. La “Ley de auditoría local y rendición de cuentas” de 2014, la facultó para auditar también los gobiernos autónomos del País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

El órgano de control de la NAO es la Comisión de Cuenta Pública (PAC), la cual es presidida tradicionalmente por un miembro del partido opositor al Gobierno (como se ha vuelto usual en México) y se integra por los líderes de la Cámara de los Comunes. La Comisión de Cuenta Pública y la Cámara de los Comunes revisan, por medio de un auditor externo, lo mismo que la NAO practica hacia el exterior, el costo-beneficio, valor-precio o inversión-rendimiento de su trabajo, el desempeño de las finanzas, el plan y la estrategia de la NAO, para aprobar la asignación de requerimientos y proyecciones presupuestales, así como la designación de los auditores externos que apoyarán sus tareas.

b) Gestión

La NAO no tiene facultad judicial o intervención alguna para sancionar por faltas reportadas en sus resultados. Ello corresponde a los tribunales en el orden administrativo y punitivo según corresponda. Sin embargo, funge como una

¹⁴³ Sobre nombramiento, gestión y operaciones, véase An introduction to the National Audit Office, disponible el 23-11-2015 en <https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2013/02/Introduction-National-Audit-Office.pdf>

organización con plena independencia técnica y de gestión, así como para decidir su organización y proponer su presupuesto bajo los principios de integridad, cooperación, excelencia profesional y valor del capital humano. Está centrada en ayudar al parlamento en el escrutinio de las cuentas federales, la evaluación del costo beneficio de instituciones, políticas y programas gubernamentales, para mejorar el desempeño de la administración pública impulsando y poniendo en práctica altos estándares en las organizaciones del gobierno.

La facultad de Contraloría es un distinguido especial de la NAO. Se ejerce por un pequeño equipo auditor (enfocado y asignado permanentemente al Ministerio de Hacienda), cuyo trabajo se centra en registrar todas las transacciones financieras, a y desde los fondos de préstamos nacionales. La función de contraloría tiene como propósito asegurar que todos los ingresos y compromisos del gobierno sean pagados conforme la ley. Ningún dinero de esos fondos es operado sin la aprobación previa de la C&AG cada día bancario. Las solicitudes de pagos del fondo incluyen no solo al gobierno sino también a la reina (a través de la lista civil), los sueldos judiciales, sueldos de diputados y la Comisión Europea entre otros. El trabajo de ese grupo auditor es el único dentro de la NAO que examina transacciones financieras *ex ante*, algo infrecuente en el control de las cuentas que normalmente se efectúa *ex post*.

Sus hallazgos son la base para que el Parlamento presione a las autoridades implicadas de gobierno para rectificar o acatar las recomendaciones y, en su caso, reorientar las políticas y programas públicos contenidos, mediante el presupuesto. El C&AG decide sí, cuándo, cómo y cuántas evaluaciones de costo beneficio (value for money) se llevan a cabo; sí y cómo se reportan los resultados de estos exámenes al Parlamento; y si una persona ejerce sus derechos de acceso a cualquier documentos y persona que depende de, o ejerza recursos públicos, para buscar información. Es decir que, a diferencia de México, no existe una infraestructura adicional para garantizar el derecho a la información pública.

Pese que la ley establece claramente que está impedida para cuestionar las decisiones políticas, ello no impide que puede examinar cómo la política ha sido diseñada e implementada y

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

si está cumpliendo con los propósitos buscados. Su perspectiva de la auditoría es “aprovechar la experiencia que brinda estar dentro del campo de operación de toda la gestión pública para generar conocimiento y ayudar al gobierno a mejorar los servicios públicos y optimizar su rendimiento” bajo dos objetivos principales: salvaguardar los intereses de los contribuyentes difundiendo cómo utilizan el dinero público los ministerios y otros organismos gubernamentales; y a través de evaluaciones de costo beneficio para determinar que las instituciones, políticas y programas se gestionen de forma económica, eficiente y efectiva.

A partir de 2009, cuando fue retirado el anterior C&AG tras un largo periodo de servicio y comenzó funciones el actual, la NAO experimentó un notable cambio de dirección y estrategia¹⁴⁴. Desde entonces, se ha planteado como objetivo “practicar lo que predica” manteniendo altos estándares de gobierno en su organización. Así, se definió un Plan Estratégico 2015-2018 bajo dos líneas rectoras: “mejorar los servicios públicos y hacerlo en un marco de austeridad y productividad”¹⁴⁵. Para promover tal transformación, ha asumido la responsabilidad de medir primero su propio desempeño buscando responder cómo la NAO se está direccionado hacia los retos del sector público; si son sus recomendaciones aceptadas y puestas en práctica; si la retroalimentación de sus auditados-relacionados-clientes-usuarios (*stakeholders*) muestra que su trabajo les aporta valor agregado; si es su trabajo útil al parlamento y a sus usuarios-relacionados; y si su trabajo genera ahorros para el erario. De ahí que busca alcanzar cuatro objetivos estratégicos:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA NAO

- a) Desarrollar y aplicar conocimiento con un enfoque estratégico;
- b) Integrar/garantizar rendición de cuentas y mejora de los servicios públicos;
- c) Incrementar su influencia mediante la investigación; y
- d) Elevar el nivel de desempeño de gobierno mediante la práctica de auditorías.

Fuente: NAO-Strategy 2015-16 to 2017-18: an infographic en www.nao.org

Es así, que está direccionando sus desafíos hacia factores de desempeño clave del gobierno; a maximizar la influencia de todo su trabajo; a identificar las áreas donde está en

¹⁴⁴ Sir Amyas Morse KCB fue nombrado en junio de 2009, y conduce la NAO desde entonces.

¹⁴⁵ Véase el detalle en NAO-Strategy-2015-16 to 2017-18: an infographic en www.nao.org

riesgo el dinero público; a establecer una nueva relación con el gobierno; y trabajar en un ambiente de colaboración y eficiencia. Cabe destacar que su gestión no solo se orienta a la revisión de programas sino a instituciones completas en “cinco dimensiones de organismos auditados” en los que se incluyen: Departamentos (Ministerios de Salud, de Defensa...); Agencias (Dirección General de Carreteras; Ambiente, Comisión de Competencia...); Organizaciones sociales de Caridad (British Council, V & A...); Empresas (la Escuela de Alimentos *Trust*, Palacios Reales Históricos (*Enterprises Ltd* ...)).

Es tal la influencia que está logrando imbuir actualmente, bajo el principio de “una gobernanza eficaz es vital para el éxito de una organización”, que con su trabajo “contralor” certificó 427 cuentas durante el periodo 2013-14, asegurando más de £ 1 billón de libras por ingresos y gasto público en 355 organizaciones. Por su parte, en su trabajo “auditor” reportó ahorros y otros aumentos de eficiencia estimados en £ 1.15 miles de millones de libras en 2013-2014 (28,773 millones de pesos cuando 1 Libra = 25.02 al 23-11-2015), con base a 86% de las recomendaciones de la PAC que fueron aceptadas por el 67% de los entes públicos que estuvieron de acuerdo en “mejorar su enfoque de control y dirección financiera”.

La NAO estima que su trabajo hizo que el Departamento de Trabajo y Pensiones fuera capaz de reducir la pérdida para el contribuyente por 133.3 millones de libras desde 2010-11, debido en parte a sus recomendaciones. Esos resultados fueron publicados en 66 estudios (auditorías) sobre la relación calidad-precio de la gestión pública en una amplia gama de actividades gubernamentales nacionales y 4 estudios adicionales que se centraron en los servicios locales, lo cual derivó en 60 audiencias del Comité de Cuentas Públicas celebradas sobre cómo los fondos públicos se utilizan con base al trabajo de la NAO.

c) Organización

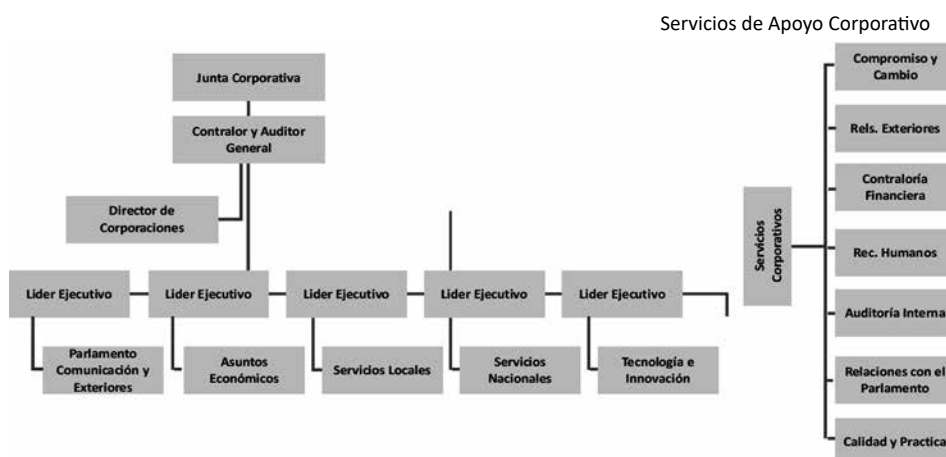
Como se observó antes, en el Reino Unido por fin se rompió el paradigma de dirección unipersonal, de manera que la autoridad de la NAO es dirigida ahora por una “Junta Corporativa”, un órgano colegiado integrado por cinco miembros “no ejecutivos”

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

sino “consultivos” (un presidente de la Junta, un Secretario, un presidente del Comité de Auditoría, un presidente del Comité de Nombramientos y Remuneraciones, y un Asesor) que apoya a una “Junta Ejecutiva” integrada por cuatro miembros, donde el C&AG funge como Director ejecutivo, apoyado por un Director de Operaciones como se muestra a continuación:

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DEL REINO UNIDO ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN GENERAL

Estructura de Organización del máximo nivel de Dirección de la NAO



La Junta Corporativa funciona como un Consejo Consultivo que se encarga de establecer la gobernanza estratégica de la NAO y del apoyo al C&AG, quien a su vez se apoya de un Director de Operaciones, que funge como un *Vice* o adjunto, para juntos dirigir la NAO por medio de un grupo de “cinco Líderes Ejecutivos” entre los que se dividen las funciones sustantivas: las relaciones con el Parlamento, la Comunicación Social, y las Relaciones internas y externas; los Asuntos Económicos; los Servicios Locales; los Servicios Nacionales; y la Tecnología y la Innovación.

Adicionalmente, existe un grupo de “Servicios Corporativos”, los cuales integran las funciones que son típicas de apoyo a toda la organización, en este caso, “Compromiso y Cambio, Relaciones Externas; Contraloría Financiera, Recursos Humanos; Auditoría Interna; Relaciones con el Parlamento y Calidad y Práctica.

Este primer bloque organizativo, brinda soporte a las funciones técnicas inherentes a las “Responsabilidades de Control Externo”, las funciones sustantivas, mismas que se organizan en 23 unidades auditoras que cubren todos los sectores funcionales del gobierno, como se muestra a continuación:

**OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DEL REINO UNIDO
 ORGANIZACIÓN DE LAS UNIDADES RESPONSABLES DEL CONTRALOR EXTERNO**

Parlamento	Negociaciones, Innovación y Habilidades (Incluye auditoría a empresas)	Transportes
Ministerio del Tesoro y Cuentas del Gobierno	Comunidades y Gobierno Local	Trabajo y Pensiones
Oficina del Gabinete (Incluye Investigaciones)	Organismos Locales y Estatutos Transversales	Salud
Comercio	Código y Procedimientos de Auditorías Locales	Ministro de Relaciones Exteriores
Regulación y Protección al Consumidor	Cultura, Medios y Deporte	Ministro de Ingresos y Aduanas
Proyectos y Programas	Educación	Ministro de Justicia
Finanzas Corporativas	Energía y Cambio Climático	Ministro de Defensa
Internacional	Recursos Naturales, Alimentación y Asuntos Rurales (Incluye auditoría a empresas)	

Fuente: <https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2015/10/NAO-Transparency-Organogram.pdf>. 23-11-2015

Esta estructura, señalan, ayuda a mejorar el desempeño y la prestación de servicios de los administradores del sector público a nivel nacional y local, para lo cual cuenta con tres oficinas filiales ubicadas en Cardiff, Newcastle y Blackpool, sin incluir a los gobiernos autónomos del País de Gales, de Escocia e Irlanda del Norte que cuentan con sus propios órganos de fiscalización, respectivamente.

La estrategia estructural de la NAO es utilizar los conocimientos que obtiene como auditor externo del gobierno para ayudar a mejorar los servicios públicos. Se organiza en grupos especializados en sectores funcionales con un tema estratégico común que se basa en operaciones enfocadas a segmentos masivos del gobierno; en influir y regular; tener presencia local cercana a través de sus redes; prestar servicios a los auditados y atender a los ciudadanos; un centro estratégico eficaz; y la entrega de grandes proyectos a largo plazo.

Su enfoque a la investigación le permite compartir conocimiento y experiencia en el desarrollo de temas estratégicos

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

específicos y centrarse en los asuntos que representan problemas o responden a las preocupaciones planteadas por el Parlamento y el público. Según su reporte más reciente¹⁴⁶, la mayor parte de su plantilla de personal son expertos contables y administradores y más del 60% son reclutados (alumnos) de los principales institutos, a fin de prepararlos para futuras posiciones de liderazgo.

La NAO en el ejercicio 2014-2015, reportó un presupuesto ejercido anual de 59.5 millones de libras (1, 488,7 millones de pesos cuando 1 libra = 25.02 pesos el 23-11-2015) y una plantilla de personal de 822 puestos. Coherente con su función, la NAO reportó en su más reciente informe que logró una reducción de 74.1 millones de libras a 59.5 millones de libras lo que representó una reducción del 22 % de su costo estructural en términos reales de 2010 al 2015, mientras que, en contraste, superó su cobertura y expectativas en más del 80 por ciento de sus recursos en la actividad de primera línea¹⁴⁷. Ello debido a los resultados del control de gestión, a diferencia de México, cuyas recuperaciones provienen de auditorías financieras.

Dentro de su información pública disponible, fue posible encontrar informes de auditoría específicos, entre los cuales se resume el que se destaca a continuación:

CASO PRÁCTICO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA NAO DEL REINO UNIDO “COSTO DE PERSONAL DEL GOBIERNO CENTRAL, JUNIO 2015”¹⁴⁸

Un caso práctico reciente, entre varios, que evidencia el trabajo de la evaluación del “*valor del dinero*” en la gestión gubernamental se puede revisar en un reporte del C&AG relacionado con los “*gastos de personal del gobierno central*”, que se derivó a partir de un informe en el que informaba que “*los departamentos gubernamentales habían hecho reducciones significativas en su personal, particularmente en el nivel de staff y en sueldos desde 2010*”.

Efectivamente el número de funcionarios bajó en un 18%, de 492.000 en marzo de 2010 a 405.000 en diciembre de 2014. Mientras que el servicio civil anualizado costaba en sueldos £ 11.13 miles de millones de libras en 2010,

¹⁴⁶ www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2013/02/NAO_transparency_report_2014.pdf

¹⁴⁷ Véase detalles en National Audit Office Annual Report and Accounts 2014-15

¹⁴⁸ Véase reporte completo, disponible el 23-11-2015 en <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Central-government-staff-costs.pdf>

a marzo de 2014 se redujo en un 18% (£ 2.49 miles de millones) en terminos reales.

Sin embargo, el reporte de la NAO ha evidenciado que tal reducción no está sustentada en una suficiente planificación que asegure que, en el largo plazo, las reducciones ya hechas, y cualquiera que se haga en el futuro, sean sostenibles y no dañen la prestación de servicios públicos. En lo general se trata de reducciones de plazas que se realizan por decreto de forma indiscriminada y minimizando el reclutamiento desde el nivel central, una opción más barata a corto plazo (que absorber el costo de un estudio organizacional debidamente racionalizado), que ha dado por resultado desproporciones en la composición jerárquica y en la calificación del personal, sin atender las implicaciones que ello significa para que los departamentos cumplan con tales desafíos cuando existe escasez de talento y habilidades vitales para el futuro, lo que no solo aumenta el riesgo sino repercute en la calidad de los servicios.

5. La gestión de la fiscalización gubernamental en Alemania¹⁴⁹

a) Constitución

The Bundesrechnungshof, en lo sucesivo BRH, aunque se suele traducir como Tribunal de Cuentas, congruente con su tradición germana y como lo dispone su propia Ley (BGBI I 1985, 1445), realmente es un “Consejo Federal de Auditoría”. La BRH tiene su antecedente en medio del “cameralismo”, cuando en 1714 el rey de Prusia Federico I fundó la “Cámara General de Cuentas”. Desde su origen se concibe como “un órgano colegiado de auditoría externa, independiente de la administración”¹⁵⁰. Es decir, opera como un organismo de dirección colegiada para ejercer “solo el control gubernamental”. Está sustentado en la

¹⁴⁹ Conforme a su Ley Fundamental (*Grundgesetz* de: 1949), Alemania es una república federal, democrática, representativa y parlamentaria. El jefe de Estado alemán es el Bundespräsident (presidente Federal), elegido por la Bundesversammlung (Asamblea Federal). El Bundeskanzler (Canciller Federal), es el jefe de gobierno y ejerce el poder ejecutivo. El poder legislativo recae en el parlamento compuesto por el Bundestag (Dieta Federal) y el Bundesrat (Consejo Federal), que en conjunto forman el órgano legislativo. El Bundestag es elegido mediante elecciones directas. Los miembros del Bundesrat representan a los gobiernos de los dieciséis estados federales y son miembros de los gabinetes de estado. Los respectivos gobiernos estatales tienen el derecho de nombrar y remover a sus enviados en cualquier momento.

¹⁵⁰ Para detalles de información sobre este apartado, recúrrase al *Informe Anual de Actividades 2013 (Annual Report on Federal Financial Management Abridged Version, Supreme Audit Institution of the Federal Republic of Germany)* e información normativa y diversa de la página www.bundesrechnungshof.de; del BRH, y un documento de la EURORAI titulado el *Control externo del sector público en los estados federados de Alemania* disponible en www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/documento/informes al 22 de julio de 2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Constitución, donde se establece que sus miembros poseerán independencia judicial, examinarán la Cuenta Pública, así como la eficiencia y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica, sobre lo cual informa al Parlamento y al Consejo Federal, “sin demora”, así como al Gobierno Federal (Art. 114-2).

En la “Ley de la Oficina Federal de Auditoría” (BGBI I 1985, 1445), se señala que el BRH “es una oficina federal superior y órgano independiente de fiscalización exclusivamente sometido a la ley” mientras que en el Código Federal del Presupuesto (sección V, artículo 88 y siguientes) se definen las funciones, destacando que apoya al Parlamento, al Senado y al Gobierno federal en sus decisiones¹⁵¹. La auditoría gubernamental la ejerce centralmente por medio de sus similares las “Oficinas de Auditoría Regionales” de los Estados federados (Länders) quienes, “a través de un único cuerpo legal”, la “Ley de Principios del Presupuesto de la Federación y los Estados”, participan en un ciclo financiero concertado de rendición y fiscalización de cuentas, en un marco de autonomía y de competencias concurrente y por convenio específico.

El BRH está a cargo de un presidente¹⁵² y un vicepresidente quienes son elegidos a propuesta del Consejo Federal (Poder Ejecutivo) con la aprobación de ambas Cámaras del Parlamento (Poder Legislativo), con la misma mayoría para la elección del canciller federal, por un periodo de 12 años sin posibilidad de reelección y edad de jubilación a los 65 años. No posee facultades judiciales o sancionatorias, es decir, la competencia de atender las observaciones y recomendaciones de auditoría es inicialmente de los órganos de control interno de las entidades auditadas y, según el caso, de las autoridades judiciales administrativas o penales competentes que corresponda. Si los fallos sobre la actuación han provocado daños, o si se trata de deficiencias de gestión, el Parlamento o el Senado pueden “intervenir para respaldar y hacer efectivas con eficacia sus recomendaciones”.

¹⁵¹ Los miembros del BRH son el presidente, vicepresidente, directores de las oficinas regionales y los jefes de división. Gozan de independencia no solo judicial sino material y personal, ya que no pueden ser sujetos a instrucciones salvo por los procedimientos colegiados con los que trabajan y la independencia personal que les garantiza que no puedan ser trasladados, relevados o jubilados anticipadamente. (Ver Figueroa y Kloster, p. 49-70).

¹⁵² Kay Scheller es el actual presidente desde junio de 2014

No existe formalmente un órgano de control externo u horizontal que como tal supervise el proceso de rendición de cuentas del BRH, ya que éste se asume corresponde al descargo o la aprobación de la gestión e Informe de la revisión de la Cuenta Pública anual que rinde ante el Parlamento y ante el Senado. Sin embargo, el proceso de control y de rendición de cuentas del BRH, de conformidad con el art. 101 del Código Federal de Presupuesto, año tras año se lleva a cabo por un grupo de la propia Comisión de Cuentas Públicas (PAC), la cual audita la cuenta anual, la ejecución presupuestaria, la gestión de recursos humanos y el uso de las tecnologías de la información entre otras áreas, cuyos resultados son sometidos a las dos Cámaras del Parlamento quienes aprueban la gestión del BRH.

b) *Gestión*

Como es común en las SAI, la Ley reglamentaria del BRH delimita y separa su ámbito de control de las decisiones políticas. Sin embargo, ello no significa que las repercusiones de éstas no deban ser objeto de evaluación y control, ya que, si el BRH lo considera, puede valorar una política pública siempre que sea para asegurar que los propósitos previstos se consigan de forma más económica, eficiente y efectiva; o bien, recomendar modificaciones legislativas cuando las normas una vez implementadas y puestas en práctica no conducen a los resultados esperados (Código Federal de Presupuesto: Art. 97.2 no. 4). Sus resultados se informan por conducto de la “Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública de la Comisión de Presupuesto del Parlamento y de la Comisión de Finanzas del Senado” (*Bundestag y Bundesrat*), las cuales se apoyan de esos informes para aprobar del presupuesto de la gestión pública federal. (Ley Orgánica del Presupuesto Federal: Arts. 88.1 y Código Federal de Presupuesto, 97.1-2)

Una de las tareas principales del BRH es aconsejar al Parlamento en la elaboración del plan presupuestario anual y en temas económico financieros importantes. Para ello, cuenta con un representante permanente en el Parlamento, quien acompaña el desarrollo anual del presupuesto, solventa todo tipo de preguntas, brinda ayuda y reporta directamente al BRH

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

sobre temas relevantes. En cualquier asunto de contabilidad o auditoría, toda autoridad está obligada a consultar, primero, la aprobación del BRH. Es decir que, cada vez que el Poder Ejecutivo presenta cualquier reglamento, norma o criterio que tenga implicaciones financieras en el sector público, que pueden justificar una atención inmediata o pueden requerir una opinión informada, está obligado a consensuarla con el BRH.

Tiene a su cargo cuatro funciones básicas: fiscalizar, informar, asesorar y acompañar el proceso presupuestario y la gestión anual del gobierno. En ese sentido, ejerce la fiscalización de regularidad para comprobar que los organismos auditados se adhieren a las normas y principios de buena gestión financiera y el presupuesto; y, de forma particular, el BRH práctica auditorías de gestión o de desempeño para evaluar la relación entre costos y beneficios de los organismos auditados; “si hacen uso eficiente y eficaz de su personal y otros recursos”, comprobar que manejen indicadores de medición de sus resultados y si éstos realmente buscan la consistencia, la eficiencia, la eficacia y la economía de la administración pública federal.

En materia de “seguimiento”, destaca que el BRH, cada dos años, realiza y publica un “seguimiento puntual al informe de resultados anual” correspondiente, para comprobar y, en su caso, evidenciar que sus recomendaciones fueron tomadas en cuenta. Destacan también, sus funciones consultivas para ayudar a los entes auditados a solucionar los problemas detectados. Se trata de un acompañamiento para mejorar la calidad y aumentar el potencial de ahorro o de incremento de los ingresos. Ello, se documenta en “Cartas de Gestión”, que se conciben como el diálogo abierto y constructivo que establece con el gobierno. El BRH, más que un órgano de control es visto como asesor y consultor de la administración pública, cuyas observaciones y recomendaciones, pese ser inapelables, dependen solo de su testimonio probatorio y de la fuerza de sus argumentos. De ahí que, desde la República de Weimar, el presidente del BRH sea designado como “Delegado Federal para la Buena Gestión Pública”, reconociendo la importancia de sus intervenciones para la organización y el desempeño eficiente de la administración pública federal, (Directrices de 26-08-1986, Gaceta. No. 163 p 12485).



El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a) Organización

La estructura de organización del BRH, está sustentada en un *órgano compacto donde las funciones de apoyo (staff) y de línea se dividen horizontal y verticalmente* por áreas de especialidad. Está conformada por el presidente, el vicepresidente y todos los directores de los Departamentos de Fiscalización quienes fun- gen como un órgano colegiado. Algunos Jefes Divisionales de Fiscalización, si es necesario, se integran también a este consejo deliberativo. En general las decisiones del trabajo auditor son deliberativas, incluso bipersonales o tripersonales, conformadas por los propios auditores.

Desde la propia organización del BRH es posible entrever, también, como se organiza el Gobierno en Alemania, pero sobre todo cómo se controla desde la perspectiva del BRH. Desde el primer nivel, se busca delimitar las funciones auditoras por áreas de especialidad del gobierno, a partir del presidente y vicepresidente en dos grupos:

FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL PRESIDENTE DEL BRH	FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL VICEPRESIDENTE DEL BRH
I) Cuestiones fundamentales y asuntos europeos; II) Órganos constitucionales, ministerios, organizaciones, internacionales; IV) Defensa y Seguridad Nacional; y VII) Organización, recursos humanos, TIC y asuntos nacionales	III) Activos federales, participaciones, ferrocarriles; V) Transporte, obras públicas, medio ambiente; VI) Empleo, y seguridad social, educación e investigación; VIII) Impuestos, aranceles, industria; y IX) Seguridad social

FUENTE: Elaboración propia con base a <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation> 24-11-2015

Las funciones auditoras que corresponden al presidente específicamente son:

Jerónimo Jesús Salinas García

FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL PRESIDENTE DEL BRH

I Cuestiones fundamentales y asuntos europeos;	II Órganos constitucionales, ministerios, organizaciones internacionales;	IV Defensa y Seguridad Nacional; y	VII Organización, recursos humanos, TIC y asuntos nacionales.
I.1 Principios de fiscalización, Informe Anual, enlace con los Tribunales de Cuentas de los Estados Federados;	II.1 Asuntos Exteriores, organismos e instituciones internacionales	IV.1 Seguridad nacional: organización, personal, presupuesto, formación, gestión de inmuebles, administración territorial de la Defensa	VII.1 Gestión del personal en el seno de la administración pública federal, derecho laboral;
I.2 Derecho y sistema presupuestario, desarrollo de las finanzas públicas, reglamento de régimen interior del TFC	II.2 Asuntos culturales, Familia, ancianos, mujeres, juventud	IV.2 Seguridad Interior, protección civil, servicios de inteligencia	VII.2 Informática y comunicación;
I.3 Modernización del sistema de gestión y del procedimiento presupuestario, asuntos europeos: Agente de Enlace la UE	II.3 Colaboración económica y desarrollo;	IV.3 Seguridad nacional: Marina. Oficina federal de equipamiento, tecnologías de la información y apoyo en servicio de las fuerzas Armadas	VII.3 Gastos de personal, estatuto de los funcionarios; sueldos y pensiones;
I.4 Deuda federal, finanzas públicas	II.4 Poder Judicial, protección al consumidor, sanidad, Tribunal Federal Constitucional;	IV.4 Seguridad nacional: Ejército, asistencia médica, logística, vehículos terrestres de defensa;	VII.4 Asuntos organizacionales;
I.5 Integridad, racionalización normativa, análisis de impacto normativo: Delegado Federal para la buena gestión pública	II.5 Cámaras Legislativas, Presidencia y Cancillería Federal, Relaciones Públicas del Gobierno;	IV.5 Seguridad nacional: Aire, organizaciones internacionales de defensa, legislación de precios	VII. 5 Asuntos interiores;
I.6 Cuenta anual, subvenciones concedidas según la Ley de inversiones en el futuro;	II.6 Seguridad Alimentaria, agricultura		VII. 6 Servicios auxiliares en el seno de la administración pública, compras públicas;

FUENTE: Elaboración propia con base a <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation> 24-11-2015

Por su parte, las unidades III, V, VI, VIII y IX que están a cargo del vicepresidente, se detallan a continuación:

FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL VICEPRESIDENTE DEL BRH

III Activos federales, participaciones, ferrocarriles;	V Transporte, obras públicas, medio ambiente;	VI Empleo, y seguridad social, educación e investigación	VIII Impuestos, aranceles, industria; y	IX Seguridad social
III.1 Instituto Federal de Gestión Inmobiliaria, Organismos sucesores de la agencia fiduciaria Treuhandanstalt;	V.1 Transportes e infraestructura digital	VI.1 Educación y ciencia	VIII.1 impuestos y derechos	IX.1 Sistema de pensiones públicas, Seguridad social agrícola, seguro contra accidentes de trabajo, Agencia Federal de Seguros
III.2 Ferrocarriles Alemanes; Patrimonio Ferroviario Federal;	V.2 Obras Públicas I	VI.2 Agencia Federal de empleo, trabajo y asuntos sociales	VIII.2 Impuestos indirectos	IX.2 Rehabilitación, prestaciones sociales (como tarea horizontal)
III.3 Construcción de ferrocarriles, gestión de transportes ferroviarios	IV.3 Obras de viabilidad I	VI.3 Agencia Federal de Empleo II	VIII.3 Administración tributaria; tecnologías de la información; estructura organizativa y funcional	IX.3 Pensiones
III.4 Participaciones de la Federación en empresas, fundaciones de derecho privado, instituciones sucesoras de correos	V.4; Obras Públicas II	VI.4 Asuntos de la Unión Europea, organismos e instituciones internacionales	VIII.4 Economía y suministro de energía;	IX. 4 Seguro público de enfermedad, seguro de cuidados permanentes
III.5 Bancos, patrimonio especial Agencia Federal de redes de electricidad, gas, telecomunicaciones, correos y ferrocarriles;	V.5 Obras de viabilidad II	VI.5 Pensión complementaria de subsistencia para las personas de edad y las personas con incapacidad laboral parcial: compensación social	VIII. 5 Aranceles, impuestos al consumo, regulación de precios del mercado;	IX.5 prestaciones sociales de la Federación
	V.6 Medio ambiente, protección de la naturaleza, obras públicas, seguridad nuclear	VI.6 prestaciones básicas para desempleados		IX.6 Contabilidad de las entidades de seguridad social, seguro público de enfermedad

FUENTE: Elaboración propia con base a <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation> 24-11-2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

De acuerdo con su “Informe de Gestión 2014”¹⁵³, llevó a cabo 1.400 auditorías por alrededor de € 570 billones de Euros (10 billones de pesos cuando un euro = 17.55 pesos y un billón son mil millones 23-11-2015), de cuya función auditora, resultaron ahorros e ingresos adicionales de entre € 3 a 5 billones de euros anualmente (entre 52,650 a 87,750 millones de pesos).

El BRH ejerce un límite equivalente al 0.04 por ciento del presupuesto anual del gobierno, lo que en 2016 representó 139.6 millones de euros (2,332.4 millones de pesos cuando un euro=17.55 al 23-11-2015), de los cuales el 86% correspondió a gastos de una plantilla de personal integrada por 1,338 plazas, de éstas, el 54% se ubicó en las oficinas centrales en Bonn y el 56% restante se distribuyó entre las siete oficinas regionales del BRH ubicadas estratégicamente en Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hanover, Coblenz, Munich y Stuttgart.

En ese mismo informe, destacan algunos *casos prácticos de auditorías de gestión* y exhortos al Gobierno Federal para esforzarse por un presupuesto equilibrado y la reducción de la deuda, destacando entre otros: ¹⁵⁴

ALGUNOS RESULTADOS RECIENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN ALEMANIA
<ul style="list-style-type: none"> • La reducción de los privilegios fiscales o modificando el ámbito del IVA • Aprovechar las áreas de oportunidad derivadas de una deficiente supervisión de los fondos para proyectos educativos y de investigación, cuyos costos en subvenciones ascienden a € 6,000 millones de euros al año; • Lograr una mayor transparencia en inversión de proyectos de infraestructura de transportes, cuyo gasto de capital es el más alto del presupuesto federal (€ 10 mil millones de euros) cuando no hay necesidad de un sistema de control de tráfico que cuesta € 700 mil euros, de un túnel que cuesta € 10 millones de euros y de un motor de pruebas que cuesta € 11.2 millones de euros; • Que las fuerzas armadas cobren el combustible que entregan a tropas extranjeras, cuyos costos, tan solo en una muestra, ascienden a € 1 millón de euros; • Cancelar un centro de pruebas injustificado para ocho aviones de patrulla marítima, cuyo costo era de € 11,2 millones de euros. • Evitar el exceso de excepciones y subsidios al Fondo de Reestructuración Bancaria que depende de los recursos públicos, cuando los bancos en dificultades financieras deberían pagar aproximadamente € 3,6 mil millones de euros, y sólo han pagado € 1,8 mil millones; • Eliminar la exención de la tributación de las exportaciones, donde existe vulnerabilidad al fraude, ya que los comerciantes exentos, en realidad no exportan las mercancías sino las circulan dentro de la UE de forma ilegal.

FUENTE: Informe de Gestión 2014

¹⁵³ Véase 2014, ANNUAL REPORT ON FEDERAL FINANCIAL MANAGEMENT Abridged Version BUNDESRECHNUNGSHOF (Supreme Audit Institution of the Federal Republic of Germany, en <http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte-en/dateien/2014-annual-report-on-federal-financial-management-abridged-version> al 24-11-2015

¹⁵⁴ Ver detalle: “Informe anual de auditoría de la EFS de Alemania”, “Sostenibilidad presupuesto federal en riesgo”, Mensaje del presidente del BRH, publicado en Bonn, 02 de diciembre 2014.

6. La gestión de la fiscalización gubernamental en Estados Unidos de América¹⁵⁵

a) Constitución¹⁵⁶

The General Accountability Office, la “Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno” de los Estados Unidos de América (EUA), “el Perro Guardián” (*the Watch dog*), como se autodenomina comúnmente, en lo sucesivo la GAO, tiene sus antecedentes históricos en 1789 en el Departamento del Tesoro, de quien dependía el “Primer Contralor” (de 1789 a 1817) a cargo de la “fiscalización y control del presupuesto”, cuyas tareas se concentraban en “verificar la exactitud, ajuste y preservación de las cuentas públicas de todas las oficinas del gobierno federal”¹⁵⁷. Pese que en la Constitución Federal de los EUA no existe una mención explícita en materia de proceso presupuestario, fiscalización o rendición de cuentas gubernamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el artículo 1º, sección 8, de la misma: “*el Tesoro no deberá desembolsar ninguna cantidad de dinero que no esté fundamentada en la ley*”, es el fundamento constitucional de la GAO, “bajo la coordinación del Congreso” (más no subordinación), “para fiscalizar e investigar el uso de los recursos públicos federales” en los EUA (Resolución 421 U.S. 491, 509-1975. James 2002).

Su ley reglamentaria, el “Decreto de Presupuesto y Contabilidad de 1921”, (*Budget and Accounting Act, 1921*, U.S.C. 31-712), además de establecer el ciclo de rendición de cuentas del gasto federal, constituye a la GAO como:

¹⁵⁵ *The United States of America*, están constituidos en una “república constitucional, federal, democrática y representativa, “en la que el mandato de la mayoría es regulado por los derechos de las minorías, protegidos por la ley”. En todos los casos, los funcionarios del poder ejecutivo y legislativo son elegidos por sufragio directo de los ciudadanos del distrito, salvo el Poder ejecutivo, el presidente, que es electo por un sistema indirecto de colegios, cuyos votos son prorrateados por Estado. El presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas, jefe de Estado y jefe de Gobierno, puede vetar leyes y nombrar a su gabinete. Nombra a los miembros del Poder judicial, la Corte Suprema y los tribunales, previa aprobación del Senado. El Poder legislativo lo integra el Congreso bicameral, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, la cual tiene el poder del *impeachment*, por medio del cual pueden destituir a funcionarios del gobierno.

¹⁵⁶ Para detalles sobre la información de este apartado se recurre a www.gao.gov/

¹⁵⁷ Ver la ley original del Tesoro del 2 de septiembre de 1789 (1 Stat.65) y la ley del 31 de julio de 1894 (Dockery Act) (28 Stat.162). Las leyes y decretos se refieren con el nombre específico de la ley o la codificación correspondiente en el *United States Code* con el número del título, seguido de la sección correspondiente.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

“una oficina independientemente del poder facultada para la fiscalización del gasto, la investigación de las actividades financieras de gobierno federal; investigar en todos los asuntos relacionados con la recepción, desembolso y ejercicio de los fondos públicos con acceso libre a toda información y documentación; y reporta al Congreso respecto al manejo de los recursos públicos para que éste tome las medidas pertinentes al respecto.”

La responsabilidad del Congreso sobre “la evaluación de las finanzas públicas”, por medio de la GAO, se regula en el “Decreto Legislativo sobre el Jefe de Funcionarios Financieros de 1990”, para “centralizar las finanzas” en un “Consejo Financiero” que consolida el “Informe financiero de EUA” (*Financial Report of the United States Government. Consolidated Financial Report*) y lo somete a la evaluación del Congreso (Ley Administración del Gobierno de 1994).

Hasta el final de la segunda guerra mundial, las funciones de la GAO mantuvieron un enfoque contable, sin embargo, el “Decreto de Reorganización Legislativa de 1970” la facultó para “evaluar los resultados de programas o actividades que el gobierno federal” (U.S.C. 31-712 b), con lo que extendió su campo de acción a la evaluación de gestión, políticas y programas públicos, incluyendo la identificación de áreas de riesgo, el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales” desde 1980.

En 2004 la “Ley de Reforma Capital Humano GAO de 2004” (Pub. L. 108-271, 118 Stat. 811 2004) y a la luz de las tendencias marcadas por la Nueva Gestión y la Gobernanza públicas, modificó su denominación de “Oficina General de Contabilidad” (*General Accounting Office*) a la actual “Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno” (*General Accountability Office*), lo que le resultó afortunado pues no se modificaron sus siglas originales. Es así, que el titular de la GAO sigue siendo el “Contralor General de Estados Unidos” (*Comptroller General of the United States*), quien es nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado por un periodo de quince años, sin posibilidad de reelección, aunque puede optar por el retiro si cumple setenta años con diez de servicio.

No obstante ser un organismo independiente, monocrático y unipersonal, su dirección y productos son reportados al Congreso (U.S.C. 31-736), sin responder directamente a una

comisión legislativa, sino a cualquier congresista sobre su gestión. Es decir, que el control externo u horizontal sobre el proceso de rendición de cuentas de la GAO, se asume, corresponde al descargo o la aprobación de la gestión al inicio de cada período de sesiones, cuando el Contralor General presenta al Congreso (y al titular del Ejecutivo si así se lo pide) el “Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas” (*Performance an Accountability Report*)¹⁵⁸.

En el ejercicio de sus funciones el Contralor General de la GAO está obligado a mantener estrecha relación y coordinación con el órgano de control Interno del Ejecutivo, la “Oficina del Inspector General” (*Chief Financial Officers Act of 1990*).

b) *Gestión*

La GAO no tiene facultad judicial o de sanción alguna, ya que ello es jurisdicción exclusiva de los tribunales judiciales en el orden administrativo, civil o penal. Tampoco está facultada para fiscalizar a los gobiernos estatales o locales a menos que éstas sean producto de una ordenanza financiada con fondos federales. Sin embargo, en su función de “apoyo al Congreso en la elaboración de la legislación nacional”, puede revisar las acciones de gobiernos locales para identificar “las mejores prácticas”, o bien, colaborar con los contralores locales en asuntos de importancia nacional. Salvo tales excepciones, “la GAO tiene facultades amplias, incluso, para evaluar el desempeño del Congreso” (*GAO’s Congressional Protocols, Report 2004*); para evaluar las implicaciones de las políticas públicas propuestas y el desempeño de los programas federales; realizar auditorías de regularidad y de gestión¹⁵⁹; y evaluar actividades ilegales.

En sus funciones de asesoría coadyuva con las oficinas gubernamentales en sus esfuerzos de transformación y con el Congreso emitiendo opiniones legales, testimonios, evaluaciones e investigaciones por petición; opinar sobre iniciativas de ley;

¹⁵⁸ Copia de este informe debe ser enviada también a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes.

¹⁵⁹ Las actividades de auditoría y análisis de la GAO siguen los estándares de auditoría gubernamental (GAGAS), cuya publicación es conocida como *The yellow book*. www.gao.gov/.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

emitir los principios de contabilidad, administración y normas de auditoría del gobierno, así como prescribir estándares en torno a estos temas.

De acuerdo con su Plan Estratégico 2010-2015, la GAO ha orientado sus trabajos, hacia el cumplimiento de cuatro objetivos estratégicos generales:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA GAO ESTADOUNIDENSE 2010 – 2015
<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el desempeño y asegurar la rendición de cuentas del gobierno federal en beneficio de la población; • Examinar el uso de los fondos públicos; • Evaluar los programas federales y las políticas públicas; y • Analizar las políticas y decisiones de financiación de los últimos cinco años.

FUENTE: Plan Estratégico 2010 – 2015 de la GAO. En: www.gao.org.gov

Entre los programas sustantivos destacan las acciones orientadas a beneficios y protecciones sociales (salud, envejecimiento, seguridad justicia, infraestructura, manejo responsable de los recursos naturales y el medio ambiente y protección del consumidor) y los controles internos para prevenir el fraude, el desperdicio y el abuso de recursos, e impulsar el “Programa de Gestión de Riesgos”. En lo interno, la GAO, al igual que la INTOSAI, se ha propuesto, entre otros, convertirse en una Agencia Federal modelo en prácticas de gestión pública”.

Conforme a su “Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas 2015”¹⁶⁰, además de identificar “1.286 maneras de hacer que el gobierno sea más eficiente”, la GAO registró en un solo año \$ 74,700 millones de dólares (1.27 billones de pesos cuando 1 dólar =16.99 al 24-11-2015) en ahorros o beneficios financieros reales para el gobierno, cantidad que ha ido ascendiendo como se muestra:

AHORROS Y BENEFICIOS FINANCIEROS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA GAO 2010-2016
(Miles de millones de dólares)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Real	Real	Real	Real	Real	Meta	Meta
49,000.9	45,000.7	55,000.8	51,000.5	54,000.4	46,000.0	74.7
						50.0

FUENTE: Con base en informe disponible el 24-11-2015
<http://www.gao.gov/about/performanceaccountabilityreport/overview>

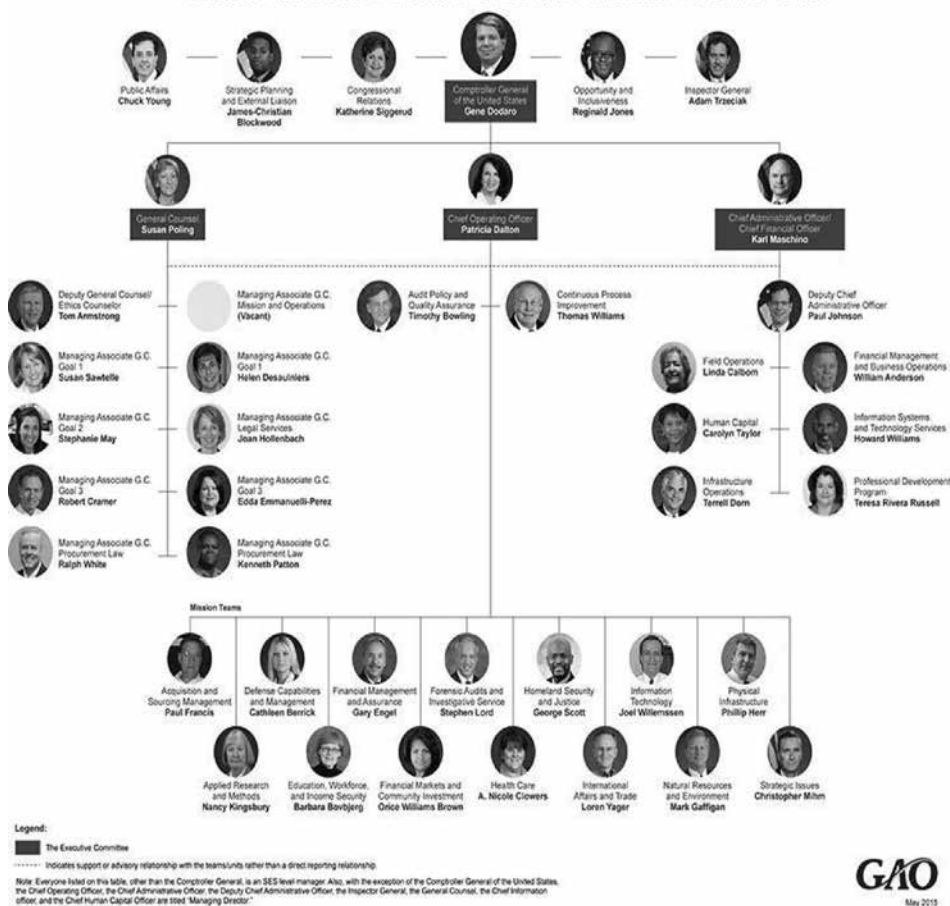
¹⁶⁰ Véase detalles en *Desempeño y Responsabilidad Informe de la GAO* disponible el 24-11-2015 en <http://www.gao.gov/about/performanceaccountabilityreport/overview>

Jerónimo Jesús Salinas García

c) Organización

La GAO cuenta con 11 Oficinas Regionales en ciudades estratégicas¹⁶¹ de los EUA, para mantener una presencia muy cercana a la operación y tener mayor oportunidad de respuesta en el lugar de los hechos. Su organización se basa en una estructura descentralizada dividida en tres grupos funcionales que reportan directamente a la Oficina del Contralor General, como se muestra a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA GAO DE LOS EUA



Fuente: <http://www.gao.gov/about/workforce/orgchart.html>

¹⁶¹ Atlanta, Boston, Chicago, Dallas, Dayton, Denver, Huntsville, Los Ángeles, Norfolk, San Francisco y Seattle.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Se trata de una estructura de organización de dirección unipersonal donde el Contralor General es el centro único de las decisiones. En el primer nivel, las funciones de apoyo se integran en cinco unidades staff. la Oficina de Asuntos Públicos (*Public Affairs*), la Oficina de Relaciones con el Congreso (*Congresional relations*); y la Oficina de Oportunidades e Inclusión (*Opportunity and inclusiveness*); la Oficina de Visión y Planeación Estratégica (*Strategic planning*) y la Oficina del Inspector General (el órgano de control interno)¹⁶².

Cuenta con una “Oficina de Administración y Finanzas” (*Chief Administrative and Financial Officer*) que brinda servicio a toda la organización y se auxilia de un “Jefe Adjunto de la Administración” (*Deputy Chief Administrative Officer*), para atender los recursos materiales y servicios generales (*Field Operations*), la “Administración Financiera y operaciones comerciales” (*Financial Management and Business operations*), “el Capital Humano” (*Human Capital*), la “Infraestructura física” (*Infrastructure operations*), las “Tecnologías de Sistemas y servicios información” (*Information Systems and technology services*), y los “Programas de desarrollo profesional (*Professional Development Program*) internos.

Las funciones consultivas, por su parte, están a cargo de la “Oficina del Consejero General” (*General Counsel Officer*), responsable de asesorar a los auditores de la GAO. Estas asesorías incluyen prácticamente todos los temas, como la seguridad nacional, comercio internacional, defensa, educación, salud, fuerza de trabajo y capacidades de la administración pública, mercados y servicios financieros, auditorías forenses, procuración de justicia, infraestructura física, derecho ambiental y energía y telecomunicaciones. También incluyen temas sobre derecho, contratos, recursos, tecnologías, organización y métodos de operación.

Las funciones sustantivas, recaen y se centralizan en la “Oficina del Jefe de Operaciones” (*Chief Operating Officer*) el auditor responsable del control gubernamental, quien se apoya

¹⁶² Todas las investigaciones que realiza la GAO por medio de su “Unidad de Investigaciones Especiales” siguen los estándares establecidos –y adaptados a la GAO– por el Consejo Presidencial de Integridad y Eficiencia (President’s Council on Integrity and Efficiency), que dicta también los protocolos que deben seguir todos los Inspectores Generales del Gobierno Federal Detalles en <http://www.ignet.gov/pcieecie1.html>

en catorce unidades especializadas en los segmentos funcionales del gobierno que abarcan toda la gestión pública:

LAS FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR SUSTANTIVAS DE LA GAO OFICINA

1.- El control de gestión de las "Adquisiciones y Abastecimiento" (<i>Acquisition and sourcing Management</i>)
2.- La oficina de evaluación sobre las "Capacidades de Gestión de Defensa" (<i>Defense Capabilities and Management</i>)
3.- La oficina de control de la "Gestión Financiera y Aseguradoras" (<i>Financial Management and Assurance</i>)
4.- La Unidad de Auditoría Forense y de Investigaciones Especiales (<i>Forensic Audit and Special Investigation Unit</i>)
5.- El control de la gestión de la Seguridad Nacional y Justicia (<i>Homeland, Security and Justice</i>)
6.- El control de gestión de la Tecnologías de la información (TI, <i>Technology Information</i>)
7.- El control de gestión de la Infraestructura Física (<i>Physical Infrastructure</i>)
8.- La unidad de "Investigación y Métodos Aplicados" (<i>Applied Research and Methods</i>)
9.- Control de gestión en Educación, Fuerza Laboral y Seguridad salarial (<i>Education, Workforce, and Income Security</i>)
10.- Control de gestión en Mercados Financieros y de Inversiones (<i>Financial Markets and Community Investment</i>)
11.- El control de gestión sobre el Cuidado de la Salud (<i>Health Care</i>)
12.- El control de Asuntos Internacionales y Comercio (<i>International Affairs and Trade</i>)
13.- El control de gestión de los Recursos Naturales y Medio Ambiente (<i>Natural Resources and Environment</i>)
14.- La Unidad de Asuntos Estratégicos (<i>Strategic Issues</i>)

FUENTE: Elaboración propia con base en www.gao.org/about/workforce 25-11-2015

En suma, la organización de la GAO corresponde al mismo patrón observado de estructuras que operan como espejo del gobierno. Es notable la importancia de la organización, la eficiencia y la calidad operativa, las normas profesionales, la ética, el carácter y la integridad. Según su informe de resultados 2015¹⁶³ la GAO ejerció un presupuesto anual de \$ 534.6 millones de dólares con el que emplea a 3.000 personas de las cuales el 70 por ciento labora en Washington, D.C. y el resto en oficinas regionales. En 2015 emitieron 1,619 recomendaciones de optimización de recursos de las cuales el 79% fueron implementadas y seguidas por el Congreso.

¹⁶³ Véase *Performance and Accountability Report, Fiscal Year, noviembre 2015*, U.S. Government Accountability Office, disponible el 25-11-2015 <http://www.gao.gov/assets/680/673653.pdf>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

UN CASO PRÁCTICO DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN DE LA GAO

En una reciente evaluación a las Fuerzas de operaciones especiales militares, la GAO evidenció que existen oportunidades para mejorar la transparencia de los fondos y evaluar el potencial para disminuir costos.

Las posiciones militares de operaciones especiales constituyen menos del 3 por ciento del total autorizado de la fuerza, no obstante, los recursos destinados al Comando de Operaciones Especiales de EUA (SOCOM) se triplicaron injustificadamente de \$ 3,1 miles de millones de dólares en el año fiscal 2001 a aproximadamente \$ 9,8 miles de millones en el año fiscal 2014.

Con la revisión, la GAO evidenció oportunidades para revertir tal situación ya que desde el 2003 el Departamento de Defensa no evaluaba las actividades realizadas por las fuerzas de operaciones especiales, muchas de las cuales estaban sobredimensionadas y podían ser absorbidas por las fuerzas convencionales.

En ese sentido y cantidades, el Departamento de Defensa optimizó el presupuesto, al disponer el despliegue de fuerzas reasignando el control de las operaciones especiales a las fuerzas convencionales.

FUENTE: Síntesis propia con base a *Performance and Accountability Report, Fiscal Year, noviembre 2015*

7. La gestión de la fiscalización gubernamental en China¹⁶⁴

a) Constitución

China es una nación milenaria, desde el llamado hombre de Pekín (18 mil -11 mil años a.C.) y registros de la primera dinastía Xia (2205 a. C.)¹⁶⁵. De ahí que los antecedentes históricos del control gubernamental datan “de la dinastía Zhou (del año 1122 al 256 a.C.), cuando cada dinastía establecía unidades de control hacendario”¹⁶⁶. No obstante, con la información

¹⁶⁴ La República Popular China es un Estado gobernado por el Partido Comunista. Está dividida en veintidós provincias, cinco regiones autónomas, cuatro municipios bajo jurisdicción central —Pekín, Tianjin, Shanghai y Chongqing— y tres regiones administrativas especiales —Hong Kong y Macao y Taiwán. Según la Constitución de 1982 cuenta con dos sistemas de administración: uno central y otro local. El sistema central comprende al *Jefe de Estado*, el *Presidente de la República Popular China*, quien tiene a su cargo el *Consejo de Estado de la República Popular China*, el órgano de gobierno y el poder Ejecutivo, cuya dirección se encuentra en el *Primer Ministro* que encabeza el gabinete y ministerios. El Poder legislativo se encuentra en la *Asamblea Popular Nacional*, parlamento formado por más de tres mil delegados, que se reúne una vez al año en el *Gran Salón del Pueblo de Pekín*. Las regiones administrativas especiales de *Hong Kong* y *Macao* cuentan con un Consejo Legislativo elegido sólo en parte por *sufragio universal*, y de un gobierno propio encabezado por un jefe ejecutivo. El Sistema de Administración Local rige a nivel provincial y distrital, e incluye los organismos correspondientes a un gobierno local.

¹⁶⁵ Diario del Pueblo. «Breve cronología histórica de China». www.people.com.cn 29-07-2015.

¹⁶⁶ *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. CVASF-UEC, México, 2005 p. 128.

disponible, se parte de la fundación de la República Popular de China en 1949, cuando el control de los recursos del Estado fue delegado al “Departamento de Finanzas Públicas”.

Fue en diciembre de 1982, en el “Quinto Parlamento Nacional”, cuando se implementó el actual “Consejo y Oficina Nacional de Auditoría”, en lo sucesivo el CONA, cuyo objetivo es *“vigilar el manejo de los recursos públicos, facilitar el sano desarrollo de la economía nacional y promover la construcción de un gobierno limpio que asegure la puesta en práctica de políticas y leyes de gobierno apropiadas”*¹⁶⁷.

Conforme la Constitución de la República Popular de China, el “Congreso Popular Nacional”, por conducto del “Consejo de Estado”, es el máximo órgano de gobierno (Art. 62) que nombra al Auditor General, quien, a su vez, es miembro del Consejo de Estado (Art. 86), he ahí su relevancia. “El Auditor General” es responsable de supervisar los ingresos y gastos del gobierno central y de los gobiernos locales a distintos niveles, así como de todas las organizaciones financieras y monetarias, las empresas y las instituciones del Estado. Bajo la dirección del Primer Ministro del Consejo de Estado, el CONA opera de forma independiente de conformidad con la ley, “sin ninguna interferencia de cualquier otro órgano administrativo o de cualquier organismo público o individuo” (Art. 91).

Por su parte, “los órganos de Auditoría son establecidos por los gobiernos populares locales en y sobre el nivel correspondiente (provincias, regiones autónomas y municipios y regiones administrativas especiales). Como una representación del CONA operan independientemente de conformidad con la ley y son responsables frente al gobierno popular correspondiente y ante el cuerpo de auditoría en el nivel superior siguiente” (Artículo 109).

“El Presidente de la República Popular de China (el Premier), en virtud de las decisiones del Congreso Popular Nacional y su Comité permanente, designa o remueve al Auditor General” (Art. 80). La “Ley de Auditoría” de la República Popular de

¹⁶⁷ Palabras del Sr. Liu Jiayi, Auditor General de la Oficina Nacional de Auditoría de China, en el Seminario de Auditoría para las EFS en Región del Pacífico Sur, 12 de octubre 2014, Nanjing, China. En <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n755/c66641/content.html> (2015-01-08).

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

China (la Ley: 2006)¹⁶⁸ dispone, entre otras, las funciones de las entidades fiscalizadoras en China, las cuales se orientan, en lo general, a la ejecución presupuestaria y la gestión del gobierno en todos los niveles.

Asimismo, la Ley incluyó el desempeño de responsabilidades en el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de todos los servidores públicos, organizaciones populares y jefes de las empresas propiedad del estado. El CONA está facultado para “llevar a cabo investigaciones y obtener materiales testimoniales pertinentes; detener los actos continuos de un auditado en violación de las regulaciones e imponer castigo o sancionar, tratándose de conductas contra los ingresos y los gastos del gobierno”¹⁶⁹. Estas son las características de una SAI que responde a un modelo mixto, ya que, sin tener responsabilidades ministeriales o de tribunal, está facultada para investigar e incluso sancionar en el campo mismo donde se detectan las faltas administrativas.

En 2013 tuvo lugar la “Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista Chino”. En ella, los 204 líderes del Pueblo de las 31 provincias fijaron el rumbo para la próxima década. Entre otras reformas, destacan “la profundización en el socialismo con peculiaridades chinas y el mayor control de la corrupción política. La reforma económica es clave y la solución central es la relación adecuada entre el gobierno y el mercado, dejando que el mercado desempeñe un papel decisivo en la asignación de recursos y que el gobierno tenga un mejor papel”¹⁷⁰. Atendiendo la política de la *Triple Representatividad*¹⁷¹, el 9 de octubre de 2014, se emitieron los

¹⁶⁸ Aprobada en la IX Reunión del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional del 31 de agosto 1994 y modificada en Reunión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional el 28 de febrero de 2006.

¹⁶⁹ Con base a <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68255/content.html> 26-11-2015

¹⁷⁰ Esto muestra un sistema de gobierno resiliente que, sin perder su naturaleza esencial, ha sido capaz de combinar socialismo y capitalismo, que le ha valido tasas de crecimiento económico del 7% anual en promedio en los últimos tres lustros, sustentadas inicialmente en la industrialización, en el consumo y los servicios. Véase detalles en *Impulso del gobierno chino hacia la modernización* 2013-December-5. Por HOU UILI en http://www.chinatoday.mx/pol/content/2013-12/05/content_581682.htm

¹⁷¹ La triple representatividad es el nombre que recibe la teoría política desarrollada por el quinto Secretario General del Partido Comunista de China y Presidente de la República Popular China Jiang Zemin (1993-2003), sobre el papel del Partido en la sociedad china actual y en el proceso de modernización del Estado, sin perjuicio del pensamiento de Mao Zedong y Deng Xiaoping. XVI Congreso Nacional del Partido Comunista de China.

“Dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental” bajo líneas de política pública centrales, estratégicas y claras¹⁷²:

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN CHINA	
<p>1.-Enfocarse en las tareas centrales, y servir a los objetivos generales. Las instituciones auditoras deben centrarse en las prioridades nacionales, servir a la reforma y al desarrollo, ayudar a mejorar los medios de vida de las personas, promover la justicia social, y proporcionar un apoyo sólido para la construcción de un gobierno limpio, económico y basado en la ley.</p> <p>2.-Atender los problemas, riesgos y buenas prácticas para mejorar los mecanismos y los sistemas. Las instituciones de auditoría deberán determinar las cuestiones importantes que surjan de la ejecución de las políticas y medidas nacionales, así como las causas de las principales violaciones a las leyes y disciplinas. Deberán identificar también las contradicciones y los riesgos que acechan en las operaciones económicas y sociales, a fin de mantener la seguridad económica del país. Deberán identificar buenas prácticas y experiencias, analizar las causas de los problemas de las operaciones económicas e institucionales, para dar sugerencias y profundizar la innovación en los mecanismos y sistemas.</p> <p>3.-Ejercer el poder imparcialmente y auditar de conformidad con las leyes. Las instituciones de auditoría deberán cumplir las obligaciones preescritas por la Constitución, tomar responsabilidades con valor y cumplir con las disciplinas de auditoría y diversas disposiciones relativas a la integridad y la confidencialidad. Las instituciones de auditoría también adoptarán enfoques de trabajo cuidadosos, para garantizar la legalidad, la civilidad y la integridad en la auditoría.</p>	<p>1.-Llevar a cabo la auditoría de gobierno de conformidad con la Ley pero de manera más intensa. Las instituciones de auditoría deben aplicar plenamente los principios rectores del 18° Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) y la segunda y tercera sesiones plenarias de la 18a Central del PCCh Comité, y tomar la Teoría de Deng Xiaoping, el importante pensamiento de la Triple Representatividad y la concepción científica del desarrollo como guía.</p> <p>2.-Metodologías de auditoría innovadoras y auditorías de gestión (desempeño) para promover la eficiencia y la mejora. Se deberá privilegiar la fiscalización sobre la implementación de las políticas y medidas que establecen el crecimiento, para promover la reforma, ajustar la estructura, beneficiar la vida del pueblo, y prevenir riesgos, así como la rendición de cuentas de los líderes.</p>
FUENTE: Elaboración propia con base a dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental, 09 de octubre 2014.	

Como se aprecia, la auditoría en China, técnica y prácticamente, está guiada bajo los “*Dictámenes del Consejo de Estado*” sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental” (2014), cuyo fin es “facilitar el despliegue de las grandes decisiones nacionales y la aplicación de las políticas pertinentes”. Bajo tal mandato, tiene una orientación hacia las prioridades nacionales, promover la justicia social, construir un gobierno limpio, identificar buenas prácticas y profundizar en los factores importantes, en la innovación y la implementación de las políticas públicas mediante la práctica de auditorías de desempeño, para promover la eficiencia y la mejora (Funkhouser y Pu Yanjun: 2004).

¹⁷² Véase *Los dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental*, 09 de octubre 2014. El 26-11-2015 en <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n755/c66641/content.html>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

b) Gestión

Según el informe de gestión del 2015 del CONA¹⁷³, las prioridades de auditoría han pasado de auditoría financiera y auditoría de cumplimiento a la auditoría de desempeño destacando el uso eficiente de los fondos. Esto es, “se ha evolucionado de la detección simple del error a la corrección, la regulación de la ejecución presupuestaria, la mejora de la gestión pública, y servir a los esfuerzos del Consejo de Estado para construir un buen gobierno”.

El trabajo del CONA se centra en dos aspectos: por un lado, recuperar las pérdidas económicas para el país mediante la lucha contra la corrupción, la divulgación de los problemas de mayor violación de las leyes y reglamentos y evitar el desperdicio y los riesgos potenciales; y, por el otro, proporcionar servicios competentes con recomendaciones sobre la mejora del sistema y la profundización de la reforma para promover el Estado de Derecho y una mejor relación calidad-precio conforme a los “principios y directrices dispuestas por el Consejo de Estado (9 de octubre de 2014). Esos principios y directrices no solo orientan la gestión del CONA, sino reflejan la importancia que tiene la fiscalización y la práctica de auditorías en ese país hoy en día. Pese ser muy detallados, por su relevancia y porque aportan mucho a la gestión del control gubernamental en el mundo, conviene resumir el espíritu contenido en tan singulares *Principios*:

¹⁷³ Véase Logros principales de CNAO en Auditoría Gubernamental 2015-07-16, disponible el 26-11-2015 en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68260/content.html>

Jerónimo Jesús Salinas García

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES ESTRATÉGICAS SOBRE GESTIÓN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN CHINA
<i>I. Asegurar a través de la auditoría la implementación y ejecución de importantes decisiones del País.</i> 1.-Acelerar la implementación de políticas y medidas. 2.-Facilitar la utilización segura y eficiente de los fondos públicos. 3.-Mantener la seguridad económica del país. 4.-Promover la mejora de vida de la población y un mayor progreso ecológico. 6.-Avance de la profundización de las reformas.
<i>II.Fortalecer el papel de supervisión de la auditoría gubernamental</i> 1.-Promover la gobernabilidad y la administración basada en la ley. 2.-Fortalecer los esfuerzos para defender la integridad. 3.-Promover el desempeño diligente de las obligaciones de las autoridades.
<i>III. Mejorar los mecanismos del trabajo de auditoría</i> 1.-Aceptar la supervisión de auditoría de conformidad con la ley. 2.-Proporcionar datos electrónicos intactos, precisos y auténticos. 3.-Colaborar activamente en el trabajo de auditoría.
<i>IV. Prestar atención especial a la rectificación de los problemas revelados</i> 1.-Mejorar el mecanismo de rendición de cuentas para la rectificación. 2.-Fortalecerla supervisión e inspección de rectificación. 3.-Fortalecer la rendición de cuentas para la rectificación.
<i>V.Aumentar las competencias de los auditores</i> 1.-Construir equipos de auditoría más fuertes. 2.-Innovar metodologías de auditoría. 3.-Acelerar la aplicación informática en auditoría. 4.-Asegurar la mano de obra y los fondos necesarios para realizar las tareas de auditoría.
<i>VI. Fortalecer el liderazgo y la organización</i> 1.-Construir sobre el mecanismo de dirección del trabajo de auditoría 2.-Mantener la independencia de la auditoría.
FUENTE: Dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental, 09 de octubre 2014. 24-11-2015. En: http://www.audit.gov.cn/web743/n746/c66641/content.html

El desarrollo económico que ha mostrado China es congruente con los resultados del control gubernamental, destacando entre otros¹⁷⁴:

¹⁷⁴ Véase detalles en Report of the State Council for the Year 2014-- at the 15th Session of the 12th NPC Standing Committee on June 28, 2015 <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n752/n771/c75020/content.html> y 2014 Annual National Audit Conference Held in Beijing--Reform and Innovation Guiding Audit Work in the New Period; Li calls for robust auditing (26-12-2014); y NAO's Major Achievements in Government Auditing. (16-07-2015) En <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n755/c66641/content.html> (30-07-2015)

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ALGUNOS RESULTADOS DE GESTIÓN DEL CONSEJO Y OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA CHINA 2012 - 2014

- Promovieron el aumento de los ingresos y reducción de los gastos o pérdidas recuperadas por más de 100 millones de yuanes (262 millones de pesos cuando 1 yuan = 2.62 pesos al 29 de julio de 2015) y formularon y mejoraron más de 3.100 sistemas la auditoría;
- Las instituciones de auditoría en todos los niveles practican, desde agosto de 2014, la auditoría en tiempo real y cubrieron más de 10.000 proyectos y políticas públicas clave.
- Desde 2012 las entidades fiscalizadoras han ejecutado responsabilidades administrativas de 100.000 personas, de las cuales 87 funcionarios corresponden al nivel de ministros auditados por CNAO
- Se determinaron pruebas en más de 2.300 casos de corrupción, que fueron transferidos a las autoridades judiciales, de los cuales más de 200 fueron por sospechas de violación económicas hasta por ¥30 mil millones de yuanes (78,600 millones de pesos)
- De enero a noviembre de 2014, más de 100 mil organismos financiados por el gobierno fueron auditados a nivel nacional; se emitieron 180,000 informes de auditoría y boletines; unos 25.000 casos de delitos económicos detectados y referidos a las autoridades judiciales; 1,700 normas y reglamentos establecidas o mejoradas; y se generaron beneficios por ampliación de ingresos o reducción de gastos hasta por ¥ 240 mil millones de yuanes (628,800 millones de pesos)
- El número de los auditados aumentó de cerca de 1.200 en 1983 a más de 140.000 en la actualidad.
- En 2013, CNAO organizó a más de 50.000 auditores en todo el país para llevar a cabo una auditoría completa sobre las deudas públicas y prevención de los riesgos financieros.
- Desde 2012 las instituciones de auditoría a nivel nacional han realizado más de 40.000 evaluaciones relacionadas con la política social, identificando irregulares que suman más de 69 mil millones de Yuan y asegurando un total de 162.4 mil millones de Yuan.
- Desde 2012 las instituciones de auditoría a nivel nacional han transferido más de 450 casos de grandes violaciones de las leyes y reglamentos a las autoridades pertinentes, que implica 660 mil millones de Yuan y 4.800 personas.
- Las instituciones de auditoría en los distintos niveles han auditado más de 380.000 entidades desde 2012 generando el ahorro de 1 billón de yuanes a través del aumento de los ingresos y la reducción de los gastos, así como 15.000 normas y regulaciones mejoradas.
- Las entidades auditadas han elaborado 55.000 medidas de rectificación en consecuencia.
- Las instituciones de auditoría en los distintos niveles han lanzado más de 24.000 informes de resultados de las auditorías al público.

FUENTE: Síntesis propia con base en Logros principales de CNAO en Auditoría Gubernamental 2015-07-16 <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68260/content.html> Disponible el 26-11-2015.

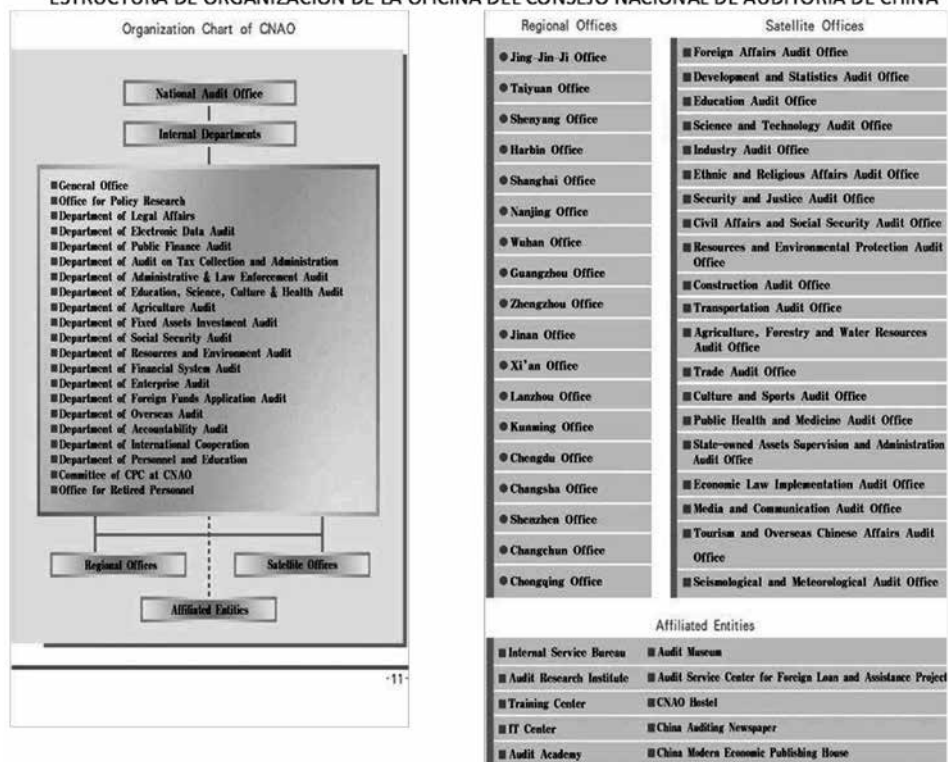
No es casual que el presidente del CONA (Li Jinhua: 2014), haya manifestado que “la auditoría de gestión es el objetivo primario de nivel superior y la dirección en la que el trabajo de auditoría se desarrolla. Han cambiado las prioridades al complementar la auditoría financiera y auditoría de cumplimiento, con la auditoría centrada en el uso eficiente de los fondos”.

c) Organización

El CONA dispone de una estructura de bloques compuesta por 21 unidades centrales integradas por una Oficina General, 16 de las cuales son los departamentos de auditoría y 5 departamentos administrativos y de servicios generales. Los departamentos administrativos que brindan servicio y apoyo a toda la organización son la Oficina General; el Departamento de Cooperación Internacional; el Departamento de Personal y Educación; el Comité del Partido Central Comunista; y la Oficina para el Personal en Retiro, como se resume:

Jerónimo Jesús Salinas García

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA DEL CONSEJO NACIONAL DE AUDITORÍA DE CHINA



FUENTE: Estructura publicada en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68259/content.html> Actualizado 26-11-2015

Como se aprecia, los departamentos de auditoría son: la Oficina para la Investigación de Políticas; los departamentos de Asuntos Legales; Auditoría de Datos Electrónicos; Auditoría de Finanzas Públicas; Auditoría de Administración y Contribuciones Fiscales; Auditoría de Fortalecimiento Legal y Administrativo; Auditoría de Educación, Salud, Ciencia y Cultura; Auditoría de Agricultura; Auditoría de Inversión de Activo Fijo; Auditoría de Seguridad Social; Auditoría de Recursos Naturales y Medio Ambiente; Auditoría de Sistemas de Información; Auditoría de Empresas; Auditoría de Fondos Invertidos en el Extranjero; Auditoría de Oficinas de Ultramar; y la Auditoría de Contabilidad.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Esta estructura dirige y da soporte a 18 Oficinas Regionales; 20 Oficinas Satélite en los ministerios y organismos del Consejo de Estado; y 10 Entidades Afiliadas como colaboradoras¹⁷⁵. Las oficinas regionales son responsables de la auditoría a nivel provincial¹⁷⁶ y las entidades fiscalizadoras locales reportan a los niveles superiores próximos (Nacional, Provincial, Condados, Cantones y Comunidades). En las oficinas centrales existe una plantilla de 499 personas; en las oficinas satélites de 300 personas; y en las oficinas regionales de 2.615 personas. Además, existen 32 oficinas de auditoría de nivel provincial (incluyendo Xinjiang), de manera que a nivel nacional cuenta unos 88,000 auditores¹⁷⁷.

Con la información pública disponible, fue posible sintetizar un caso práctico de una auditoría horizontal practicada a un grupo de empresas estatales:

CASO PRÁCTICO DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN HORIZONTAL EN EL CONA DE CHINA
<p>El CONA practicó sendas auditorías a un grupo de grandes empresas en la Red Estatal, la Red del Sur, China Ocean Shipping (Group) Company (COSCO) y otras 11 empresas centrales, las cuales ponen especial atención en la apertura, operación y gestión de los mercados y reflejan un crecimiento continuo en sus rentas y desempeño operacional. Los principales problemas encontrados fueron los siguientes:</p> <p>A.-Decisiones políticas y comerciales irregulares dieron lugar a grandes pérdidas. De las decisiones de política de 474 grandes operaciones comerciales, 70 (que representan el 15%) carecían de suficientes investigaciones de periodos anteriores, lo que resultó en 1,642 millones de yuanes de ganancias contra 35,445 mil millones de yuanes de pérdidas o activos ociosos (92,157 millones de pesos aprox.). De los principales casos, 26 administradores de alto rango tenían participación directa en las operaciones. Por ejemplo, el ex gerente general de la Cia. de Electricidad de Shanghai, aprobó transferir la adjudicación directa, de una empresa con las mejores condiciones, a una persona relacionada a una tasa más baja.</p> <p>B. Había eslabones débiles de la gestión financiera e interna de algunas empresas. Las cantidades de los ingresos, las ganancias y los activos de 14 empresas en 2013 eran irreales, respectivamente. Asimismo, el suministro de vehículos para las funciones públicas fue más allá de las normas establecidas y los salarios y prestaciones rebasaron las cantidades establecidas por 857 millones de yuanes.</p> <p>Como resultado de la auditoria, las empresas pertinentes pagaron y fueron recuperados 4 mil millones de yuanes de pérdidas, establecido y mejorado más de 800 reglamentos y sistemas y se mantienen más de 250 personas en procesos administrativos y se pusieron a disposición de las autoridades civiles y penales correspondientes 56 casos de violaciones graves.</p>

FUENTE: Síntesis propia con base en Report of the State Council for the Year 2014 --at the 15th Session of the 12th NPC Standing Committee on June 28, 2015. <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n752/n771/c75020/content.html>

¹⁷⁵ A la luz de la “Ley orgánica de la región administrativa especial de Hong Kong” y la “Ley orgánica de la región administrativa especial de Macao” respectivamente, ambos gobiernos tienen también entidades fiscalizadoras establecidas (Comisión de Auditoría de Hong Kong y la Comisión de Auditoría de Macao). Una institución de auditoría también se constituyó en la provincia de Taiwán.

¹⁷⁶ Véase detalles en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68259/content.html> al 26-11-2015

¹⁷⁷ Véase *Auditing System* en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68251/content.html#> (16-07-2015)

8. La gestión de la fiscalización gubernamental en Rusia¹⁷⁸

a) Constitución

El antecedente histórico de la “Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia”, en lo sucesivo la CCFR¹⁷⁹, data de 1656 bajo el reinado del Zar Alexei Mikhaylovich, cuando se estableció la “Cámara de Cuentas” en materia de contabilidad. Durante el período soviético, el sistema centralizado de partido único que prevaleció entre 1922 y 1991, la estructura del estado cambió varias veces y con ello la Cámara de Cuentas que pasó a ser un “Comité de Control del pueblo de la URSS” o “Cámara de Control de la URSS”, dependiendo de la situación política y económica.

La *Perestroika* (M. Gorbachov: 1992), transformó radicalmente la estructura política de la ex Unión Soviética y derivó en la actual “Constitución de la Federación de Rusia en 1993” donde se dispone: “*para ejercer control sobre el presupuesto federal, el Consejo de la Federación y la Duma de Estado forman una cámara de contabilidad, la calidad de miembro y las reglas en que se determinará por la ley federal*” (101-5)¹⁸⁰. Bajo ese mandato, la “Duma Estatal de la Asamblea Federal” 18-11-1994) y el “Consejo de la Federación” (11-01-199 5) aprobaron la “Ley Federal de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia” (la Ley), cuya primera sesión Colegiada tuvo lugar el 18 de abril de 1995.

Conforme a la Ley, el presidente de la Federación de Rusia recomienda a la Duma, a quienes formarán el máximo nivel de dirección de la CCFR: el presidente, el Vicepresidente y 12

¹⁷⁸ La Federación de Rusia es una República Federal semiparlamentaria. El poder ejecutivo se ejerce por el presidente quien es el Jefe de Estado, el Jefe del Gobierno y el Comandante en Jefe del ejército, puede vetar los proyectos de ley, designa el Gabinete y recomienda a los miembros del Poder Judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema, la Corte Suprema de Arbitraje y las cortes federales de menor nivel, quienes son ratificados por la *Asamblea Federal*. El poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Federal bicameral, formada por la Duma Estatal (cámara baja) y el Consejo de la Federación (cámara alta), con facultades de *impeachment* por el que puede destituir al presidente. Consta de 83 componentes constituyentes (sujetos federales), de los cuales 21 son repúblicas autónomas. El territorio restante consiste en 9 regiones, 46 provincias, 4 circunscripciones autónomas y una provincia autónoma. Además, hay dos ciudades federales, Moscú y San Petersburgo. www.wikipedia

¹⁷⁹ Véase detalle en <http://www.ach.gov.ru/en/about/history/> (30-07-2015)

¹⁸⁰ La Duma, es la cámara baja de la Federación Rusa (Diputados), donde el parlamento se conoce como Asamblea Federal de Rusia, siendo la cámara alta el Consejo de la Federación (Senadores).

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Auditores. La Duma de Estado nombra al presidente y a seis Auditores de la CCFR, mientras que el Consejo de la Federación nombra al vicepresidente y a los otros seis Auditores. Todos, por un período de seis años sin posibilidad de permanencia por más de dos periodos consecutivos¹⁸¹.

Para la consecución de sus metas, la CCFR¹⁸² “goza de independencia organizativa, funcional y financiera y lleva a cabo sus actividades independientemente”. Se concibe como un órgano permanente de control y auditoría pública externa sobre el uso de los recursos nacionales ante la Asamblea Federal, cuyas actividades están basadas en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, independencia y transparencia. Opera como un instrumento de conciliación de soluciones socioeconómicas a corto plazo, buscando producir un efecto rápido sobre los intereses a largo plazo de la sociedad.

En 2013 la nueva Ley Federal (41-FZ) le facultó para conocer de leyes y otros actos jurídicos que implican el presupuesto, los ingresos y gastos federales; practicar auditoría en el ámbito de la administración, la contratación y gestión de bienes y servicios del sector público; la evaluación de la eficiencia de la gestión y de la disposición de recursos federales para la seguridad y el desarrollo social y económico del país¹⁸³. Con arreglo al Código de presupuesto”, es responsable de practicar la auditoría externa y el control¹⁸⁴ sobre todas las agencias, entidades del gobierno y personas que ejerzan recursos y fondos extrapresupuestarios federales.

En noviembre 2014 se reformó la Ley Federal (N.º 341-FZ), facultándola para auditar durante el curso mismo de la ejecución y proponer mejoras de la economía y la eficiencia de la legislación y organización de la gestión pública en su conjunto.

¹⁸¹ A finales de septiembre de 2013, las cámaras de la Asamblea Federal de Rusia, en representación del presidente de la Federación de Rusia, aprobaron a todos los altos ejecutivos de la Cámara de cuentas. Tatyana Golikova es la actual presidente.

¹⁸² Véase *About the Accounts Chamber of the Russian Federation* <http://www.ach.gov.ru/en/about/>

¹⁸³ Conforme a los artículos 13 y 24 de la Ley Federal de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia”, aprobada por el decreto del 30 de noviembre de 2013 N.º 1099 “sobre la modificación de las regulaciones del gobierno de la Federación de Rusia” con base al Decreto de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de Rusia, de 22 de noviembre de 2013 N.º 3275 - 6GD “sobre la enmienda de los artículos 108 y 118 del Reglamento de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de Rusia”; y por la orden del jefe de la oficina rusa del gobierno de 26 de noviembre 2013. No. 1271.

¹⁸⁴ Véase Audit checks en <http://www.ach.gov.ru/en/activities/audit-checks/> (31-07-2015)

Conforme la Ley, la CCFR tiene los siguientes objetivos:

OBJETIVOS DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA	
•	Organizar y ejercer el control sobre el uso previsto y eficaz del presupuesto federal y fondos federales extrapresupuestarios;
•	Auditar la viabilidad y eficacia del logro de los objetivos estratégicos de desarrollo socioeconómico de la Federación de Rusia;
•	Determinar la eficacia del procedimiento de formación, gestión y eliminación de recursos federales y otros, y su cumplimiento conforme las leyes, incluyendo los fines de la planificación estratégica del desarrollo socioeconómico de la Federación de Rusia;
•	Analizar las discrepancias reveladas y violaciones en el proceso de formación, manejo y desembolso de recursos federales y otros, a fin de elaborar propuestas sobre su corrección y mejorar el proceso global del presupuesto;
•	Desarrollar oportunidades y métodos de auditoría (control) de eficiencia y cumplimiento conforme las leyes, del procedimiento de formación, gestión y disposición de recursos federales y otros, incluyendo la selección y evaluación de indicadores nacionales clave y los indicadores de desarrollo socioeconómico de la Federación de Rusia;
•	Evaluar la eficacia, beneficios y ventajas de las concesiones fiscales, préstamos, garantías, fianzas, seguros y otros que reciban personas jurídicas y empresarios individuales a expensas de recursos federales, o que utilicen la propiedad federal, asegurando el cumplimiento de los compromisos de las transacciones realizadas;
•	Determinar la confiabilidad de los informes de presupuesto de los principales administradores del presupuesto federal y fondos federales extrapresupuestarios, así como del informe anual sobre su ejecución;
•	Ejercer el control de legalidad y oportunidad del flujo de fondos del presupuesto y fondos extrapresupuestarios federales administrados en el Banco Central, bancos autorizados y en otras instituciones de crédito de la Federación de Rusia;
•	Proporcionar, dentro de los límites de su competencia, las medidas de lucha contra la corrupción.

Fuente: Consolidación propia con base en la Ley Federal del 5 de abril 2013 41-FZ y <http://www.ach.gov.ru/en/activities/> 26-11-2015

Como se observa, se trata de una SAI que ha evolucionado del control de la eficacia en 1995 a la evaluación de la eficiencia

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de la gestión a partir del 2013 (Ley 1099). Por su naturaleza funcional, se enmarca en el *modelo de auditoría mixto*, pues está facultada para aplicar directamente medidas de carácter disciplinario administrativo y reportar los resultados de las actividades de evaluación y control al Consejo de la Federación y a la Duma del Estado”. Es decir, que debe evidenciar puntualmente los elementos pertinentes esenciales que constituyan una irregularidad o un delito material y, en su caso, turnarlos a los cuerpos de justicia administrativa, civil y penales correspondientes, quienes proporcionarán a la CCFR información sobre el progreso de la revisión y decisiones correspondientes.

b) Gestión

En noviembre de 2013, la Junta estableció la “Estrategia de Acción de la Cámara de Cuentas para 2013–2019”, así como las “Áreas prioritarias clave para 2014-2016”. En ese sentido, las miras están puestas en desarrollar propuestas encaminadas a la mejora de la legislación y optimizar el ejercicio de los recursos en las organizaciones públicas.¹⁸⁵ Entre otras tareas, destacan las orientadas a mejorar la base metodológica de la auditoría pública en su conjunto (externa e interna), el “análisis de la eficiencia de la auditoría interna” dentro de las propias autoridades auditadas, el cual derivó en “importantes recomendaciones y propuestas destinadas a mejorar la economía y efectividad de los recursos públicos que éstas utilizan”.

Las habilidades y “pericia” en evaluación y control de la CCFR se realizan “por medio de la auditoría preliminar, el análisis operacional (evaluación de desempeño) y la auditoría de seguimiento”, conforme a las normas de auditoría pública externa aprobadas por la propia Cámara de cuentas. Las auditorías y evaluaciones en lo general incluyen un flujo de operación que “abarca cuatro procesos fundamentales: investigar, comprobar, solucionar los problemas e informar”

¹⁸⁵ Para mayores detalles, véase Report on the work performed by the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2014, disponible en <http://www.ach.gov.ru/en/activities/audit-checks/> 31-07-2015

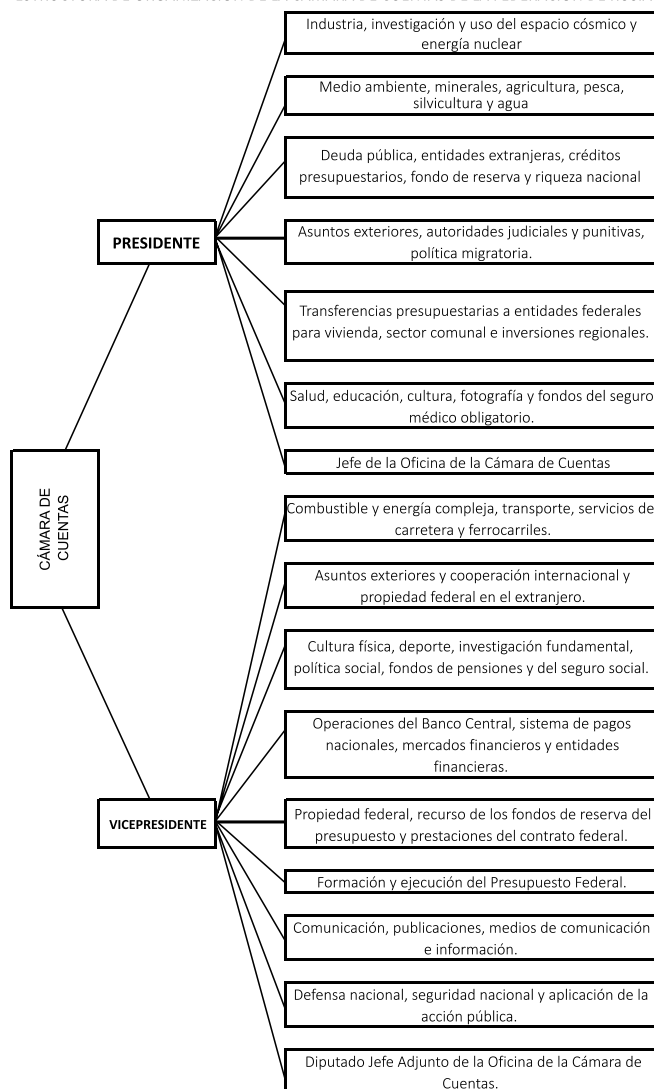
El marco de control preliminar, operacional y de seguimiento constituye un sistema unificado de auditorías de la Cámara de cuentas. “El control externo se concibe en tres tiempos *ex ante*, *en tiempo real* y *ex post*, según los enfoques y objetivos en cada auditoría o evaluación”. Este sistema de auditorías temáticas y analíticas de actividades se complementa con las instruidas por las cámaras y miembros de la Asamblea Federal y del Consejo de la Federación.

c) Organización

La estructura de organización de la CCFR, posee un diseño singular, ya que opera como una estructura dual dirigida por dos cámaras que integran un gran Consejo, cuyos miembros, en un juego de contrapesos y competencias, fungen como dos cuerpos paralelos frente a un espejo formando un órgano colegiado. Entre todos los miembros del primer nivel, el presidente, el vicepresidente los seis auditores nombrados por el Consejo de Estado y los seis auditores nombrados por la Duma, se distribuyen las actividades auditoras racionalmente conforme los sectores funcionales gubernamentales, de manera que las decisiones importantes son deliberativas y se toman en conjunto, como se concibe a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA



FUENTE: Elaboración propia con base en www.ach.gov.ru/structure 31-12-2015

Como se aprecia, el presidente de la Cámara de Cuentas, quien es la máxima autoridad política y representativa de la entidad de fiscalización superior en su conjunto tiene, además, la responsabilidad de las oficinas de análisis y control del grupo de actividades determinadas para los seis auditores nombrados por la Duma. Para ello, cuenta con la asistencia del Jefe de la

Oficina de la Cámara de Cuentas, quien funciona como un jefe de gabinete o un secretario general ejecutivo, quien está a cargo de los departamentos de Organización y apoyo a las relaciones exteriores; Asuntos Legales; Servicios públicos y prevención de la corrupción y otros delitos; Asuntos generales; Apoyo informático y automatización; Análisis económico; y Apoyo metodológico a la Cámara y a la auditoría externa Municipal.

Por su parte, el vicepresidente y los seis auditores adjuntos nombrados por el Consejo de Estado integran el poder auxiliar. La vicepresidencia, como su nomenclatura lo indica, opera como el segundo al frente pero además de los seis grupos funcionales gubernamentales que le corresponden cuenta con dos grupos expertos en Evaluación y Control de las actividades, el primero en áreas de defensa y seguridad nacional y aplicación de la acción pública; y, el segundo, en las áreas de comunicación, publicaciones periódicas de tecnologías, y medios. Además, como un símil de asistencia de la presidencia, tiene a su cargo el nombramiento de un Jefe Adjunto de la Oficina de la Cámara de Cuentas, en la que recaen, a su vez, las funciones departamentales Financieras; de Servicios de información y prensa; y de Formación y seguimiento al presupuesto federal.

El Informe más reciente sobre la labor realizada por la Cámara de Cuentas¹⁸⁶, en lo general, reporta 559 actividades de control de gestión (*expert-analytical activities*), 445 que fueron seleccionadas directamente por la propia CCFR y 114 realizadas a peticiones del Consejo de la Federación y de la Duma Estatal. Además, destacan 21 actividades de control especiales, conducidas conjuntamente y en coordinación con las Oficinas de la Fiscalía General (Ministerio Público), el Ministerio de Asuntos Internos y la Agencia Federal de Seguridad de la Federación; así como 28 actividades de control de gestión realizadas conjuntamente y en paralelo con los órganos de control interno de los sujetos de la Federación Rusa (10) y con los pares extranjeros (18).

El número total de violaciones e incumplimientos descubiertos fue de 2,587 casos por *pyb* 524.5 miles de millones

¹⁸⁶ El Informe de 2014, fue revisado y aprobado por la Junta de la Cámara de Cuentas según Acta de la reunión de fecha el 17 de abril 2015 No 15K (1026). conforme el artículo 31 de la Ley.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de rublos (132.2 millones de pesos cuando 1 rublo = 0.252 pesos al 26-11-2015); mientras que con respecto a un uso no autorizado o ineficiente de los recursos fue de 285 casos por *pyd* 182.2 miles de millones de rublos (45.9 millones de pesos). Lo anterior derivó en 394 medidas adoptadas directamente por la Cámara de Cuentas como resultado de los procedimientos disciplinarios (amonestaciones, advertencias, reprimendas, descargas, degradaciones, inhabilitación para el bono) en contra de servidores públicos; 158 actividades que implicaron casos criminales presentados a las agencias y organismos de seguridad nacional; y 95 actividades de control presentadas a la Oficina de la Fiscalía General de la Federación Rusa, de las que se derivaron recuperaciones al gobierno por *pyd* 309 millones de rublos (77.9 millones de pesos), como resultado de la reacción de la Fiscalía.

Para ello, ocupó una plantilla de personal de 1,263 plazas, de las cuales 94.1% son auditores, mientras que el 5.9% restante, es personal staff del nivel directivo. El presupuesto ejercido por la Cámara de Cuentas ascendió a 3.1 miles de millones de rublos (756.0 millones de pesos cuando 1 peso ==252 rublos rusos al 26-11-2015). Una estructura muy reducida considerando las dimensiones del país.

Con base a ejercicios que resumen los planes de trabajo de auditorías recientes es posible entrever el enfoque de las evaluaciones en la CCRF. La siguiente, implicó una evaluación que rasó horizontalmente a distintas instituciones en torno a una política pública:

PLAN DE EJECUCIÓN DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN DE LA CCFR A UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE IMPLICÓ HORIZONTALMENTE A UN CONJUNTO DE INSTITUCIONES EN 2014.
<p>"Análisis de la ejecución de las instrucciones del presidente de la Federación de Rusia sobre la Aplicación de la Legislación sobre las cuestiones de Mejora de Políticas Públicas en Materia de Protección de los huérfanos y niños sin cuidado parental" (Decreto N° 1688).</p> <p>La evaluación consideró información sobre la legislación aplicable y la implementación de las tareas especificadas por el Decreto N.º 1688, así como los informes financieros y de gestión de la ejecución de fondos operados en el presupuesto federal y los recursos extrapresupuestarios asignados en 2013, incluyendo datos-medidas, indicadores y resultados de la interacción de las principales organizaciones rusas y extranjeras.</p> <p>Los objetivos de la auditoría fue la mejora de la Eficiencia y Calidad de los Servicios en el Área de Servicios Sociales (2013-2018), bajo los siguientes procedimientos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar la implementación de las tareas federales por las autoridades ejecutivas de las entidades involucradas, respecto al Fondo de apoyo a los niños en dificultad y sobre la implementación de la política pública en materia de protección de los derechos de los huérfanos y niños privados del cuidado parental; y 2. Evaluar las actividades de las autoridades ejecutivas federales con respecto a la provisión de alojamiento en residencia, para los huérfanos y niños separados de sus padres, así como a los niños bajo tutela que no tienen un alojamiento residencial. <p>Las entidades auditadas fueron: Ministerio de Educación y Ciencia; Ministerio de Trabajo y Protección Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Finanzas; Educación Federal y el Servicio de Supervisión de la Ciencia; Servicio Federal para la Supervisión de la Salud; Fondo de Apoyo a la Infancia en Dificultad; Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia; y Autoridades Ejecutivas de los sujetos de la Federación Rusa.</p> <p>FUENTE: Síntesis propia con base a <i>Summary Information on Non-Fulfillment of Activities and Targets of the Russian Federation</i> (based on the results of expert and analytical activities on monitoring of fulfillment of the Russian Federation President's Decrees dated May 7, 2012 as of year-end 2014).</p>

9. La gestión de la fiscalización gubernamental en Japón¹⁸⁷

a) Constitución

El "Consejo de Auditoría de Japón"¹⁸⁸, en lo sucesivo el CAJ, tiene su antecedente en el *Dajokan* (1869), una forma anterior del actual *gabinete* (el Ejecutivo), quien tenía a su cargo el control

¹⁸⁷ Japón es una monarquía constitucional que practica una democracia parlamentaria, el pueblo no vota a un presidente, sino a los miembros del Parlamento y éstos, a su vez, votan a un Primer Ministro de entre uno de ellos. La Dieta Nacional (国会) es la asamblea, la Cámara de Representantes y la Casa de Concejales, respectivamente y órgano legislativo del Estado formada por miembros directamente elegidos por el pueblo. El Primer Ministro es designado por la *Dieta* y los demás miembros del Gabinete son designados y destituidos por el Primer Ministro. El Gabinete tiene responsabilidad colectiva ante la Dieta y debe dimitir si prospera una moción de censura por parte de ésta. El gobierno local: Los gobernantes de cada prefectura son elegidos por el pueblo, pero su independencia está limitada por el presupuesto anual que el gobierno central destina a cada prefectura. El Gabinete (内閣) es la rama ejecutiva del gobierno de Japón. Lo forman el Primer Ministro y hasta 14 Ministros de Estado. www.wikipedia

¹⁸⁸ Información con base al <http://www.jbaudit.go.jp/english/index.html>, al 24 de julio de 2015.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

directo del órgano de auditoría hasta que en la Constitución *Meiji* (1889) el Consejo adquirió rango constitucional, como órgano independiente subordinado solo al emperador.

En 1947, tras la catástrofe de la segunda guerra, se promulgó la actual Constitución de Japón¹⁸⁹ (artículo 90) donde se mandata que *“las Cuentas definitivas de los gastos y los ingresos del Estado serán auditados anualmente por un Consejo de Auditoría y enviados por el gabinete a la Dieta (el Legislativo) junto con la declaración de auditoría, durante el año fiscal inmediato siguiente al periodo cubierto”*. Es así como la “Ley del Consejo de Auditoría” de 1947, desde entonces obliga al CAJ para *“auditar las cuentas definitivas de los gastos y los ingresos del Estado de Japón; auditar y supervisar las cuentas públicas para asegurar su adecuación y rectificar sus defectos; y auditar los aspectos de precisión, regularidad, economía, eficiencia y efectividad y de otros aspectos necesarios de auditoría”* (Art. 20). Nótese el antecedente más remoto de las condiciones de productividad típicas de la auditoría de gestión en el mundo.

El CAJ es independiente del gabinete y se integra por una Comisión de Auditoría que consta de tres comisionados y una “Oficina Ejecutiva General”. Los comisionados son nombrados por el gabinete y, entre ellos, proponen a quien fungirá como su presidente, para que, a su vez, sea nombrado por el gabinete con el consentimiento de la dieta. El término del mandato es de siete años, con posibilidad de ser reelectos por un período adicional y, en su caso, deben retirarse al cumplir 65 años. Todo este proceso, incluido el cese de los Comisionados, debe ser avalado por el Emperador (Arts. 1-4).

En el cumplimiento de su objetivo de *“supervisión de la contabilidad pública”*¹⁹⁰, el CAJ está obligado no sólo a señalar irregularidades, sino a identificar las causas y, en su caso, realizar una función positiva al facilitar su rectificación y mejora. Esto implica “poder” para presentar sus opiniones, “ordenar” auditorías y “tomar medidas” sobre violaciones o defectos, a o, en las leyes y reglamentos, así como para “impulsar las mejoras” normativas, de sistemas o administrativas convenientes.

¹⁸⁹ Firmada: HIROHITO, sello del emperador, Ley No.73 de 1947 (No.53 de 2006).

¹⁹⁰ Véase el detalle en Objetivos de Auditoría en <http://www.jbaudit.go.jp/english/effort/objective.html>

En el cumplimiento de su objetivo de “*verificación de las cuentas definitivas de los ingresos y gastos del Estado*”, está obligado a comprobar la exactitud de las declaraciones fiscales y la contabilidad del Estado. En Japón la presentación de la Cuenta Pública se realiza “junto con el informe de auditoría del Consejo”, lo que es básico para la “declaración oficial de terminación de la auditoría” y que el Ejecutivo pueda presentar las cuentas definitivas a la Dieta. Algo singular en la rendición de cuentas, es que el CAJ desarrolla la auditoría en paralelo, en tiempo real y simultáneamente con el ejercicio, de manera que cuando el Gabinete entrega la Cuenta Pública, el CAJ rinde su Informe de resultados a la Dieta para que, en su caso, apruebe el ejercicio del período cubierto y, con base en ello, valore y determine el del ejercicio siguiente. Esto, permite que sus resultados tiendan a reflejarse efectivamente en el presupuesto.

De acuerdo con la Ley, pese que el CAJ no posee facultades judiciales o sancionatorias, sí las tiene para “adjudicar la responsabilidad de indemnización al Estado” y “exigir la imposición de medidas disciplinarias”. Esto significa que el CAJ puede exigir a la autoridad competente una acción disciplinaria o resarcitoria inmediata contra el funcionario” (Arts. 31 y 32). Estos procedimientos de responsabilidad administrativa se sustancian en el ámbito del gabinete y del propio Consejo, sin pasar por jurisdicción judicial alguna. Sólo “en el caso de que considere que se ha cometido un delito, lo notificará a la oficina judicial de la materia” (Art. 33). Una SAI típica del *modelo mixto*.

Un distingo constitucional del CAJ, es que conforme al artículo 19 de su Ley reglamentaria, *Consejo de divulgación de información y protección de datos personales* (Arts. 19-2 a 19-6), el CAJ es responsable, además, de “examinar y deliberar las apelaciones en respuesta a las solicitudes de información presentadas a los órganos administrativos bajo la disposición del artículo 18 de la “Ley de Acceso a la Información en posesión de órganos administrativos” (Ley N° 42 de 1999) y el artículo 42 de la “Ley sobre la Protección de Posesión de Información Personal” (Ley No.58 de 2003). Si bien el Consejo dispone de una “Junta de revisión de información” especializada integrada por “tres miembros que deberán servir a tiempo parcial nombrados

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

por el presidente, entre personas de discernimiento superior, con el consentimiento de ambas cámaras”, lo cierto es que no requirió crear una enorme estructura adicional para el tema de transparencia como sucedió en México.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas del CAJ, éste se asume cuando se concreta la “presentación y explicación del informe de auditoría”. Sin embargo, es común que los altos funcionarios del CAJ siempre asistan a las deliberaciones de la Dieta, lo que permite que los resultados de auditoría sean comprendidos en el siguiente proyecto y ejecución del presupuesto y respondan, también, a las expectativas de legisladores y del público sobre la preparación del plan e implementación de las siguientes auditorías.

Cabe destacar que el control interno o vertical del gobierno en Japón, está a cargo de los “servicios relacionados con la auditoría interna” en los ministerios, organismos y así sucesivamente. La “Oficina de Evaluación Administrativa” del “Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones”, es quien evalúa y supervisa las operaciones y actividades de agencias de gobierno, y auditoría interna de las oficinas de los gobiernos locales.

b) Gestión¹⁹¹

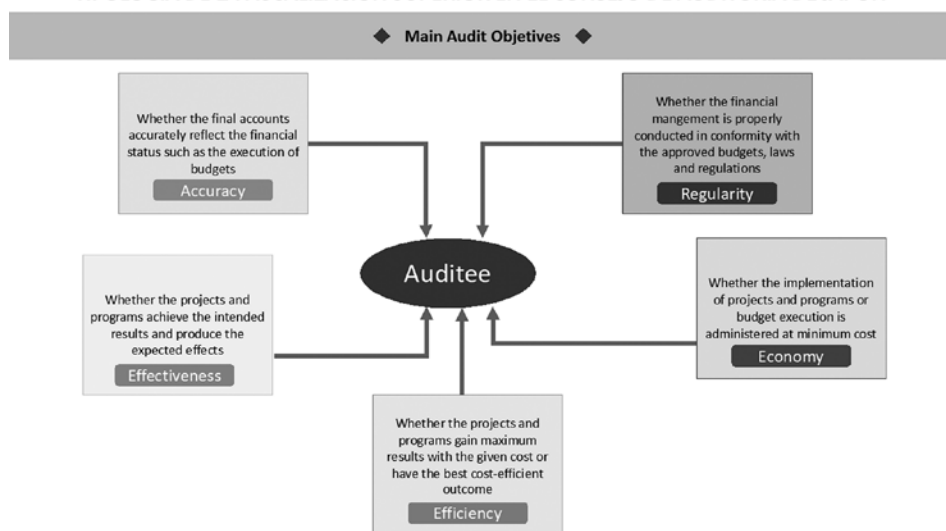
La gestión de la fiscalización superior en Japón no es ajena a los desafíos socioeconómicos de los últimos años. La disminución de la población y el aumento de los gastos de seguridad social debido a la tasa de natalidad decreciente y el envejecimiento de la población; y, particularmente la reconstrucción derivada del “gran terremoto y tsunami del 11 de marzo de 2011 y del accidente en una planta de energía nuclear, se han convertido en los temas de la agenda del Gobierno para enfrentar tales retos.

En ese sentido, el CAJ ha impulsado las auditorías transversales poniendo especial énfasis en la previsión (ex ante) y en la implementación (durante). Esto, a diferencia

¹⁹¹ Sobre detalles en este apartado, véase *I. Outline of audit Activities Basic Policy on Audit for 2013* Approved by the Audit Commission on September 5, 2012 http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_1.pdf; y *II. Summary of Audit Findings*. http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_2.pdf disponibles al 27-11-2015

de México, significa un acompañamiento consultivo y un seguimiento efectivo, más que el simple señalamiento auditor de la desviación con el compromiso incierto de que las faltas no volverán a pasar. La práctica auditora destaca dos categorías: las “*auditorías obligatorias*” (cumplimiento financiero), que practica periódicamente; y las “*auditorías discrecionales*” (de gestión o desempeño), aquellas que el CAJ puede practicar cuando lo estima necesario. En ese marco, el CAJ practica los siguientes tipos de auditoría:

TIPOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONSEJO DE AUDITORIA DE JAPÓN



http://www.jbaudit.go.jp/english/img/effort/aspect_l.jpg 28-11-2016

Como se aprecia, en la parte superior se agrupan las “Auditorías de conformidad y regularidad”, esto es de la exactitud financiera y el cumplimiento normativo (eficacia), mientras que en la parte inferior las “Auditorías de economía, de eficiencia y de efectividad (de desempeño)”¹⁹². Destaca, que las auditorías de “exactitud y regularidad” se centran en la eficacia de la contabilidad y del presupuesto. Sin embargo, las prioridades del CAJ se centran en las auditorías de desempeño y en el seguimiento de los resultados de éstas para fortalecer

¹⁹² Véase detalle en el apartado *Auditoría de Desempeño. Teoría organizacional y práctica procedimental*.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

la transparencia y el combate a la corrupción. La efectividad de la auditoría es más contundente cuando no solo el Consejo, sino la Dieta, se cercioran de que las medidas de mejora se realizaron completamente. Más, aún, “los efectos o impacto de las actividades de auditoría en Japón no se limitan a las cantidades indebidas”, ya que las medidas se imponen no sólo sobre los casos denunciados, sino en todos los supuestos, aunque no hayan sido sujetos detectados. Es decir, no solo se instruyen, corrigen o asesoran en el curso de la auditoría, sino que surten efecto de rectificación o mejora en operaciones similares en toda la administración pública. Ello, a diferencia de México, implica medidas de control preventivas y correctivas horizontales sobre todo el gobierno. Tal diseño impulsa un efecto de ondulación disuasoria en el futuro al prevenir la repetición de casos similares posteriores.

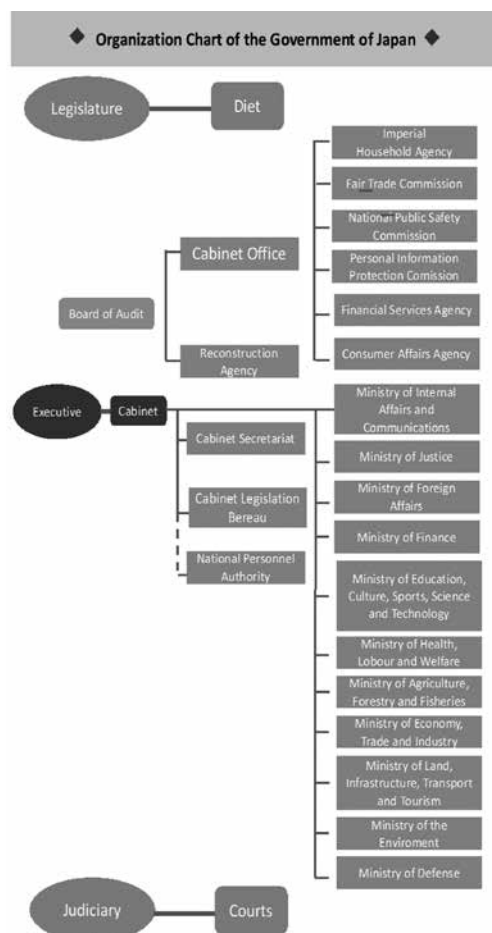
El CAJ está cambiando la figura de controlador por la de acompañante en las operaciones financieras y administrativas del Estado. Es así, que los mismos funcionarios del CAJ imparten los cursos de auditoría como profesores de los auditores internos de los ministerios y agencias del Estado y de los gobiernos locales en todos los niveles, enfatizando en la prevención de la recurrencia, el control interno y mejorar los sistemas administrativos. Todo ello, se refuerza con lo que se llama “el informe del informe de auditoría”, cuyo objeto es explicar los resultados divulgados a los auditados para una mejor comprensión incluyendo altos niveles de ejecución del presupuesto del Estado.

c) Organización¹⁹³

El CAJ está al primer nivel del gobierno, como se muestra a continuación:

¹⁹³ Véase *Chapter1 Organization* <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html> actualizado y disponible el 27-11-2015

Jerónimo Jesús Salinas García



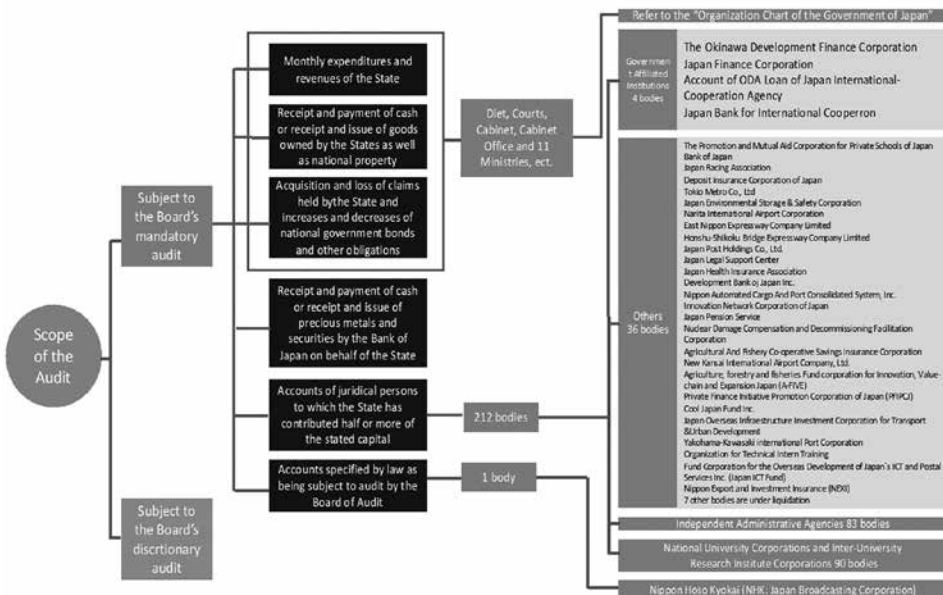
Fuente: <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html> 27-11-2015

Como se aprecia, el CAJ (*Board of Audit*), aparece jurídica y prácticamente como un cuarto poder incrustado en el Gobierno. Asimismo, destaca, entre otras, la “Agencia Nacional de Personal” que controla todos los procesos inherentes a la administración y organización del empleo y la profesionalización del capital humano del gobierno¹⁹⁴. Por ello, antes de abordar la estructura de organización del CAJ, conviene dar un vistazo al “universo de fiscalización” a continuación:

¹⁹⁴ En contraste, en México existen direcciones generales, direcciones o coordinaciones de personal o de recursos humanos en prácticamente todos los entes públicos y todas las unidades administrativas, sean estos chicos o grandes, lo que implica repeticiones administrativas muy costosas sin que se prevea control administrativo racional alguno.

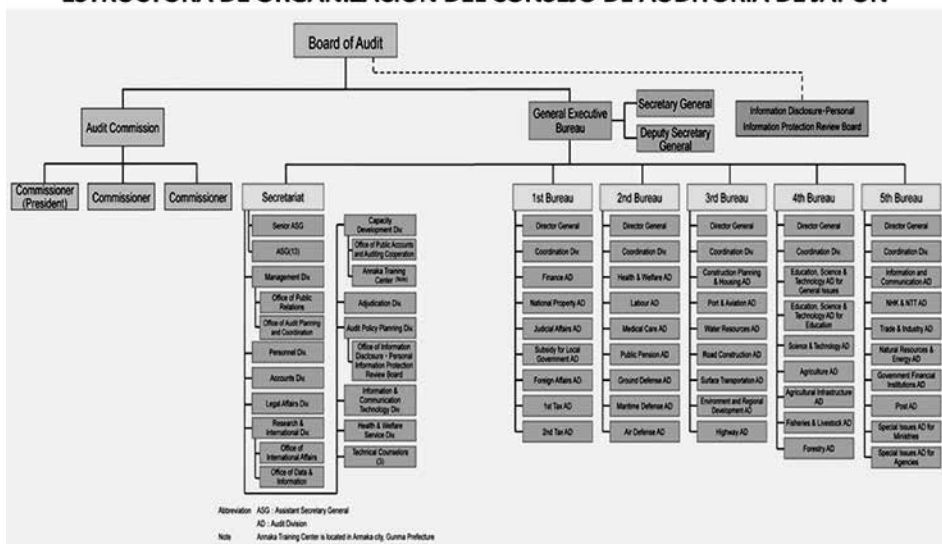
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

UNIVERSO O COBERTURA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN



<http://www.jbaudit.go.jp/english/effort/coverage.html>

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN



FUENTE: <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html>, al 28-11-2015

Como se observa, además de la Dieta, la Corte, y los Ministerios que integran las instituciones públicas fundamentales del gobierno, el universo de fiscalización, del CAJ implica en total 450 entidades sujetas a auditoría. Para ello, el CAJ cuenta con una estructura de organización centralizada, pues no cuenta con oficinas regionales, bajo la dirección de la “Comisión de Auditoría” (*Audit Commission*), representada por un presidente y dos Comisionados quienes adoptan un sistema colegiado que garantiza objetividad, equidad e imparcialidad decisoria. Se trata de una estructura de amplio alcance, pues la Comisión se concentra en la toma de decisiones mientras que una “Oficina General Ejecutiva” (*General Executive Bureau*) opera como líder técnico. Así, la dirección y la operación se delimitan logrando un equilibrio entre el justo juicio y la autonomía operativa.

La Oficina General Ejecutiva (OGE) es dirigida a su vez por una Secretaría General con su respectivo Secretario General Adjunto (*Deputy Secretary General*, Art. 14). La OGE, se integra por una Secretaría, con su correspondiente Asistencia (*Senior Assistance Secretary General*), quien se encarga de auxiliar en los servicios administrativos de apoyo a toda la organización a través de las divisiones de Administración (*Management Div*), Relaciones Públicas; Planeación y Coordinación; Personal; Finanzas; Asuntos legales; Investigación; Asuntos internacionales y Datos electrónicos.

Además, la OGE cuenta con una “División de Desarrollo de Capacidades” (*Capacity Development Div*) encargada de la Oficina de Cuentas Públicas y cooperación de auditoría, así como del Centro de entrenamiento profesional en Auditoría de *Annaka*. Es interesante observar cómo la “Comisión de Auditoría” integra la división de Planificación de la política de auditoría que tiene a su cargo la “Oficina de divulgación de información pública y protección de datos personales”, lo que evidencia el nivel de prioridad, pero sobre todo de racionalidad sobre el derecho a la información pública a diferencia de México.

“Las cuestiones fiscalizadoras” están a cargo del Personal Técnico (Art. 17 y 18) bajo la coordinación de la “Oficina General Ejecutiva”, organizada en cinco Oficinas de Auditoría, (Bureaus 1° to 5°) en forma de divisiones delimitadas de acuerdo con todos los ramos funcionales del gobierno, como se muestra a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS DIVISIONES FISCALIZADORAS CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN

Bureau	Audit Division	Ministries and Bodies subject to Audit
1st Bureau	Finance AD.	Consolidation of the audit of the State final accounts, credits, and goods carried out by the Board / Diet / Cabinet / Cabinet Office / Ministry of Finance / Bank of Japan / Deposit Insurance Corporation of Japan / Special issues on which the Secretary General of the Board requires the cross-division audit concerning the accounting of Special Accounts of the State
	National Property AD.	Consolidation of the audit of national property carried out by the Board / Board of Audit / National Personnel Authority / Imperial Household Agency / Fair Trade Commission / Japan Mint / National Printing Bureau / Japan Tobacco Inc. (JT)
	Judicial Affairs AD.	Courts / Ministry of Justice / Japan Legal Support Center
	Subsidy for Local Government AD.	Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) (except for the matters on which the other Audit Divisions are in charge of audits in the MIC) / Reconstruction Agency / National Public Safety Commission / The accounting of the subsidies for the local governments / Special issues on which the Secretary General of the Board requires the cross-division audit concerning the accounting of the local governments
	Foreign Affairs AD.	Ministry of Foreign Affairs / Japan International Cooperation Agency (JICA) / Japan Foundation
2nd Bureau	1st Tax AD.	Tax Bureau of Ministry of Finance / Customs and Tariff Bureau of Ministry of Finance / National Tax Agency / Customs
	2nd Tax AD.	Ministry of Health, Labour and Welfare / Japan Pension Service/ Welfare and Medical Service Agency / National Hospital Organization / Japan Organization for Employment of the Elderly, Persons with Disabilities and Job Seekers / Government Pension Investment Fund
	Health & Welfare AD.	
	Labour AD.	
	Medical Care AD.	
3rd Bureau	Public Pension AD.	
	Ground Defense AD.	
	Maritime Defense AD.	Ministry of Defense / Ground, Maritime and Air Self-Defense Forces
	Air Defense AD.	
	Construction Planning & Housing AD.	Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) (except for the matters on which the other Audit Divisions are in charge of audits in MLIT) / Tourism Agency / Meteorological Agency / Coast Guard / Urban Renaissance Agency / Japan Water Agency / Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency / Narita, New Kansai International Airport Co., Ltd / Tokyo Metro Co., Ltd / East Nippon, Central Nippon, West Nippon and Honshu-Shikoku Bridge Expressway Co., Ltd
4th Bureau	Port & Aviation AD.	
	Water Resources AD.	
	Road Construction AD.	
	Surface Transportation AD.	
	Highway AD.	
5th Bureau	Environment and Regional Development AD.	City Bureau of the MLIT / Sewerage and Wastewater Management Department in the Water and Disaster Management Bureau of the MLIT / Ministry of the Environment / Environmental Restoration and Conservation Agency / Japan Environmental Safety Corporation
	Education, Science & Technology AD.	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology / The Promotion and Mutual Aid Corporation for Private Schools of Japan / Japan Science and Technology Agency / National Agency for the Advancement of Sports and Health / Japan Student Services Organization / RIKEN / Japan Aerospace Exploration Agency / Japan Atomic Energy Agency / National University Corporations
	For General Issues	
	Education, Science & Technology AD.	
	For Education	
6th Bureau	Science & Technology AD.	
	Agriculture AD.	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries / Fisheries Agency / Forestry Agency / Japan Racing Association / Agriculture & Livestock Industries Corporation / National Agriculture and Food Research Organization / Forestry and Forest Products Research Institute
	Agricultural Infrastructure AD.	
	Fisheries & Livestock AD.	
	Forestry AD.	
7th Bureau	Information and Communication AD.	Global ICT Strategy Bureau, Information and Communications Bureau, and Telecommunication Bureau of the MIC / National Institute of Information and Communications Technology / Special issues on which the Secretary General of the Board requires the cross-division audit concerning the accounting related to Information and Communications
	NHK & NTT AD.	Japan Broadcasting Corporation(NHK) / Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT)
	Trade & Industry AD.	Ministry of Economy, Trade and Industry / Agency for Natural Resources and Energy / National Institute of Advanced Industrial Science and Technology / Japan External Trade Organization / New Energy and Industrial Technology Development Organization / Japan Oil, Gas, and Metals National Cooperation / Nuclear Damage Liability Facilitation Fund
	Natural Resources & Energy AD.	The Okinawa Development Finance Corporation / Japan Finance Corporation / Japan Housing Finance Agency / Development Bank of Japan
	Government Financial Institutions AD.	Japan Post Holdings / Management Organization for Postal Savings and Postal Life Insurance
8th Bureau	Post AD.	
	Special Issues AD. for Ministries	Audit in response to the requests by the Diet based on the provision of the Diet Act / Special issues on which the Secretary General of the Board requires audits
9th Bureau	Special Issues AD. for Agencies	

FUENTE: <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html>, al 28-11-2015

Cada unidad auditora es dirigida por un Director General Divisional, apoyado a su vez por un Coordinador, cuya gestión se orienta al control integral, independiente de tipos de

auditoría. Esto, confirma que la organización hacia los segmentos funcionales del gobierno es rasgo de las mejores prácticas del mundo:

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS DIVISIONES FISCALIZADORAS DEL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN
La 1ª División de Auditoría (Audit Division) tienen a su cargo las divisiones de control en Finanzas (Finance); Patrimonio Nacional (National property); Asuntos Judiciales (Judicial Affairs); Subsidios Gubernamentales (Subsidy for local Government); Relaciones Exteriores (Foreign Affairs); y contribuciones fiscales 1 y 2 (Tax 1st and Tax 2ns);
La 2ª División de Auditoría, tiene a su cargo las divisiones de control en Salud y Bienestar (Health & Welfare); Trabajo (Labour); Ciudadanos Médicos (Medical Care); Pensiones Públicas (Public Pension); y Defensa en tierra, mar y aire (Ground Defense; Maritime Defense & Air Defense)
La 3ª División de Auditoría, tiene a su cargo las divisiones de control en Planeación y Construcción de Vivienda (Construction Planning & Housing); Puertos y Aviación (Port & Aviation); recursos Hidráulicos (Water Resources); Construcción vial (Road Construction); Transporte Terrestre (Surface Transportation); Autopistas (Highway); y Medio Ambiente y Desarrollo Regional (Environment and Regional Development);
La 4ª División de Auditoría: las divisiones de control en Educación Ciencia y Tecnología (Education, Science & Technology for General Issues); Educación Ciencia y Tecnología para Educación (Education, science & Technology for Education); Ciencia y Tecnología (Science & Technology); Agricultura (Agriculture); Infraestructura Agrícola (Agriculture Infrastructure); Ganadería y Pesca (Fisheries and Livestock); y Forestal (Forestry); y
La 5ª División de Auditoría, tiene a su cargo las divisiones de control en Información y Comunicación (Information and Communication); la Corporación Radiodifusora de Japón y la Corporación de Telefonía y Telégrafos Nipona (NHK&NTT); Industria y comercio (Trade & Industry); Energía y Recursos Naturales (Natural Resources & Energy); Instituciones Financieras del Gobierno (Government Financial Institutions); Correos (Post); Asuntos Especiales de Ministerios (Special Issues for Ministries); y Asuntos especiales de Agencias (Special Issues for Agencies)
Fuente: http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html al 28-11-2015

Según su Informe de Gestión 2014¹⁹⁵, esta organización cuenta con una plantilla autorizada de “1,258 plazas que integran la fuerza de trabajo del CAJ, los cuales han superado la “Prueba de Acceso a la Función Pública” realizada por la Dirección Nacional de Personal.

Como resultado de su gestión, en 2013 el CAJ determinó “470 casos de irregularidades que ascendieron a 54,379.07 millones de yenes” (7,341.2 millones de pesos cuando 1 peso=0.135 yenes, al 27-11-2015); “77 demandas presentadas y medidas exigidas por 353,345.64 de yenes” (47,701.7 millones de pesos); y “64 medidas de apremio adoptadas por 118,821.27 de yenes” (16,040.9 millones de pesos), lo que en total representó

¹⁹⁵ Véase I. *Outline of audit Activities Basic Policy on Audit for 2013* Approved by the Audit Commission on September 5, 2012 http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_1.pdf; y II. *Summary of Audit Findings*. http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_2.pdf disponibles al 27-11-2015.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

“611 casos por 490,745.10 millones de yenes” (66,250.6 millones de pesos)¹⁹⁶ en un solo año. Sin duda, la gestión de la auditoría, y del gobierno en general, en Japón es por sí misma ejemplar.

10. Apreciaciones sobre la fiscalización superior comparada

Se ha visto que las organizaciones, y las SAI no son la excepción, reflejan sus propósitos desde su nomenclatura constitucional. No se trata simplemente de formas distintas de nombrar al control externo gubernamental que, en la nueva gestión y gobernanza públicas, además de las oficinas de Auditoría, las Contralorías, los Tribunales o Cortes de Cuentas; y los Consejos o Cámaras de Cuentas, en algunos casos está adoptando ya el concepto de “Oficinas para la Rendición de Cuentas”, cuyo enfoque es más a la “responsabilización”, sino de formas distintas de concebir el control gubernamental en el mundo.

En lo general, salvo particularidades en cada país, es común que el procedimiento de designación, permanencia o destitución de los titulares o cuerpos colegiados que dirigen las SAI, se realice bajo el control previsto en el candado de contrapesos (propuesta-ratificación) entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, o Monarca y Parlamento. Incluso en China, en el nombramiento que hace el Premier, se previene la aprobación del Consejo Popular Nacional.

Destaca que por lo general poseen “independencia” constitucional expresa para decidir sus técnicas de gestión, los alcances y objetivos de auditoría, administrar su presupuesto, definir su organización y designar a su personal; así como facultades amplias y libertad para acceder, requerir y cuestionar todo tipo de información y auditar a toda persona siempre que ejerza recursos públicos. Esta independencia, más no autonomía como es en México, no significa indiferencia sobre la transparencia, rendición y fiscalización de sus propias cuentas, sino que deben fungir con el ejemplo en esos temas y ser congruentes con las funciones que desempeñan, no solo bajo condiciones de integridad sino de productividad.

Para simplificar la interpretación y apreciaciones sobre la gestión de la auditoría en las nueve sociedades Estado seleccionadas, sirva el resumen a continuación

¹⁹⁶ *Summary of Audit Findings*. http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_2.pdf.

Jerónimo Jesús Salinas García

INDICADORES IDENTIFICADOS EN LOS MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMPARADA EN NUEVE PAÍSES SELECCIONADOS										
Modelo	MODELO SANCIONATORIO			MODELO ARGUMENTATIVO			MODELO MIXTO			ARGUMENTATIVO
País/ Indicador	FRANCIA	ITALIA	BRASIL	REINO UNIDO	ALEMANIA	EUA	CHINA	RUSIA	JAPÓN	México*
SAI	Corte de Cuentas	Corte de Cuentas	Tribunal de Cuentas	Oficina Nacional de Auditoría	Oficina Federal de Auditoría	Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno	Consejo y Oficina Nacional de Auditoría	Cámara de Cuentas de la Federación Rusa	Consejo de Auditoría de Japón	Auditoría Superior de la Federación
Dirección	Colegiada	Colegiada	Colegiada	Colegiada	Colegiada	Unipersonal	Colegiada	Colegiada	Colegiado	Unipersonal
Designación del Titular	Por decreto del Ejecutivo previo anuncio público de las Comisiones de cada una de las dos Cámaras.	El Ejecutivo propone a quien será el presidente de entre los miembros de la Corte.	Nueve ministros: 6 por el Congreso; 1 por el Ejecutivo y 2 miembros del Tribunal.	La Reina designa al Titular, previo procedimiento de la Cámara de los Comunes.	El Ejecutivo propone al presidente y al Vicepresidente quienes son ratificados por ambas Cámaras	El Ejecutivo nombra al Titular quien es ratificado por el Senado de la República	El Ejecutivo, previas decisiones del Congreso Popular Nacional designa al Titular	El Ejecutivo recomienda a los 12 miembros. La Duma nombra una mitad y el Consejo a la otra	El Ejecutivo nombra 3 Comisionados con la aprobación de ambas Cámaras de la Dieta.	La Cámara de Diputados designa al Titular por el voto de las dos tercetas partes del pleno
Periodo	Vitalicio	Vitalicio	Vitalicio	10 años	12 años	15 años	Indefinido	6 años	7 años	8 años
Rendición de cuentas	Al Parlamento. Se asume a la aprobación del Informe de Resultados	Al Parlamento. Se asume a la aprobación del Informe de Resultados	Al Congreso. Se asume a la aprobación del Informe de Resultados	Al Parlamento. La PAC contrata un auditor externo, para evaluar la NAO.	Al Parlamento. Una comisión designada por la PAC audita al BRH.	Al Congreso y al Ejecutivo si se lo pide. Cualquier miembro del Congreso puede solicitarla	Al Consejo de Estado, quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados	Al Parlamento quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados	Al Gabinete y a la Dieta quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados	A la Cámara de Diputados por medio de la CVASF y su Unidad de Evaluación y Control
Temporalidad del Control Externo	Ex post y ex ante desde 2008	Ex post y ex ante desde 1858	Ex post	Ex post y ex ante desde 1983 y en tiempo real desde 1994	Ex post y ex ante desde 1985 y en tiempo real desde 1995	Ex post y ex ante desde 1985 y en tiempo real desde 1996	Ex post y ex ante desde 2006 y en tiempo real desde 2012	Ex post y ex ante desde 1995 y en tiempo real desde 2013	Ex post y ex ante desde 1947 y en tiempo real desde 1990	Ex post (hasta el SNA 2016). Ex ante y en tiempo real solo en casos especiales
Prácticas de Evaluación y Auditorías de Desempeño	Evaluación desde 1938 y auditorías de desempeño desde 2001	Evaluación desde 1858 y auditorías de desempeño desde 1994	Desde 1998 auditorías de desempeño	Desde 1983 Auditorías de desempeño	Desde 1985 Auditorías de desempeño	Desde 1970 evaluaciones de políticas y desde 1985 Auditorías de desempeño	Desde 2006 auditorías de desempeño y evaluaciones de políticas públicas	Desde 2013 auditorías de desempeño y evaluación de políticas públicas	Desde 1947 auditoría económica, eficiencia y efectividad	Desde el año 2000 auditorías de desempeño y desde 2012 evaluación

Continúa siguiente página

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

País/Indicador	Francia	Italia	Brasil	Reino Unido	Alemania	EUA	China	Rusia	Japón	México*
Facultades	De control externo, procuración e imparcialidad de justicia en el orden administrativo	De control externo, procuración e imparcialidad de justicia en el orden administrativo	De control externo, procuración e imparcialidad de justicia en el orden administrativo	De control externo	De control externo	De control externo	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/resarcitorias	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/resarcitorias	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/resarcitorias	De control externo
Presupuesto anual	3,683.30	5,300.00	5,992.00	1,488.70	2,332.40	9,082.90	No disponible	756	No disponible	1,864
Productividad anual de sus acciones en millones de pesos (mdp)	1,924 recomendaciones sin cuantificar monetariamente	No disponibles	40,900 mdp en daños y pérdidas evitados; 4,316.0 mdp recuperados	Aumentos de eficiencia estimados en 28,773 mdp, por recomendaciones imputadas.	Entre 52,650 y 87,750 mdp por ahorros o ingresos adicionales	1.27 billones de pesos en ahorros o beneficios financieros reales. 134 dólares por cada dólar que gasta la GAO.	100,000 personas, sancionadas y 300 casos judiciales, por 78,600 millones de pesos.	2,587 casos de violaciones por 132.2 mdp. 394 medidas disciplinarias. 158 casos judiciales por 77.9 mdp	470 irregularidades por 7,341.2 mdp. 77 medidas exigidas por 47,701.7 mdp, y 64 de aprendizaje por 16,040.9 mdp	6,116. mdp por recuperaciones (en CP 2014)
Operación	Descentralizada en 7 Cortes de Cuentas Regionales	Descentralizada en 21 Cámaras de Auditoría Regionales	Centralizada	Descentralizada en 3 Oficinas Regionales	Descentralizada en 7 Oficinas Regionales	Descentralizada en 11 Oficinas Regionales	Descentralizada en 18 Oficinas Regionales y 20 Oficinas Satélite	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Personal (de planta)	1,775 plazas, el 76% en oficinas regionales	2,493 plazas, el 54.2% en Oficinas regionales	2,695 plazas	822 plazas	1,338 plazas, el 56% en oficinas regionales	3,000 plazas, el 30% en las oficinas Regionales	3,414 plazas, el 85% en oficinas satélites y regionales	1,263 plazas	1,258 plazas	1,977 plazas

FUENTE: Elaboración propia con base a información disponible en las páginas web vinculadas de www.intosai.org de los países seleccionados. En el caso de México, con base al Informe del Resultado de la CP. 2013 publicado el 18 de febrero de 2015; el Presupuesto de Egresos; y la Estructura Ocupacional de la ASF publicados en DOF para el ejercicio fiscal 2014. * Se ha incluido a la ASF de México para facilitar su contraste y comparación.

El modelo de dirección predominante, salvo en EUA que es unipersonal, privilegia los órganos colegiados. No es casual que tal esquema sea el más generalizado y que la SAI del Reino Unido, tras siete siglos de dirección monocrática y vitalicia, haya adoptado el esquema colegiado recién (2011).

En cuanto al periodo de duración en el cargo es común que en los Tribunales o Cortes de Cuentas éstos sean de carácter vitalicio o periodos largos. Salvo excepciones, normalmente se trata de periodos que van de 4 a 15 años tratando de dar continuidad a la dirección al margen de los cambios electorales. No obstante, los periodos de gestión no deben ser tan cortos que impidan la continuidad estratégica, ni tan largos que propicien el anquilosamiento que impida el refresco, la renovación y la innovación indispensable en toda gestión pública.

Respecto al procedimiento de rendición de cuentas que siguen las SAI, esto es, la forma en que son sujetas al control externo también, por lo general éste se asume con la aprobación del Informe de Resultados que éstas presentan al Legislativo o, en algunos casos, también al Ejecutivo. Particularmente, destacan el Reino Unido y Alemania, donde éstas se sujetan al control externo que efectúan los legisladores y la sociedad, además del que les practican regularmente auditores independientes a petición del propio Parlamento o Congreso.

Con relación a la evaluación y las auditorías de desempeño que practican, por lo general, en los tres modelos distinguidos, sin restricciones practican el control externo, no solo *ex post* o a posteriori, sino en muchos casos de políticas públicas en forma previa o *ex ante*. Al respecto, es interesante el diseño que se sigue en tiempo real al ejercicio del presupuesto particularmente en Japón.

Destaca, de manera especial, el enfoque amplio que por lo general tienen las auditorías de desempeño, conforme a la normativa internacional. Es decir, no solo el enfoque a la eficacia, a los resultados y al cumplimiento de los objetivos programáticos como es común en México. El enfoque a la organización y al personal de las instituciones es característico en las SAI de avanzada. Es tan importante, que en Japón la administración de personal y el derecho a la información pública se dirigen

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a nivel nacional, lo que significa evitar enormes dispendios con la creación de repeticiones estructurales u organizaciones paralelas en cada nivel de gobierno.

Es interesante observar que el hecho de reportar sus resultados al Legislativo, ello no significa subordinación, ni atentar contra su independencia, sino potenciar y aprovechar la fuerza de sus argumentos y recomendaciones para optimizar más que fiscalizar la gestión pública. Legisladores y sociedad son fundamentales para que sus acciones se materialicen.

En cuanto a las “acciones emitidas en sus informes de resultados”, destaca que no solo de las auditorías de cumplimiento financieras es posible obtener recuperaciones (como sucede en México) sino que se pueden obtener, mucho más por ingresos, ahorros o economías de las auditorías al desempeño. Son notables los resultados en el Reino Unido (28,773 millones de pesos); en Alemania (87,750 millones de pesos), en EUA (1.27 billones de pesos), en China (78,600 millones de pesos) y en Japón (71,083.8 millones de pesos) en un solo año, cuando en México las recuperaciones registradas, desde la creación de la ASF y hasta el cierre de 2015, ascendieron a 97,920.2 millones de pesos¹⁹⁷.

Por lo que se refiere a la orientación de la estructura de organización, es interesante observar que salvo en México, donde prevalece una estructura de organización orientada a la especialización funcional según el tipo de auditorías (de cumplimiento, de desempeño, etc.), en el resto de los países es común la tendencia a estructurar la fiscalización superior buscando cubrir, como un espejo, los sectores funcionales del gobierno. Esto es, lo que les permite mayor flexibilidad, aprovechamiento y enriquecimiento de sus plantillas de personal.

Como se aprecia, salvo Brasil, Rusia y Japón y México), cuyas estructuras de operación se manejan en forma centralizada, esto es en un solo cuerpo sin contar con oficinas regionales distribuidas a lo largo y ancho del país en ciudades sede estratégicas que les permitan estar más cerca de las operaciones, la opción estructural que prevalece es la de organizaciones

¹⁹⁷ Informe General de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 <http://informe.asf.gob.mx/#0>

descentralizadas. Cabe destacar, la importancia que tiene distinguir entre descentralizar la operación, para optimizarla, pero mantener centralizados la información y el control.

Capítulo 4

Indicadores sobre gestión pública y rendición de cuentas. México en la perspectiva internacional.

Los indicadores de gestión son condiciones características de la auditoría de desempeño. Un indicador refiere cierto comportamiento a partir de un diagnóstico comparado sobre determinados componentes o estándares de operación. Esto es, un referente que orienta dónde es posible encontrar explicaciones de causalidad y efectividad. Así, se trata de contrastar indicadores macroeconómicos producto del sistema de cuentas nacionales y resultados de encuestas para contrastar el desempeño de la gestión pública mexicana, con las prácticas de las nueve potencias analizadas. Descubrir cómo se ve a sí mismo y desde el exterior el gobierno de México y buscar las raíces de los desórdenes que le aquejan, así como alternativas para apoyar y orientar la toma de decisiones.

El nivel de desarrollo de los países depende en buena medida de su administración pública. El enfoque racional de la nueva gestión pública en la formulación de políticas, la eficiencia, la consolidación fiscal y el empleo de los recursos en forma íntegra y equitativa, para que impacten en la distribución del ingreso y en la construcción de sociedades más abiertas, democráticas e incluyentes, dependen de una gobernanza pública de calidad. No es casual que J. Bonnin, desde 1808, argumentara que “los más graves desórdenes del Estado obedecen a la ignorancia de los *Principios de la Administración Pública*”.

De ahí la importancia universal del proceso administrativo y de la teoría de las organizaciones en el uso de las herramientas de información, fiscalización y evaluación permanente del gobierno, incluso, si está operando bien para procurar que sea mejor, aprovechando el poder preventivo, disuasivo, correctivo y productivo de la auditoría gubernamental.

Y qué mejor que aprovechar los indicadores de gestión y rendición de cuentas contruidos por organizaciones públicas y civiles nacionales y globales, en torno al monitoreo y evaluación

del presupuesto, ingresos y egresos del sector público, para contrastar el desempeño del gobierno en México respecto al de otras sociedades Estado.

1. Indicadores de empleo y salarios en el sector público

Contra lo que se cree, la estructura y los salarios de la administración pública en México, en términos relativos, no son tan grandes en comparación con otros países. Un dato que conviene destacar es que a partir del trabajo de Juan Junquera (1986), cuyo fin fue dimensionar el tamaño de las administraciones públicas de los doce países que iniciaron la Unión Europea, en México se llevó a cabo un esfuerzo similar en 1988 por conducto de la Secretaría de la Contraloría, que destacaba que los empleados en el servicio público en los tres niveles de gobierno se estimaban en 3 millones 751 mil trabajadores efectivos¹⁹⁸.

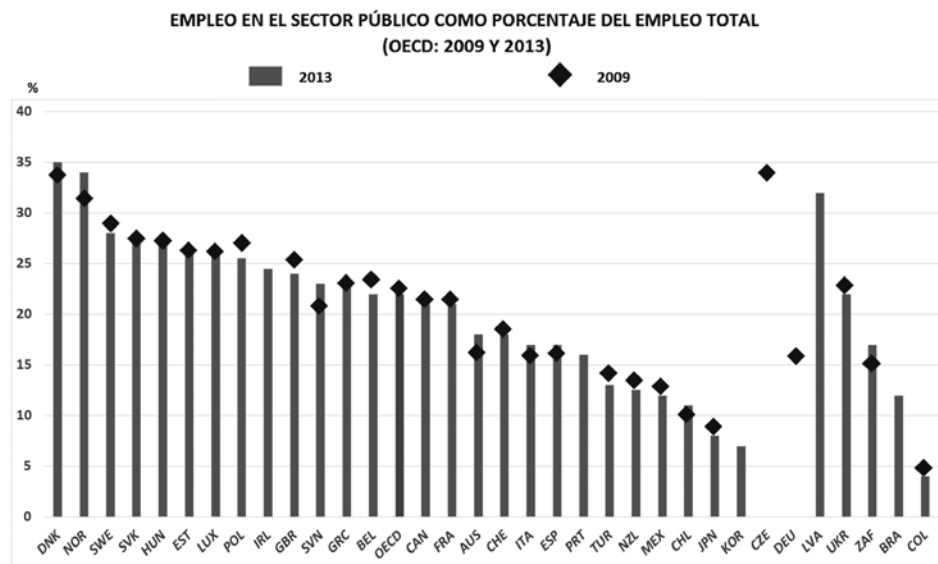
Un indicador relevante fue que en México se estimaban 46 empleados públicos por cada mil habitantes, cifra 45.6% por debajo de la media europea que era de 67 trabajadores por cada mil habitantes. Entonces, el empleo público en México representaba 14.6% de la población económicamente activa (PEA), casi un punto por debajo de la media del promedio de los países europeos que se estimaba en 15.5%, mientras que Dinamarca registraba ya el índice más alto (28%).

El estudio de Junquera fue tan valioso que la OECD lo ha convertido en el “Gobierno de un vistazo” (*Government at a Glance*) incorporando diversos indicadores. El empleo público es un indicador fundamental pues implica el capital humano, la fuerza de trabajo efectiva del gobierno, entendida también como la estructura ocupacional o la plantilla de personal, el elemento clave en la función estatal, medida como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA), la cual evidencia cambios en los tamaños relativos del empleo en el servicio público según la OECD¹⁹⁹, como se muestra a continuación:

¹⁹⁸ Junquera González, Juan. *La Función Pública en la ‘Europa de los Doce’*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. Véase también *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*, capítulo II, pp. 31-36. INAP-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1988. Ambos citados por el Dr. Roberto Rives en su trabajo sobre *La Administración Pública en México. 200 años ...* INAP, México, 2012

¹⁹⁹ *Government at a Glance* 2015, OECD 06 July 2015, p. 250

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción



FUENTE: OECD, datos al cierre de 2014 de OECD, en *Government at a Glance*, Edición 2015

Desde Junquera, la tendencia en los países desarrollados es hacia administraciones con un empleo público relativamente fortalecido respecto al tamaño de su población económicamente activa (PEA). Es así, que “la media” del empleo en el sector público como porcentaje del empleo total entre los países de la OECD osciló entre el 21.1% y el 21.3%, respectivamente en el periodo. Sin embargo, en México el empleo público representa el 11.8% de la PEA, lo que evidencia que estamos 80.3% por debajo de la media internacional.

Para comprenderlo, conviene relacionar los indicadores sobre la población en general y la PEA en México en los años 2009 y 2013, a continuación:

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL Y SUBNACIONAL EN MÉXICO 2009-2013

Indicadores en México (Millones)	2009		2013	
	Millones	Participación	Millones	Participación
Población Total	107.1	100.0%	116.8	100.0%
Población Económicamente Activa	48.9	45.6%	52.3	44.8%
Empleo Público como % de la PEA	6.11	12.5%	6.17	11.8%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la OCDE referidos arriba, e históricos de población del INEGI y de empleo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (México)

Jerónimo Jesús Salinas García

Como se aprecia, el empleo público como porcentaje de la PEA en México pasó de 12.5% en 2009 al 11.8% en 2013, lo que significa que mientras que en 2009 existían 57 servidores públicos por cada mil habitantes, en 2013 ese índice se redujo a 53, cuando el total de la población creció de 107.1 a 116.8 millones de habitantes y la PEA pasó del 45.6 al 44.8%. Esto se explica al relacionar nuestros indicadores con la productividad *per cápita* en otras naciones, donde es posible observar dos importantes contrastes:

ANÁLISIS DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS

País	Población	PIB per cápita	PEA		Empleo Público como % de la PEA		Índice por cada mil Habitantes
	(millones)	(Dólares anuales)	%	Población Millones	%	Empleos Millones	
Francia	65.7	41,700.0	56.0	36.8	19.8	7.3	111.1
Italia	59.5	34,640.0	49.0	29.2	17.3	5.0	84.0
Brasil	198.7	11,630.0	70.0	139.1	12.1	16.8	85.0
Reino Unido	63.6	38,500.0	62.0	39.4	23.5	9.3	146.2
Alemania	80.4	45,070.0	60.0	48.2	15.4	7.4	92.0
Japón	127.6	47,870.0	59.0	75.3	7.3	5.5	43.1
México	116.8	9,640.0	45.0	52.6	11.8	6.2	53.0

FUENTE: Elaboración propia con base a datos al cierre de 2014 de OECD, en *Government at a Glance*, Edición 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?Queryid=66856> el 02-12-2015

Como se aprecia, el índice de 146.2 servidores públicos por cada mil habitantes en el Reino Unido es el más alto de la muestra, mientras que el más bajo es el de 43.1 en Japón, dos potencias con un nivel de desarrollo humano, tecnológico y administrativo ampliamente reconocido. Ello evidencia una mayor productividad en Japón ya que por cada 3.4 puestos que requiere el Reino Unido para generar un PIB per cápita anual de 34,640 dólares, en Japón solo utilizan 1 puesto para generar un PIB per cápita de 47,870 dólares.

Sin embargo, tal óptica pudiera ser falaz en países como México donde existe un índice de 53 plazas del gobierno por cada mil habitantes. Si bien en México para cumplir la misión gubernamental se utiliza una fuerza laboral muy cercana a la que destina Japón, no podemos negar que existe una gran diferencia entre generar un PIB per cápita anual de 47,870.0 dólares en Japón y los 9,640.0 de dólares que produce México. Es decir, que el índice de México no obedece a una alta productividad, sino está relacionado con los niveles de desarrollo humano,

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

tecnológico y administrativo y con los amplios niveles de empleo informal en México.

Lo anterior es significativo, ya que permite entrever dos aristas. La primera, que el sector público en México no está sobredimensionado, sino que existe un problema de diseño organizacional que encarece la estructura del gobierno (lo que se evidenciará más adelante) y, la segunda, que los servidores públicos no están sobre pagados ni perciben salarios más altos respecto a los tabuladores que perciben puestos similares en otros países, como se constata:

COMPARATIVO DE LAS REMUNERACIONES INTERNACIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO					
Nivel Estructural Funcional	Salario anual bruto en dólares americanos			Salario como % del PIB per cápita	
	OECD	México		OECD	México
Primer Nivel	231,546.0	224,977.0		5.8	12.9
Segundo Nivel	182,246.0	169,146.0		4.6	9.7
Tercer Nivel	134,522.0	116,300.0		3.4	6.7
Cuarto Nivel	112,114.0	90,980.0		2.9	5.2
Quinto Nivel	88,667.0	35,324.0		2.1	2.0
Sexto Nivel	68,453.0	23,437.0		1.6	1.3
Secretarial	52,748.0	22,454.0		1.2	1.3

FUENTE: *Government at a glance 2017*. www.oecd.org

Como se aprecia, en un comparativo general, el análisis se basa en el comparativo salarial de la estructura de mandos medios y superiores del gobierno, del primero al sexto nivel, Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento. Y uno séptimo al nivel operativo o auxiliar representado por el salario de una secretaria.

Como se puede apreciar, en todos los niveles los salarios de México son más o menos inferiores a la media de los salarios que perciben los servidores públicos de los países miembros de la OCDE. No obstante, al referenciarlos en la OECD como porcentaje del PIB per cápita es obvio que hasta el cuarto nivel los salarios en México parecen exorbitantes, sin embargo, ello obedece al bajo nivel del PIB per cápita que es evidente en México.

El hecho es, y no podemos negarlo, que los indicadores de la estructura de personal y de los salarios en el sector público nacional no son tan grandes como se afirma normalmente. Más aún, reflejan áreas de oportunidad que es necesario explorar en términos de racionalidad organizacional del gobierno en México. Esto se insiste, no significa adelgazar o reducir las organizaciones públicas *per se* en forma generalizada, sino reflexionarlas y analizarlas, fundada y racionalmente, de manera que sean diseñadas y mantenidas congruentemente con las capacidades y los propósitos que buscan las instituciones, tratando de optimizarlas siempre.

2. Estructura del gasto en la administración pública

El gasto público es directamente proporcional a los ingresos que recibe el gobierno por contribuciones y pagos de derechos entre otros conceptos. Se utiliza para producir y/o pagar los bienes y servicios a la población, proporciona una dimensión del tamaño y costo del sector público y es reflejo de la orientación en materia de políticas públicas. Se clasifica en gasto corriente o gasto de operación también denominado costo de estructura, integrado por las partidas de servicios personales, materiales, suministros, servicios generales; transferencias y subsidios sociales; e inversiones de capital en mobiliario, equipo y obras públicas. De su estructura y aplicación se pueden distinguir los fines que persigue el gobierno y explicar ciertos comportamientos de equidad y justicia distributiva al intervenir, con su ampliación o reducción, en la economía para crear empleo, estimular la producción alimentaria, crear infraestructura productiva, construir vivienda, brindar seguridad, apoyar la educación y proporcionar servicios.

Para dimensionar y comprender mejor, los indicadores del empleo destinado al gobierno observados antes, conviene analizar la “estructura del gasto de las administraciones públicas por transacción económica 2013 y 2014 y la variación de 2007 a 2013” que nos aporta la OECD, como se resume a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR TRANSACCIÓN ECONÓMICA
OECD, 2013 Y 2014 Y VARIACIÓN DE 2007 A 2013

	Remuneraciones			Subsidios			Beneficios sociales			Otro gasto corriente			Inversión de Capital		
	2013	2014	Var.% 2007-13	2013	2014	Var.% 2007-13	2013	2014	Var.% 2007-13	2013	2014	2007-13	2013	2014	Var.% 2007-13
Francia	22.6	22.7	-1.1	3.0	3.9	0.4	45.1	45.5	1.5	7.0	6.8	0.5	9.1	8.5	-0.4
Alemania	17.5	17.6	0.3	2.0	2.1	-0.3	53.5	54.3	-0.7	5.0	4.9	1.0	6.9	6.6	-0.2
Italia	20.1	19.8	-1.7	3.3	3.5	0.9	44.3	45.0	3.5	4.7	4.5	0.0	7.1	7.1	-2.6
Japón	14.1	..	-3.1	1.5	..	0.0	53.9	..	3.4	3.5	..	0.2	11.8	..	0.2
México	37.6	..	-1.4	4.5	..	0.7	9.3	..	1.7	11.1	..	2.6	18.1	..	-3.3
Reino Unido	21.4	21.4	-3.4	1.2	1.3	-0.3	32.2	32.3	3.3	6.2	5.7	-0.3	7.4	7.7	-0.6
EUA	25.8	..	-1.4	0.9	..	-0.1	36.8	..	4.9	0.7	..	-0.1	8.9	..	-2.1
OECD	22.9	..	-1.4	2.0	..	0.0	39.8	..	3.1	4.0	..	0.3	9.6	..	-1.3
Rusia	28.1	..	3.4	1.5	..	-0.5	29.6	..	5.5	5.9	..	-0.5	12.7	..	-7.4

FUENTE: Elaboración propia con base a datos al cierre de 2014 de OECD, en *Government at a Glance*, Edición 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856> el 02-12-2015

Nota: La diferencia sobre el 100% es porque no incluye Gastos de "Consumo Intermedio" ni de "Rentas por la propiedad".

Pese que México registra un empleo público relativamente inferior en un 80.3% al de los países de la OECD, tiene la plantilla de personal más costosa, pues solo el rubro de "remuneraciones" (el capítulo 1000 Servicios Personales) representa 37.6 del gasto total del gobierno, es decir 39.1% por arriba de la media de la OECD que representa 22.9%. Más aún, al agregar el 11.1% que registra en "otro gasto corriente", también el más alto (capítulos 2000 Materiales y Suministros y 3000 Servicios Generales principalmente), significa que su costo de estructura o de operación, equivale al 48.7%, es decir 81% más que la media de la OECD, donde representa 26.9%. Eso significa que en México se destina más al gasto de personal (37.6%) que a las inversiones en los contribuyentes, las prioridades de la población como son los subsidios (4.5%), los beneficios sociales (9.3%) y las inversiones de capital (18.1%) que en conjunto representan el 31.9%.

3. Indicadores de eficiencia del gasto público en el gobierno

En los países de elevado desarrollo de la OECD, aún en aquellos que promueven la no intervención estatal y la desregulación financiera, hay una participación del Estado destacada en la economía y una marcada tendencia a gastar más allá de los ingresos fiscales; a depender de la deuda pública; a altos costos de recaudación y centralizar el ejercicio y control de los recursos públicos en los gobiernos centrales, más que a orientar equitativamente los recursos hacia los gobiernos subnacionales (estatales, locales o municipales).

Los indicadores de eficiencia del gasto público refieren las proporciones de diversos componentes financieros con relación a los recursos que el sector gubernamental destina para brindar bienes y servicios a la sociedad y el tamaño del Gobierno en la economía, así como la forma en que se administran y orientan los recursos fiscales, como se muestra a continuación:

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN PAÍSES SELECCIONADOS (OECD: 2014)

Rubro País	Gasto Público % del PIB	Balance Fiscal General	Deuda % del PIB	Tasa Costo/ Recaudación	Distribución del Gasto por nivel de Gobierno		Inversión Como % del Gasto total	Gasto en sanidad per cápita (Dólares)
					Gobierno Central	Gobiernos Locales		
Alemania	45.3	-0.8	86.3	1.4	61.3	38.7	3.6	4,494.7
Brasil	39.1	-2.5	64.9	0.9	ND	ND	ND	ND
China	23.9	-1.3	25.4	4.6	ND	ND	ND	ND
EUA	41.7	-10.1	102.6	0.6	54.0	46.0	5.5	8,507.6
Francia	55.9	-5.3	99.6	1.2	79.4	20.6	5.6	4,117.9
Italia	49.9	-3.7	ND	1.0	69.6	30.4	4.0	3,012.0
Japón	42.0	-8.9	227.9	1.8	70.7	29.3	7.5	3,213.1
Reino Unido	48.6	-7.8	104.4	7.5	73.3	26.7	4.4	3,405.5
México	22.8	-0.1	37.7	0.7	54.7	45.4	12.2	976.6
OECD	45.4	-3.5	78.7	1.0	68.3	31.7	6.7	3,322.2

FUENTE: Elaboración propia con base a datos al cierre de 2014 de OECD, en Government at a Glance, Edición 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856> el 02-12-2015
 ND: No disponible.

Mientras que los niveles del gasto público como porcentaje del PIB en México equivalen al 22.8%, en los países de la OECD la media oscila en un 45.4%, casi el doble. En contraste, existen tres áreas de eficiencia en México, particularmente, el balance fiscal, la deuda pública y el costo de recaudación.

Primero, el *balance fiscal*, la diferencia que se produce cuando un gobierno gasta más de lo que ingresa en un año determinado, en México equivale al -0.1%, mientras que la media OECD es de -3.5%. En contraste, un superávit fiscal, siempre que no sea un subejercicio, normalmente significa ahorros y economías que le dan solvencia al gobierno. Segundo, la *deuda pública* como porcentaje del PIB, una consecuencia del déficit fiscal cuando los gobiernos piden dinero prestado para financiarse. Pese el crecimiento que se ha visto en la administración federal actual y casos como los de Coahuila, Nuevo León y Veracruz, el nivel de endeudamiento público en

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

México fluctuaba en niveles equivalentes al 37.7%²⁰⁰, mientras que la media de la OECD era dos veces superior (78.7%) y algunos países alcanzaban niveles extremos.

Sin embargo, mientras que la deuda en esos países normalmente se convierte en inversión pública, en México se utiliza para pagar gasto corriente, lo que repercute en verdaderos perjuicios a la población. Y, tercero, el *costo de la recaudación*, la relación entre los gastos anuales de administración tributaria con los ingresos totales recaudados en el ejercicio fiscal. En México esa tasa equivale al 0.7%, mientras que la media de la OECD es de 1.0%, sin embargo, esa relación puede estar relacionada, también, con un menor cumplimiento tributario lo que, en su caso, evidencia la tendencia hacia la informalidad.

En cuanto a lo que se refiere a la *Distribución del Gasto por nivel de Gobierno*, esto es, lo que los gobiernos centrales destinan a sus gobiernos locales, contra lo que se cree, la tendencia en México es de 54.7% y 45.3% respectivamente, es decir tiende a ser más equitativa que la de los países de la OECD cuya media tiende a la concentración (68.3 para el gobierno central y 31.7 para los locales), lo que evidencia que los gobiernos centrales absorben una proporción mayor de los presupuestos al concentrar los recursos referidos a seguridad social, deuda pública y defensa entre otros.

Por su parte, la *inversión pública*, las adquisiciones en activo fijo (bienes muebles e inmuebles) y desarrollo de proyectos de infraestructura física (carreteras, viviendas, escuelas, hospitales y redes de comunicación), entre otras, destaca que sea mayor en México (12.2%), casi en 100 % en proporción que la media de los países de la OECD (6.7%). Sin embargo, tal diferencia, es probable que esté vinculada a la capacidad de infraestructura instalada y que las necesidades de nuevos proyectos pueden ser menores en países desarrollados, en contraste con México donde es evidente que hay mucho por construir y la inversión brinda cierta estabilidad económica.

Finalmente, el *gasto en sanidad per cápita*, los recursos destinados a los servicios de salud pública por cada habitante,

²⁰⁰ En 2013, el saldo histórico de la “Deuda Pública” o los requerimientos financieros del sector público, representaban el 37.7 por ciento del PIB y para 2016 se espera que lleguen a 50.5 por ciento del PIB, lo que está generando alarmas en torno al paquete económico 2017, pues creció un tercio en menos de tres años.

en México éste equivale a 976.6 dólares por persona al año, lo que significa que es 3.4 veces inferior a la media de la OECD. Esto es, directamente proporcional con el mayor *gasto en salud como porcentaje del consumo* que se destina en los hogares que, en contraste, es 1.6 veces superior a la media OECD, lo que evidencia que una centralización de la inversión hospitalaria pudiera estar relacionada con el mayor gasto por traslado que realizan las personas que habitan en las localidades rurales hasta las ciudades donde radican las alternativas de mayor infraestructura médica.

4. Indicadores de pobreza y distribución de ingresos

Los indicadores de estructura y eficiencia del gasto público en México, sin duda, tienen que ver mucho en un país donde al menos el 46.2% de la población se encuentra en situación de pobreza (CONEVAL 2014) y fortalece más la idea de que no solo es urgente reflexionar y analizar administrativamente las instituciones públicas, sino también de reorientar el presupuesto congruentemente con las prioridades sociales. Más aun, en un país con gran potencial de recursos naturales y enorme capital humano, cuyo costo de estructura, cada año que pasa, dispendia grandes sumas de presupuesto, cuando el nivel de pobreza es alarmante:

INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO. CONEVAL: 2014 (miles de personas)									
POBREZA					POBREZA EXTREMA				
Porcentaje		Miles de personas		Variación	Porcentaje		Miles de personas		Variación
2012 - 2014		2012 - 2014		No personas	2012 - 2014		2012 - 2014		No personas
45.5	46.2	53,349.9	55,341.6	1991.7	9.8	9.5	11,529	11,442.3	-86.6
FUENTE: Cifras del CONEVAL al cierre de 2014. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx									

Como se aprecia, la pobreza aumentó casi un punto porcentual en el periodo al pasar de 53.3 a 55.3 *millones de personas en nivel de pobreza* (46.2% de la población), cuya condición está “caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información; carente no sólo de ingresos monetarios sino

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

también del acceso a servicios” (NU:1995)²⁰¹. Si tal indicador es preocupante, lo es más cuando entre ellos *11.4 millones se encuentran en situación de pobreza extrema* lo que significa, de acuerdo con el Banco Mundial, que 9.5% de los mexicanos sobreviven hoy con menos de un dólar al día, lo cual es más alarmante cuando la desigualdad de ingresos es cada vez mayor no solo en México sino en el mundo:

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS SEGÚN COEFICIENTE DE GINI EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OECD 1984-2014

País	Ejercicio	Coeficiente GINI	Ejercicio	Coeficiente GINI
Alemania	1985	0.251	2012	0.291
OECD		0.289		0.318
Francia	1984	0.300	2014	0.306
Italia	1984	0.291	2012	0.325
Japón	1985	0.304	2009	0.336
Reino Unido	1985	0.309	2011	0.344
EUA	1985	0.340	2013	0.401
México	1984	0.452	2012	0.482

FUENTE: Base de Datos de Distribución de Ingresos de la OCDE (IDD) www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm
 Coeficientes de Gini de desigualdad de ingresos, a mediados de 1980 y 2013, o la última fecha disponible.

Con base en el “coeficiente de Gini”, que representa el nivel de distribución de ingresos, donde “0” es que los ingresos y el consumo están distribuidos equitativamente entre la población (sociedad igualitaria) y el “1” representa una situación hipotética en la que sólo una persona posee toda la riqueza (sociedad inicua), la concentración de la riqueza creció 10% en los últimos cinco lustros (confirmado, entre otros, por Piketty en *“El Capital en el siglo XXI”*). Ese indicador en México es de 0.452 cuando, de acuerdo con las Naciones Unidas, un coeficiente de Gini superior a 0.400 “es alarmante, ya que es signo de una polarización que a la larga conlleva al descontento o la agitación social”.

5. Indicadores de satisfacción con los servicios públicos

La búsqueda de una mayor productividad en el sector público se puede lograr, entre otras, evaluando la gestión, el impacto y los efectos de las políticas, programas y servicios públicos en términos del bienestar y beneficios que recibe directamente la población por medio de las administraciones públicas. La desigualdad, la inequidad económica, la corrupción y la impunidad están directamente relacionadas con la desconfianza

²⁰¹ Naciones Unidas 1995: *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*.

en las instituciones y las demandas ciudadanas que exigen a los gobiernos ética, justicia social distributiva y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Los datos recogidos de las encuestas mundiales de la OECD permiten entrever el nivel de satisfacción ciudadana sobre determinados servicios públicos, cuyos resultados se resumen a continuación:

INDICADORES DE SATISFACCIÓN CIUDADANA CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

Servicio	Servicios de Educación		Servicios de Salud		Servicios de Justicia		Seguridad
País	Satisfacción con el Sistema Educativo	Puntuación media en Matemáticas (PISA)	Satisfacción con el Sistema de Salud	Gastos Médicos proporción Canasta Básica	Satisfacción con el Sistema de Justicia	Efectividad en la aplicación de la justicia	Confianza en la policía
Alemania	66	514	85	1.8	67	0.88	76.0
Brasil	46	391	33	ND	41	0.32	ND
Rusia	48	482	38	ND	36	0.35	ND
China	64	ND	65	ND	ND	0.25	ND
Estados Unidos	68	481	77	3.0	59	0.67	78.0
Francia	66	495	81	1.6	48	0.71	73.0
Italia	55	485	48	2.7	29	0.40	74.0
Japón	58	536	72	2.2	65	0.73	70.0
Reino Unido	65	494	77	1.3	60	0.71	69.0
México	66	413	55	4.1	39	0.41	55.0
OECD	67	494	71	2.8	54	0.69	69.0

FUENTE: Consolidación propia con base en indicadores de OECD, Government at a Glance 2015.

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015

NU: No disponible

Como se observa, los indicadores de *satisfacción con el sistema educativo*, el que tiene que ver no solo con la formación y desarrollo de la capacidad intelectual, moral, cultural, cívica y física de la sociedad, sino incluso afectiva y orientadora de la personalidad en cuanto a derechos humanos fundamentales, oscilan en los países de la OECD en un indicador del 67% en promedio general, mientras que en México esa percepción equivale a un 66% de aceptación. Sin embargo, las causas/efectos de los servicios educativos se dejan entrever en el aprovechamiento, la capacidad y la formación de los estudiantes, por lo que los resultados de la prueba PISA²⁰² son sin duda referentes efectivos. Como se observa, en su última aplicación en el tema de matemáticas (2012), registró 494 puntos de promedio general entre los países de la OECD cuando en México

²⁰² El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA por *Programme for International Student Assessment*), cuyo objeto es someter a pruebas a los alumnos de secundaria para determinar el grado de conocimientos y habilidades básicas de lectura matemáticas y ciencias.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

se obtuvieron 413 puntos en los resultados, 16.4% por abajo del promedio.

Por su parte, los indicadores de *satisfacción con el sistema de salud*, el que trata el cuidado y protección de la integridad física y mental de las personas para que puedan ejercer con normalidad, bienestar y al máximo todas sus capacidades biológicas, fisiológicas y psicológicas e integrarse a la sociedad en un marco de productividad, fluctúan en un indicador del 71% en promedio general. En contraste, los niveles en México son del 55%, es decir que al menos cinco de cada diez encuestados no está satisfecho con el sistema de salud.

Lo anterior está relacionado con los *desembolsos de las familias por concepto de los gastos médicos*, cuyo indicador promedio general en la OECD es de 2.8 veces los egresos como proporción del gasto que representa la canasta básica de consumo familiar, cuando en México es de 4.1, es decir, casi el doble en un gobierno que invierte muy poco en salud per cápita. *Más aun, con el gasto de bolsillo*²⁰³ que utilizan las familias para adquirir bienes y servicios de salud²⁰⁴, catalogado como la forma más ineficiente e inequitativa de financiar la salud, transgrediendo un principio básico de justicia social distributiva por el que más pagan los pobres, además, que puede llegar a ser catastrófico, de acuerdo con la OECD, equivale al 45% del ingreso de las familias mexicanas, el porcentaje más alto entre sus miembros.

Por su parte, los indicadores de *satisfacción con el sistema de justicia*, aquel cuyo propósito es medir el estado de derecho, la protección y la promoción de los derechos humanos e imponer, en su caso, el castigo y el resarcimiento del daño a quienes cometen faltas, oscilan en los países de la OECD en un indicador del 54% en promedio general, mientras que en México éste indicador equivale al 39%, es decir 28% por debajo de la media.

Ello se relaciona con la *efectividad en la aplicación de la justicia*, cuyo indicador en la OECD es del 0.69 en promedio

²⁰³ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define los gastos catastróficos como aquellos gastos en salud superiores al 30% de la capacidad de pago, que, a su vez, se define como el ingreso familiar disponible una vez descontado el gasto en alimentación. Los gastos empobrecedores, aquellos que hacen que una familia cruce la llamada línea de pobreza.

²⁰⁴ Véase OECD. Health at a glance 2015.

general cuando en México es de 0.41, esto es, que al menos seis de cada diez personas perciben altos niveles de impunidad, las veces que el crimen queda sin castigo (según la cifra negra, solo uno de cada cuatro delitos se denuncia), o que la ley es tomada por propia mano (los linchamientos en algunas comunidades), el rezago y la falta de oportunidad en el desahogo de investigaciones (solo 10% de los delitos procesados causan sentencia), y la falta de confianza de la sociedad frente a la incapacidad y escasa efectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Naturalmente, la justicia y la impunidad están vinculadas con la “seguridad pública”, cuyo indicador dispuesto es el de *confianza en la policía*, la autoridad civil, que desde la transición en México es “cuasi militar”, encargada de mantener el orden y proteger la integridad de las personas con facultades para investigar y disuadir el crimen, utilizar la fuerza, si es necesario, y poner a disposición de la Ley a los presuntos responsables e infractores. Este indicador en los países de la OECD es del 69% en promedio general, cuando en México es del 55%, lo que significa que casi la mitad de las personas no tiene confianza en la policía.

En suma, los indicadores de satisfacción ciudadana sobre la accesibilidad, confiabilidad, disponibilidad y fiabilidad de los bienes y servicios reflejan cómo los gobiernos cumplen con las expectativas ciudadanas. Por ello, es importante focalizar los servicios públicos como objetivos estratégicos. Cabe destacar que además de las encuestas de satisfacción, entre otras, se encuentra una “fuerza de compradores simulados” (*shopper forcé*) y que en algunos gobiernos recientemente se ha adoptado y erigido como el “usuario simulado” *simulated user*²⁰⁵ (Rydland: 2012).

²⁰⁵ El *Usuario Simulado* en México supone un mecanismo instrumentado desde 2008 por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los Órganos Internos de Control (OIC) en la Administración Pública Federal (APF) para detener en flagrancia y sancionar, penal y administrativamente, a servidores públicos de todos los niveles del gobierno federal, que utilizan su cargo para obtener algún beneficio económico o personal. Su riqueza, es que permite evaluar, a través de la operación encubierta, el desempeño de los funcionarios federales en la realización de trámites, prestación de servicios y ejecución de licitaciones, sin embargo, no existe información abierta de sus resultados. Véase <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/usuario-simulado.html>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

6. Indicadores de corrupción, confianza, control del poder, Estado de derecho y gobierno abierto.

Hoy, en un mundo de crisis económicas y escándalos de corrupción en la gestión pública, es reconocido que la confianza ciudadana en el gobierno, la percepción social sobre el conjunto de las instituciones del Estado se ha puesto en duda no solo en México sino en muchas naciones del mundo. Los gobiernos enfrentan dos problemas relacionados que por sí son bastante graves: primero, que al menos seis de cada diez personas afirman que existe corrupción gubernamental y, segundo, que solo cuatro de cada diez manifiestan confianza en los líderes y las instituciones públicas, cómo se evidencia a continuación:

INDICADORES DE CORRUPCIÓN, CONFIANZA, CONTROL DE PODER,
ESTADO DE DERECHO / GOBIERNO ABIERTO

País	Corrupción		Confianza en el Gobierno	Control del Poder	Estado de Derecho	Gobierno Abierto		
	En el Gobierno	Ranking				Información Pública Disponible	Índice de Presupuesto Abierto	Previsiones de Conflicto de interés
Alemania	38	12	60	0.85	0.87	0.55	71	No
Brasil	62	69	36	0.61	0.61	ND	77	ND
Rusia	64	136	64	0.39	0.47	ND	74	ND
China	ND	100	ND	0.41	0.32	ND	14	ND
Estados Unidos	75	17	35	0.76	0.73	0.67	81	Si
Francia	64	26	26	0.78	0.78	0.92	76	Si
Italia	89	69	31	0.69	0.74	0.39	73	No
Japón	49.2	15	39	0.76	0.76	0.60	ND	Si
Reino Unido	54.3	14	42	0.80	0.79	0.83	75	Si
México	63	103	33	0.51	0.56	0.66	66	No
OECD	55	*	42	0.76	0.78	0.58	-	-

FUENTE: Consolidación propia con base en indicadores de OECD, Government at a Glance 2015.

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015

NOTA: El ranking de corrupción es con base en Transparencia Internacional 2014, (entre 175 países)

El índice de presupuesto abierto, con base en The Open Budget Index Rankings 2015. Disponible en:

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>

La *corrupción* en un menor o mayor grado es un fenómeno inmanente a toda organización sea ésta pública o privada, pero sin duda lo que más lastima es que se presente en los gobiernos y que ésta quede impune y sin castigo a quienes se les deposita la confianza para administrar los recursos públicos. Si bien la transparencia, la rendición y fiscalización de cuentas contribuyen a inhibir la corrupción, también lo es que no existen países con índice cero de corrupción, ya que hasta el mejor renqueado en el mundo presenta índices de percepción que oscilan en al menos un 8% (Dinamarca), lo que confirma

que, aunque marginal, está latente la posibilidad permanente a tal riesgo. Ello, está relacionado directamente con el índice promedio de *confianza en el gobierno*.

La legitimidad de los gobiernos está sustentada principalmente en la confianza²⁰⁶ de sus ciudadanos, entendida como un facilitador de las interacciones entre las administraciones públicas y la sociedad. Como se aprecia, los índices de percepción sobre la corrupción y la confianza en los gobiernos entre los países miembros de la OECD oscilan actualmente en un promedio de 55% y 42% respectivamente. Es decir que, aunque no sea una regla, una mayor percepción de corrupción gubernamental genera desconfianza en los líderes y las instituciones públicas. Es así como, en la muestra, entre los países por arriba de la media de la OECD, esto es, con mayor percepción de corrupción en el gobierno, México registró un 63%, lo que refleja que al menos entre seis de cada diez personas afirma que existe corrupción en el gobierno. Más aún, en el ranking de 175 países, más o menos corruptos, México ocupó el lugar 103.

El énfasis en el combate a la corrupción es una función-condición *sine qua non* inmanente a cualquier SAI más allá de fronteras y culturas. De hecho, es parte de sus atribuciones constitucionales siempre que buscan prevenir, corregir e inhibir las conductas irregulares y desviaciones en el manejo y aplicación de los recursos, así como fortalecer la confianza ciudadana en el gobierno. Contra lo que se afirma, ni es difícil erradicar la percepción de que “la corrupción es una institución” (R. Batra: 2014), ni imposible dimensionarla estadísticamente en el sector público. El reto, se considera, estriba en la construcción de un modelo de inteligencia organizacional que incluya sistemas para el registro, evaluación, investigación, información y control de los casos corruptos específicos conforme se presentan, así como establecer mecanismos de selección, capacitación y desarrollo profesional de servidores públicos especializados en

²⁰⁶ El índice de Confianza en el Gobierno, (ICG) mide la opinión pública respecto de la labor que desarrolla el gobierno nacional. La confianza en el gobierno, sin embargo, no es algo que la autoridad deba pedir por decreto, sino es un reconocimiento social que se merece y se gana a partir de un desempeño de la gestión pública socialmente responsable, es decir, consolidando el reconocimiento de una actitud ética y proactiva hacia una justicia distributiva económicamente más productiva, pero al mismo tiempo humana y equitativa.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

política anti criminal, verdaderos sabuesos, para su focalización investigación y disuasión, incluyendo alternativas de control jurídico-administrativo aplicadas a casos similares en todo el sector público.

Con base en estándares de operación y georreferenciación de las conductas ilícitas en las instituciones públicas, no solo en su ambiente original y dentro del campo mismo donde se desarrollan los probables delitos, sino también hacia fuera, en sus efectos en los procesos de prestación de bienes y servicios públicos a la sociedad, es posible calificarlos, cuantificarlos y establecer las estructuras y los procedimientos necesarios para asegurar que no vuelvan a suceder. Es en la investigación anticriminal, en el seguimiento y la comprobación de los actos corruptos donde las instituciones de control interno y externo adolecen y tienen un verdadero desafío en México, ya que, desde el Sistema Nacional de Fiscalización, deben y pueden hacer mucho más con una estrategia central coordinada y permanente.

Es así como los indicadores de corrupción y de confianza en el gobierno, están, a su vez, relacionados con la percepción respecto al *control del poder* y el *estado de derecho*. En contraste con la media de la OECD, en ambos conceptos (0.76; 0.78), México registra 0.51 y 0.56 respectivamente, es decir casi la mitad por debajo de esa media. El imperio o monopolio de la ley, más que en el derecho de la autoridad a aplicarla, radica en los límites o mecanismos de control jurídico, pero también deliberativos que existan para condicionar el ejercicio del gobierno (como se descubrió desde el Cameralismo S. XVIII), en un margen de discrecionalidad razonable, con facultades y limitaciones claras y sin perjuicio de las garantías individuales, esto es, no solo con “pleno respeto a los derechos humanos de los infractores”, sino privilegiando los de los demás. Un gobierno impasible frente a la injusticia, la anarquía y la corrupción, es campo fértil para la inseguridad y la impunidad, la tierra de nadie²⁰⁷.

²⁰⁷ Pese la política de *cero tolerancia* que ha demostrado efectividad en otras naciones, en México son cotidianos los reclamos de todos los sectores, civil, empresarial e incluso gubernamental, por un combate efectivo contra la corrupción, el crimen y la impunidad. Por ejemplo, la justicia por mano propia o la no denuncia frente a la desconfianza de ministerios públicos y jueces, la obstrucción del libre tránsito, o la invasión de propiedades públicas y privadas, permean una abierta discrecionalidad siendo escasas, si no es que nulas, acciones de gobierno contundentes para evitarlo.

Para que exista una relación aceptable entre el control del poder y el estado de derecho, es indispensable que quienes están a cargo de las instituciones no solo posean liderazgo, ética y transparencia que por sí deben ser inmanentes a todo el que se proponga para ocupar un cargo al servicio del Estado, sino que además demuestren el mínimo necesario de conocimientos y capacidades técnicas que son básicas para poder hacerlo en un marco de productividad. Para que las políticas públicas se ejecuten, no basta que provengan del simple deseo o del decreto, se necesitan capacidades profesionales, procedimientos y mecanismos administrativos estrictamente codificados para garantizar la implementación de la acción pública por medio de una fiscalización efectiva.

Por su parte, en los indicadores relativos al *gobierno abierto*, en donde se incluyen *la información pública disponible*, el *índice de presupuesto abierto*, y las *previsiones de no conflicto de interés*, que son características del modelo de buen gobierno abierto y democrático contemporáneo, es evidente que los ciudadanos están ávidos de información útil y relevante en su interacción como beneficiarios de la rendición de cuentas, de la responsabilización y compromiso de quienes están a cargo de las instituciones y organizaciones públicas.

En materia de *disponibilidad de datos del gobierno*, el indicador promedio del análisis de los países que integran la OECD se sitúa en 0.58. En este rubro, México se posiciona favorablemente con un índice de 0.66, cuyo indicador muestra cierta relación con el *Índice de Presupuesto Abierto*²⁰⁸ que en el caso de México coincide exactamente con el índice obtenido en información pública disponible (0.66), lo que refleja cierto reconocimiento al esfuerzo que está haciendo el gobierno mexicano en materia de transparencia y presupuestaria.

Finalmente, en los indicadores sobre *previsiones de conflicto de interés*, una política internacional cuya tendencia es regular e inhibir la corrupción, de cierta autoridad con relación

²⁰⁸ La Encuesta de Presupuesto Abierto se realiza cada dos años desde 2006. Los resultados y conclusiones sirven para comparar que tan abiertos son los presupuestos nacionales y sugieren áreas donde pueden mejorar. Respecto al Índice de presupuesto abierto, véase The Open Budget Index Rankings 2015; o “fundar A.C.-”, Centro de Análisis e Investigación. Disponible 10-12-2105 en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>; o en <http://fundar.org.mx/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a personas del sector privado (proveedores, contratistas y en general a todos sus relacionados y cabilderos: *stakeholders*), cabe destacar que de acuerdo con la OECD (2015), México, se encuentra ya entre los países con normas específicas, a partir de la llamada “Ley 3 de 3”, la nueva “Ley General de Responsabilidades Administrativas” (DOF: 18 de julio de 2016), que en el marco del SNA involucra ya previsiones de conflicto de interés y sanciones a personas del sector privado por faltas graves.

Particularmente, destaca el bajo interés por lo que es común e implica, por necesidad, a todos: la acción pública. Contra lo que se cree, “el nivel de participación ciudadana en México” es relativamente bajo. Según el Latino barómetro 2013²⁰⁹, la participación electoral es de 71.8%, el interés por la política oscila en 26.3%; el 10% trabaja para algún partido político; y solo el 30.7% está dispuesto a salir y protestar por defender los derechos. Según el “Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet” (Ampici: 2015)²¹⁰, en México no se utiliza como un medio interactivo entre ciudadano y gobierno, sino para redes sociales, lo que significa escasa interacción o indiferencia entre ciudadanía y gobierno²¹¹.

Es allí donde las sociedades Estado deben poner especial atención. Ya que, de ese modo es como las mayorías, particularmente los jóvenes que no tienen oportunidades de acceso a los servicios de empleo y educación, llamados comúnmente *ninis*, pese que aspiran participar y son un potencial productivo, permanecen desatendidos, distantes y abandonados por su gobierno.

²⁰⁹ En http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

²¹⁰ Disponible en <http://es.slideshare.net/droso101/amipci-habitos-2015-ddi2015>

²¹¹ La nueva Ley General en materia de transparencia (mayo 2015) promueve el *gobierno abierto* como un modelo de diálogo, colaboración y co-creación entre autoridades y ciudadanos. Véase *El gobierno abierto posible en México. La democracia interactiva posible en México* de Luis Carlos Ugalde en *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto Coordinadores, Andrés Hofmann Editor, UNAM, México, p 75-96, en: http://www.iva.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf 19-12-2015.

7. El rol de las Entidades de Fiscalización Superior en la administración pública

El control gubernamental ha evolucionado hasta consolidar los procesos de monitoreo, evaluación y fiscalización gubernamental en los sistemas nacionales de rendición de cuentas. Pese la estandarización normativa, técnica y práctica que busca la INTOSAI es innegable que la diversidad cultural y constitucional que es natural entre naciones, evidencia marcados distingos respecto a las funciones que las SAI realizan, de manera que no todas evolucionan con el mismo ritmo:

PAPEL DE LAS INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORÍA EN LOS SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

País	Auditar la información financiera	Llevar a cabo "auditorías de desempeño" o "auditorías VFM"	Auditar el logro de los objetivos de rendimiento	Evaluar la calidad de la información de rendimiento	Evaluar la calidad de la "Matriz de Marco Lógico"	Evaluar el presupuesto por resultados
Australia	●	●	▲	▲	▲	▲
Austria	●	●	▲	▲	▲	▲
Belgium	▲	▲	▲	▲	▲	▲
CzechRepubl	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Chile	●	●	▲	▲	▲	▲
Estonia	▲	●	▲	▲	▲	▲
Finland	●	●	▲	▲	▲	▲
France	●	●	▲	▲	▲	▲
Hungary	●	●	▲	▲	▲	▲
Iceland	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Ireland	●	▲	▲	▲	▲	▲
Italy	●	▲	▲	▲	▲	▲
Japan	●	●	▲	▲	▲	▲
Korea	●	●	▲	▲	▲	▲
Mexico	●	●	▲	▲	▲	▲
New Zealand	●	●	▲	▲	▲	▲
Norway	●	●	▲	▲	▲	▲
Poland	●	▲	▲	▲	▲	▲
Slovenia	●	●	▲	▲	▲	▲
Spain	●	●	▲	▲	▲	▲
Sweden	●	●	▲	▲	▲	▲
Switzerland	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Netherlands	●	●	▲	▲	▲	▲
Turkey	●	▲	▲	▲	▲	▲
USA	▲	▲	▲	▲	▲	▲
U. Kingdom	●	●	●	●	▲	●
OECD total	□	□	□	□	□	□
● Always	20	6	5	3	4	2
▲ Sometimes	2	7	5	3	6	8
◆ Often	4	9	5	11	4	4
▲ Seldom	0	1	4	2	3	4
■ Never	0	3	7	7	9	8

FUENTE: OECD (2014) *Prácticas y procedimientos presupuestarios. Encuesta de Entidades Fiscalizadoras Superiores relacionadas con Presupuestación basada en Desempeño.*

La GAO de los EUA tiene una larga trayectoria en la auditoría de gestión y lleva a cabo evaluaciones importantes de información de rendimiento, las cuales, considera, no están incluidas en el presupuesto. Disponible en http://www.oecd.ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015

Como se observa, la OECD, enfatizando en las herramientas de auditoría de gestión, o auditorías *value for money*, y en los sistemas de evaluación del desempeño (SED) y del presupuesto

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

con base a resultados (PbR)²¹², se refiere en primer lugar al indicador *Auditar la información financiera* de los organismos públicos, esto es, auditorías de cumplimiento financiero las cuales prácticamente todos las aplican.

Respecto a *llevar a cabo auditorías de desempeño*, todavía existen algunos países en donde este tipo de auditorías no se practican, de manera que solo 6 las realizan siempre (entre ellos México). En cuanto *auditar el logro de los objetivos de rendimiento*, un procedimiento que es común en la práctica de auditorías de desempeño; *evaluar la calidad de la información de rendimiento*; *evaluar el presupuesto por resultados y recomendar reformas*; y *evaluar la calidad de la “Matriz de Marco Lógico”*, una herramienta de monitoreo y evaluación de la gestión del PbR y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), conocida también como la Metodología del Marco Lógico (MML), e incluso el *análisis de costo beneficio*²¹³ que es fundamental en la auditoría de desempeño, es posible entrever que, contra lo que se ha constatado antes, México se asume como una potencia en cuanto la utilización de las técnicas relacionadas con la auditoría de desempeño.

Sin embargo, contra los indicadores de la propia OECD, que en lo general no favorecen la gestión del gobierno en México, en materia de auditoría de desempeño nuestro país aparece a la vanguardia, igual o mejor que algunas potencias miembros de la OECD. Ello evidencia una contradicción cuando, se ha constatado antes, la auditoría de gestión no juega un papel decisorio en la evaluación de los campos intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública. Es decir, cuando su enfoque, y resultados, se limitan al control de la eficacia, el cumplimiento puro de legalidad y contabilidad que es tradicional sobre los programas y las cuentas.

²¹² Véanse publicaciones de GESOC, A.C, una organización civil dedicada entre otras, a evaluar el desempeño de instituciones públicas, para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos. Disponibles en <http://www.gesoc.org.mx/site/wp-content/uploads/>

²¹³ Sobre *Prácticas y procedimientos presupuestarios. Encuesta sobre Análisis de Costo Beneficio*, véase http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-

8. Apreciaciones sobre los indicadores internacionales de gestión pública y rendición de cuentas

Se han visto un conjunto de datos e indicadores públicos que permiten entrever debilidades, pero también oportunidades sobre el papel y nivel del sector público mexicano respecto a otras prácticas. En lo general, es lamentable que esos indicadores muestren serios rezagos y contradicciones. Pese que la fiscalización superior juega un papel destacado entre las administraciones públicas, lo cierto es que ello no se ha reflejado positivamente en la administración pública nacional. En México, donde el 45.4% del gasto público se destina a las entidades federativas (OECD: 31.7%) y la información pública y presupuestaria disponible oscila en un 66% de aceptación (OECD: 58%), eso no se refleja en la eficiencia del gasto público, en los niveles de desarrollo humano y en la provisión de servicios públicos elementales.

Destaca particularmente la tasa de empleo en el gobierno como porcentaje de la PEA (11.8%) que, pese ser de las más pobres e insuficientes en términos relativos y de cobertura, contrasta con el “costo de estructura”, o el “gasto de operación” del gobierno” (48.7%) más alto, lo que significa que la administración pública mexicana tiene serios problemas de organización. Esta desproporción, llama la atención porque indica la existencia de un enorme dispendio anual de recursos presupuestarios vía las estructuras de las instituciones del sector público que se estima en un billón de pesos anuales si se lograra alcanzar el 26.9% que representa ese costo en la media internacional OECD.

Pese las necesidades evidentes de una mayor fuerza laboral y de más empleos en el sector público, esto es, de más personal en el nivel de base operativa en sectores de gobierno prioritarios (social; primario y secundario de la producción; medio ambiente, seguridad y justicia, principalmente), es altamente probable la existencia de estructuras que por su naturaleza funcional pudieran reducirse, fusionarse, integrarse o incluso eliminarse, o bien, con desproporciones entre las estructuras adjetivas y las sustantivas. Es decir, con serios desequilibrios en los tramos de control que resultan en “más generales que tropa”, o más

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

servidores públicos tras los escritorios que en el campo de las necesidades y de las comunidades. Se trata de una organización pública irracional donde existen, erogaciones injustificadas muy costosas en un país donde casi la mitad de sus habitantes se encuentra en situación de pobreza y el gasto destinado a los contribuyentes en forma de subsidios, beneficios sociales e inversiones de capital, esto es, las prioridades de la población a la que se debe el gobierno, en conjunto son menores al gasto por servicios personales del gobierno por sí solo.

Esto es inadmisibile cuando en algunos países se regresa incluso más del 50% de cada moneda captada vía impuestos en forma de beneficios gubernamentales y en México el pueblo solo recibe el 23% de sus contribuciones. Esta orientación, indica la responsabilidad que, contra lo que proponen corrientes ultraliberales, se debe asumir para activar y darle un impulso al mercado con mayor equidad desde la gestión pública buscando el punto de equilibrio en la participación Estado-Empresa, sobre todo en una economía como la nuestra.

Ello está relacionado con los bajos índices de satisfacción ciudadana con la educación, la salud, el sistema de justicia y la seguridad pública, cuyas causas radican en un gasto en sanidad per cápita que es 3.4 veces menor a la media en la OECD; en los gastos médicos más caros como proporción del gasto en la canasta básica de los hogares; un bajo rendimiento o aprovechamiento escolar; en los altos índices de pobreza y desigualdad y en los altos niveles de impunidad cuando solo uno de cuatro delitos es denunciado y el 95% de éstos queda sin castigo. Esta desproporción, naturalmente, se evidencia en la escasa confianza en las instituciones del gobierno, en los índices de corrupción, el control del poder y el estado de derecho, los cuales resultan desfavorables contra el promedio en los países de la OECD.

Sin embargo, en una sociedad Estado con el potencial natural, personal, cultural de México, esos desórdenes trazan un filón de oportunidades que están en el campo intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública y que es urgente explorar, precisamente, a partir de las instancias encargadas del control de gestión interno y externo del

gobierno. Esa arquitectura de auditoría gubernamental es una herramienta poderosa para construir una vida digna y un mejor futuro para nuestros jóvenes e hijos.

Capítulo 5

Hacia un Sistema Nacional de Responsabilización Pública en México.

Aun sin concebirlo propiamente, en el contexto doctrinario de la gobernanza pública contemporánea, las expectativas hacia un *sistema nacional de responsabilización pública en México*²¹⁴ están buscando un buen gobierno, más abierto, democrático e inclusivo, pero también más íntegro y productivo. Se trata de que la gestión pública esté sustentada en una verdadera participación ciudadana, así como en la aplicación estricta de principios de legalidad, productividad, el respeto a los derechos humanos y, particularmente, de *ética y responsabilidad social* de quienes ejercen o se benefician de recursos del erario, sean servidores públicos o agentes privados, por sus acciones, omisiones, faltas e incluso aciertos.

Esta búsqueda, tiene sus orígenes históricos desde *Los Sentimientos de la Nación* (Morelos, 1813) del México independiente plasmados por el constituyente de 1824, sin embargo, como un *control de gestión de la organización pública* propiamente dicho, comenzó a gestarse con los valiosos cimientos de la “Reforma Administrativa” de los 70s, al incorporar, los artículos 6 y 74 de la CPEUM, el derecho a la información y fortalecer la revisión y control de la Cuenta Pública a cargo de la Cámara de Diputados (DOF 06-12-1977), entre otros.

De ahí, el desarrollo de las tecnologías de información y telecomunicaciones, enmarcado por la globalización política, económica y social, han modificado radicalmente las necesidades y demandas de una población cada vez más informada y preparada que no se conforma con ser sujeto pasivo en los procesos de constitución, gestión y organización del gobierno, sino que exige formar parte, particularmente,

²¹⁴ Recordemos que, en el sentido de Lerner y Groisman, en su *Responsabilización por medio de los controles clásicos* (2000: 5), la “*responsabilización*” implica responsabilizarse y, en su caso, responsabilizar con todas las consecuencias sociales, políticas, jurídicas, económicas o administrativas respecto a una acción, omisión o decisión en el ejercicio público; mientras que la “*responsabilidad*” deriva de la formación, la integridad y el comportamiento particular que determinan la personalidad cotidiana de los individuos.

en los mecanismos de monitoreo, evaluación y control de su administración pública. La autoconciencia de que es el pueblo el verdadero soberano.

Las reformas que dieron origen al Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (SNTAIP, DOF 07-02-2014) y, especialmente al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA, DOF 27-05-2015), incluyendo sus primeras “siete leyes secundarias” (DOF, 18.07-2016)²¹⁵, entre las que destaca el reconocimiento legal del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), consolidan un conjunto de instancias con cierto nivel de control y autonomía constitucional y cierto poder “ciudadano”. Sin duda un gran logro de gobernanza participativa, pero también un reto, pues implica valores y capacidades administrativas innovadoras que seguirán distantes si no se atiende lo que está dentro del campo intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública.

Pese al espíritu “ciudadanizado” que gira en torno al *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA), los indicadores de gestión pública, los resultados de la fiscalización superior, ampliamente reiterados desde su creación, así como las evaluaciones de organizaciones públicas nacionales (ASF, CONEVAL, INEE...), internacionales (OECD, BM...) y de la sociedad civil organizada (Red por la Rendición de Cuentas...), evidencian serios rezagos y contrastes administrativos que, sin embargo, también son oportunidades.

En los intersticios del ciclo de la rendición de la Cuenta Pública, del proceso de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental, así como de las leyes de coordinación fiscal, de contrataciones públicas y del servicio profesional de carrera, existen prácticas legales que no favorecen el esfuerzo de la sociedad Estado contra la corrupción y la impunidad. Desde la ausencia de una asistencia técnica fiscalizadora sobre la programación ejecutiva y la aprobación legislativa del presupuesto, hasta una auditoría de desempeño, cuyas bases legales, desde 1977 (CPEUM: 74), la limitan al enfoque puro a la legalidad y la contabilidad, en México vegetan implicaciones normativas y operativas que nulifican el enfoque

²¹⁵ Véase DOF: 18-07-2016. No obstante, se estiman ajustes relativos que vendrán paulatinamente en al menos 20 leyes más.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a la implementación de las políticas públicas, la organización, los procedimientos de operación y los servicios públicos, donde existen enormes oportunidades de optimización.

1. Reseña histórica de la auditoría gubernamental en México (1824-1970) ²¹⁶

Cuando nuestro país era dominado por los aztecas, aún en los intersticios, son evidentes los rastros de un gran imperio que no pudo haber sido lo que fue sin el compromiso de sus gobernantes²¹⁷ cuando eran designados a un cargo público. La usurpación de Tenochtitlan facilitó que España se erigiera como el poderío más importante del mundo occidental en 1521. La doctrina del ejercicio del poder de Maquiavelo (1513), así como el “*Estado moderno*” de Bodino (1576) eran puestos en práctica a la letra en “un nuevo mundo” donde la burocracia imperial nunca era suficiente para administrar tal riqueza.

Para ello, era fundamental establecer una institución pública que protegiera “la joya de la corona” y ejerciera un regio control sobre los vastos recursos de América. Fue así como a partir de 1524 fueron creados, entre otros mecanismos de control, la Real Hacienda, la Encomienda y el “Real y Supremo Consejo de Indias”, este último, responsable de fiscalizar y juzgar la regularidad de las cuentas en nombre del Rey de España, conforme avanzaba la ocupación.

A raíz de la llegada de la casa de Borbón²¹⁸ en el siglo XVIII, el “Real y Supremo Consejo de Indias” se transformó como “Tribunal de Cuentas”. Sin embargo, la ilustración (S. XVII), la

²¹⁶ Cabe destacar, que muchos de los referentes aquí expuestos, fueron recreados a partir de las valiosas aportaciones del Dr. Roberto Rives Sánchez, en su obra, *La administración pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. Ed. Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, México, abril de 2015.

²¹⁷ Aun actualmente, a los gobernantes y oficiales yaquis, al recibir la autoridad pública hacen este juramento: “Para ti no habrá sol, para ti no habrá muerte, para ti no habrá dolor, para ti no habrá calor, ni sed, ni hambre, ni lluvia, ni aire, ni enfermedad, ni familia. Nada te causará temor, todo ha terminado para ti, excepto una cosa: hacer tu trabajo. En el puesto que has sido asignado, ahí te quedarás para la defensa de tu nación, de tu gente, de tu raza, de tus costumbres, de tu religión. ¡Juras cumplir con el divino mandato!”. ¡EHUI! (Si), juran al asumir el cargo y la enorme responsabilidad.

²¹⁸ Florescano, Enrique; Gil Sánchez, Isabel. “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808” en Cárdenas, Enrique “Historia Económica de México”, FCE, México, 2003.

revolución francesa y la liberación de América (S. XVIII), trajeron consigo el *Estado de Derecho*, la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, los *Principios de Administración Pública* (Bonin: 1808) y el movimiento por el que los mexicanos se organizaban para ser una nación independiente en 1810.

Así, en 1824 se decretó la creación de la “Contaduría Mayor de Hacienda” (CMH), el primer órgano encargado de realizar la glosa al presupuesto, la hacienda y la contabilidad pública, cuya organización y atribuciones se alternaron con el “Tribunal de Cuentas”. El asentamiento independentista propició “*La expansión de la administración pública*” (Ortiz de Ayala: 1832) y con ello críticas para transformarla ya que, desde entonces, eran evidentes “la indiferencia del pueblo ante la causa pública, la existencia de personal superfluo, el favoritismo político, la falta de honradez en el gobierno y las irregularidades en todos los ramos de la administración” (Lucas Alamán: 1837).

Ello influyó para que la CMH pasara a formar parte del “Tribunal de Cuentas (Ley del 14 de marzo de 1838) y se sentaran las “Bases de organización del gobierno” de Santa Anna en 1841. Los excesos que caracterizaron los gobiernos “santanistas” fueron criticados por De la Rosa (1849), quien afirmó que “la administración seguía prácticas heredadas de la colonia”. Tal sentimiento, se reflejó en la “Ley Juárez” (1855) y en el constituyente de 1857 al suprimir el Tribunal de Cuentas por considerarlo inquisidor. No obstante, éste fue reconstituido por el Imperio de Maximiliano (1865) hasta que, al instaurarse la República en 1867, el “Tribunal de Cuentas” dejó de funcionar y el poder Legislativo se hizo cargo del control gubernamental por conducto de la CMH, cuya primer Ley Orgánica se expidió en 1896.

Fue así como el 25 de diciembre de 1917, durante el régimen de V. Carranza, en la “Ley Orgánica de Secretarías de Estado” (LOSE), se creó el “Departamento de Contraloría General de la Nación” (DCGN), concebido como el primer órgano interno de control en México, una instancia administrativa con autonomía respecto de los demás órganos del Ejecutivo Federal, para intervenir “libremente entre las oficinas y funcionarios que ordenaban los gastos y los encargados de hacerlos”. Además de fungir como auditor y propiciar mejoras reglamentarias,

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

el DCGN fungió como enlace ante la CMH para la glosa de la contabilidad y de la Cuenta Pública.

Durante el gobierno de Calles, se reformó la LOSE y con ello el DCGN (10-02-1926), que, más prudentemente, pasó a ser el “Departamento de Contraloría General de la Federación” (DCGF), encargado de la fiscalización de los fondos federales, la revisión de la deuda pública y de establecer un “Registro General de Funcionarios y Empleados de la Federación”. Sin embargo, seis años después (27-10-1932), el propio Calles desaparecía el DCGF al que había sido contrapeso frente a la corrupción, argumentando que “carecía de la información necesaria para orientar la política hacendaria del gobierno”²¹⁹.

Ello derivó en excesos y desórdenes que trajeron consigo la primera “Ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación” durante el gobierno de Cárdenas en 1940. Así, cuando crecía el número de entidades paraestatales y se regulaban éstas con la “Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” de 1947, se creó también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa como un intento de restituir el control interno en el seno del Ejecutivo Federal.

En 1958, se creó la “Secretaría de la Presidencia” para coordinar un proceso de ordenación administrativa conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, las cuales formaron cierto autocontrol del gobierno Federal (APF), conocido como el “triángulo de la eficiencia”, hasta 1970, cuando la “Reforma Administrativa” sentó las bases de organización de la administración pública contemporánea.

²¹⁹ El mismo esquema, pero bajo el argumento de “reducir gastos”, lo trató de impulsar el ex presidente Felipe Calderón Hinojoza en 2009 (Véase: **El Universal - - Desaparece Calderón Sector, SRA y SFP**), pero afortunadamente no procedió (Véase: **Rechaza el Senado propuesta de extinción de Sector, SRA y SFP**). En 2012, el presidente Enrique Peña Nieto, nuevamente lo planteó (Véase: **Peña pide eliminar la SSP y Secretaría de la Función Pública**) pero bajo el argumento de crear la Comisión Nacional Anticorrupción, lo que al final derivó en el recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción (DOF: 27-05-2015 y 18 de julio de 2016).

2. La Reforma Administrativa. Fundamentos del control gubernamental en México (1970-1982)

Los esfuerzos del control organizacional y procedimental de la administración pública en México han estado presentes desde el primer “Reglamento de Gobierno de 1821” que facultaba a los ministros para proponer reformas y mejoras a las técnicas y procedimientos administrativos a su cargo. Posteriormente, cuando se asignaron funciones de modernización administrativa al primer Departamento de Contraloría de la Nación en 1917; en las “Comisiones de Eficiencia de 1935”; con la creación de la Secretaría de la Presidencia que absorbió las funciones de modernización administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1958; y la creación de la “Comisión de Administración Pública en 1966”, a partir de la cual se sistematizaron las tareas de revisión y modificación de las estructuras administrativas del sector público.

No obstante, fue a partir del gobierno de Echeverría (1970-1976) cuando se consolidan las “Bases para el Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976”. Pese que algunos han considerado que *La reforma administrativa en México* (Carrillo, 1978) “no fue lo suficientemente profunda” (“Gobierno del Cambio”, 2005: 29)²²⁰, lo cierto es que se trató de un importante esfuerzo de organización pública que trajo consigo la importancia de aplicar los principios del proceso administrativo, los métodos de organización y procedimientos, el presupuesto por programas y las técnicas de gestión de personal vigentes en la administración pública mexicana.

La participación estatal en la vida económica se acrecentaba con nuevas empresas, fideicomisos y organismos, por lo que “se necesitaba un control más efectivo”²²¹. Según Pichardo Pagaza

²²⁰ Por ejemplo, véase *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. Colección del Gobierno del Cambio. Ed. Secretaría de la Función Pública y el FCE, México 2005, p. 29.

²²¹ De acuerdo con el Dr. Roberto Rives, en 1971, la Secretaría de Patrimonio Nacional registraba 277 (de las 391 existentes) empresas públicas, para 1976 la cifra ascendía a 845; la participación estatal en la composición del producto interno bruto pasó del 9 al 20% en el mismo periodo. En 1975, las 400 empresas más grandes generaron el 11.5% del producto interno bruto, aportaron al gobierno federal 12.5% de su recaudación fiscal y produjeron 32.6% de las exportaciones nacionales. En 1975, se incorporaron los minerales radiactivos a la propiedad nacional; y se atribuyó a la nación el aprovechamiento de combustibles nucleares para la generación de energía nuclear.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

(1971), “el problema general del sector público de México no radicaba en su estructura, sino en un rezago considerable respecto al sector privado y la necesidad de eficiencia y productividad del funcionamiento en todos los niveles del aparato administrativo existente”. Fue así, que se creó la “Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal” para organizar y aumentar la eficiencia de las entidades públicas; se estableció la semana laboral de cinco días; y se levantó un censo de recursos humanos del Gobierno Federal, cuya fuerza de trabajo registró “aproximadamente un millón de empleados y funcionarios”²²².

Durante el gobierno de López Portillo (1976-1982), se dio un nuevo impulso a la “Reforma Administrativa” que inició con la derogación de la “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado” y se creó la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (1976) de nuestros días. En la exposición de motivos se argumentaba que la organización pública, cuyo último ajuste de fondo había sido en 1958, no podía tener la eficacia para resolver los problemas que planteaba el país en ese momento. Se reconocía que el crecimiento del gobierno propició “la creación de organismos cuyos procedimientos se superponían generando acciones, funciones e instancias duplicadas”, que ameritaban “precisar responsabilidades y simplificar estructuras”.

Así, entre otros cambios constitucionales, destaca la semilla del sistema nacional de transparencia, rendición, fiscalización y auditoría de desempeño de nuestro tiempo, cuando el 6 de diciembre de 1977 se concretó la llamada “Reforma político-electoral” en la que se dispuso en el cuerpo del artículo 6° que “el derecho a la información sería garantizado por el Estado” y se consignaron como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en el artículo 74°, examinar, revisar y aprobar el Presupuesto y Cuenta Pública Federal y del (ex) Distrito Federal, a partir de una “Comisión de Vigilancia de la CMH” y “Comisiones de investigación de entidades paraestatales”. En ella, se dispuso que la CMH, “ejerciendo funciones de contraloría”, sería “el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de verificar “el

²²² Tomado del documento *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. México, Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1971.

cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”²²³ y que la designación del titular y el desempeño de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia. En esencia, el mismo diseño constitucional que prevalece hoy para la ASF.

En 1978 se concretó la última “Ley Orgánica de la CMH, en cuya exposición de motivos, se suponía, “se dejaba atrás la etapa en que fuera sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura principalmente de orden político”²²⁴. Con ello, se incorporó la “Secretaría de Programación y Presupuesto” (SPP), la cual, pese a su efímero paso (1976-1988), fue un importante pivote en la implementación del *Programa para mejorar la administración del personal al servicio del estado 1979-1980*²²⁵ que, a su vez, dio lugar a los cuatro programas y productos siguientes:

PROGRAMA PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO 1979-1980		
Programa	Productos	Responsable
Sistema Escalonario	Catálogo General de Puestos de la Federación.	SPP
	Estructura salarial y Tabulador general de sueldos	
	Normas y procedimientos de compactación de plazas	
	Desconcentración del pago y sistema central de Información	
Capacitación	Presupuesto por programas de capacitación.	SPP
	Programas globales de capacitación del Gobierno Federal.	CGEA
	Proyecto de adecuaciones orgánico funcionales para la integración de unidades centrales de capacitación dentro de las Unidades de Personal.	
	Levantar el Inventario de recursos educativos y tecnológicos disponibles para apoyar los programas de capacitación.	
	Establecer incentivos para motivar el eficiente desempeño de los trabajadores.	
Relaciones Jurídico-Laborales	Cumplir los horarios de trabajo establecidos por acuerdo presidencial (D.O. 31 de enero de 1977).	SEGOB
Planeación y Organización	Establecer y operar el Sistema General de organización e Información de Personal Público Federal.	SPP

FUENTE: Adaptación propia con base al *Programa para mejorar la administración del personal al servicio del Estado. México 1979-1980*. Siglas, SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto; CGEA: Coordinación General de Estudios Administrativos; SEGOB: Secretaría de Gobernación

Un aspecto a destacar de ese importante proyecto, es que se le dio el máximo nivel de atención y prioridad al ser dirigido y coordinado directamente por el entonces Presidente de la

²²³ Aunque pareciera marginal, destaca la visión prospectiva de la *Reforma Administrativa* donde es posible advertir que, desde entonces, se marcó el fundamento legal de las auditorías de desempeño que prevalece hasta hoy, pese a la novedad del Decreto y las 7 leyes anticorrupción (DOF 27-05-2015 y 18-07-2016).

²²⁴ Véase *Visión Institucional de la ASF*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006, pág. 9, así como la Ley Orgánica de la CMH de 1978.

²²⁵ Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos 1979

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

República, lo que permitió consolidar el plan de *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*, cuyo objetivo fue “racionalizar las estructuras y procesos de la administración de personal en los ámbitos global, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal, en función de los objetivos y políticas del proceso de reforma administrativa en su conjunto”²²⁶.

3. Hacia un Sistema Nacional de Responsabilización Pública en México (1983-2016)

En México, la administración del periodo 1982-1988, que se sustentó en el “combate a la corrupción y renovación moral” del gobierno, impulsó una serie de reformas que derivaron en la inclusión de las “Responsabilidades de los Servidores Públicos” (CPEUM: Título Cuarto), la incorporación en el Código Penal de tipos delictivos en que éstos podían incurrir y previsiones de responsabilidad por daño moral, las cuales, a su vez, fundamentaron la creación, nuevamente, del órgano interno de control, ahora como “Secretaría de la Contraloría General de la Federación” (SECOGEF), una instancia cuyo propósito fue integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública entonces dispersas (LOAPF: 32 bis, DOF, 29-12-1982), “con el propósito de combatir la corrupción en el sector público” (Vázquez Cano, 1994: 43).

Sin embargo, esa política no fue suficiente y seis años después, ante una sociedad insatisfecha, en el marco del PND 1989-1994 se hizo explícita la necesidad de dar cauce a los programas de “Participación Ciudadana” y de “Contraloría Social”, respectivamente, con el propósito de que los ciudadanos “organizados” fungieran como auditores y vigilantes de los recursos generados y utilizados en los asuntos de gobierno por medio de la denuncia.

En diciembre de 1994, un nuevo gobierno reformó la LOAPF y con ello se transformó la SECOGEF como “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo” (SECODAM), cuyo

²²⁶ Véase *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*. Documentos Básicos. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos 1979-1980.

propósito fue impulsar el “Programa de Modernización de la Administración Pública” 1995-2000 (PROMAP). Nuevamente, se enfatizaba en “realizar las tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades”²²⁷. En ese sexenio se insistía en “la necesidad de una participación ciudadana efectiva frente al gobierno, revertir el centralismo, establecer sistemas de medición y evaluación del desempeño con base a resultados y desarrollar una administración profesional más transparente sustentada en mecanismos de responsabilidad, rendición y fiscalización de cuentas”²²⁸. Ello trajo consigo la reforma constitucional a los artículos 74 y 79 (DOF, 30-07-1999), que derivó en la primera “Ley de Fiscalización Superior de la Federación” (LFSF, DOF, 30-12-2000), reglamentaria en la materia, coincidiendo con la llegada del nuevo milenio y el llamado “gobierno de la transición (2000-2006)”, tras casi 70 años del dominio institucional por un solo partido.

Así, se cerró el capítulo jurídico de la ex Contaduría Mayor de Hacienda, la que fuera el máximo órgano de control gubernamental en los siglos XIX y XX y que representó dignamente a México ante la INTOSAI al merecer el premio *Jorg Kandutsch*²²⁹ 1995 “por su destacada contribución a la fiscalización”. La ex CMH, fue la base técnica y material, e incluso de personal, para iniciar la operación de la ASF (01-01-2001), que hoy es un “órgano constitucional especializado en el control externo horizontal y autoridad máxima de fiscalización “con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad” (CPEUM: 79-1).

En paralelo, se promulgaron las Leyes de “Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como de

²²⁷ Véase *Antecedentes* referidos en el *Manual General de Organización de la Secretaría de la Función Pública*, www.sfp.gob.mx Última actualización 14 de julio de 2015

²²⁸ Véase Diarios de Debates relacionados con la Iniciativa al proyecto de reformas de diversos artículos la Constitución presentada en 1995, así como exposición de motivos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada el 30 de julio de 1999. www.congreso.gob.mx

²²⁹ Premio merecido, precisamente el año en que se propusiera la iniciativa legislativa que cinco años después, en 2001, formalizara la creación de la ASF del país.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

“Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (DOF, 04-01-2000)²³⁰; se creó el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) y se reforzó la estructura de la SECODAM con la “Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF” (DOF, 04-12-2000).

Fue precisamente en el “gobierno de transición” cuando se promulgó la primera “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (DOF, 11-06-2002)²³¹. Durante ese periodo, junto con el “Programa de Gobierno Electrónico”, se reformó la LOAPF, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Planeación, entre las que destacó el cambio de nomenclatura de la SECODAM por el de Secretaría de la Función Pública (SFP), así como la expedición de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF” (DOF, 10-04-2003)²³², que puso en manos de la SFP las políticas de recursos humanos, la calificación y el mérito; y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, DOF, 30-03-2006) con la que se reguló el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Dos años después, se concretó una “reforma constitucional en materia de gasto público” (DOF, 07-05-2008), en la que se dispuso, en el artículo 134 de la CPEUM, que los recursos económicos de los tres niveles de gobierno se “administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. En ese mismo año, se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG: DOF, 31.12-2008)²³³ con el propósito de “armonizar,

²³⁰ Desde entonces los artículos 1eros. de sendas leyes, establecieron la adjudicación directa entre dependencias y entidades, un círculo perverso que ha costado tanto a México al propiciar desvíos de miles de millones de pesos a discreción cada año por medio de universidades públicas.

²³¹ Sin menoscabo del derecho a la información pública, el origen de un sistema de transparencia cuyo costo de estructura se ha extendido de una manera irracional en todos los niveles y órdenes de gobierno.

²³² Contra su naturaleza, otra Ley que ha propiciado la simulación y ha costado mucho a México dada la abierta discrecionalidad en los procedimientos de contratación de los servidores públicos (Ejemplo: Art.34).

²³³ Carecer de un sistema de contabilidad gubernamental único y en tiempo real para toda la república es, en mi opinión, no solo el más ignominioso de los desórdenes que padece nuestro país en materia de auditoría gubernamental, sino la evidencia de su enorme rezago.

homologar y consolidar la contabilidad y la información financiera” de toda la República.

Mientras la LFSF estuvo vigente experimentó tres modificaciones, la primera, tras una controversia judicial²³⁴, facultaba a la ASF para fiscalizar los fideicomisos y mandatos a cargo del Ejecutivo Federal (DOF, 04-04-2005); la segunda, le mandató informar semestralmente del estado de las acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas (DOF, 30-08-2007); y la tercera, le otorgó autonomía para elaborar y ejercer su presupuesto (DOF, 20-06-2008).

En 2009, la LFSF fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF, DOF 29-05-2009), donde se obligó a los entes públicos llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario, se facultó a la ASF para imponer multas y sancionar el incumplimiento en la entrega de información, solicitar un Informe de Situación Excepcional y requerir la solventación de las acciones promovidas. Asimismo, se fortaleció el Servicio Fiscalizador de Carrera como herramienta para la certificación del personal auditor y se dispuso la “Contraloría Social” como un mecanismo de atención de quejas y denuncias ciudadanas. La LFRCF tuvo una sola modificación en 2010 por la que se obligó a la ASF para dar a conocer a los entes auditados los resultados finales y las observaciones preliminares derivadas de sus revisiones (DOF, 18-06-2010).

Del 2009 al 2011, entre otros, se generaron importantes cambios en materia de derechos humanos y garantías políticas y sociales. Se incorporó el “derecho de toda persona a la protección de sus datos personales” (CPEUM-16, DOF, 01-06-2009); se reconocieron constitucionalmente los derechos humanos de las personas, estableciendo un “control difuso” (Castellanos, 2015) de aplicación para toda autoridad pública, así como las garantías para lograr su efectiva protección y el cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte en esa materia (DOF, 10-06-2011).

²³⁴ Particularmente la Controversia Constitucional 26/1999. Al respecto, es muy útil *Controversias constitucionales Relacionadas con la Revisión de la Cuenta Pública y la Aprobación el Presupuesto de Egresos de la Federación (1999-2005)*. UEC-CVASF. www.diputados.gob.mx

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

En 2012, un primer antecedente legislativo en materia anticorrupción, se concretó en la efímera “LEY Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas” (DOF 11-06-2012)²³⁵ para imponer responsabilidades “a las personas físicas y morales por infracciones con motivo de su participación en las contrataciones públicas”; se reformó al artículo 74, fracción VI, para ordenar que “la Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación” (DOF, 09-08-2012); y, el 11 de septiembre del mismo año, el presidente electo proponía desaparecer la SFP para crear una “Comisión Nacional Anticorrupción”.

Ya en funciones, el gobierno peñista impulsó una serie de controvertidas reformas en materia política, laboral, educativa, fiscal y energética, entre las que destacó la regulación de las consultas populares y la iniciativa ciudadana (DOF, 27-12-2103), así como otorgar autonomía constitucional al “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (INAI), como garante del derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, o ente público en los tres poderes y niveles de gobierno, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad (DOF, 07-02-2014).

Conforme a ese mandato, en 2015 se promulgaron casi simultáneamente los dos decretos más importantes en materia de transparencia, rendición y fiscalización de cuentas. El primero, por el que se reglamentaron las disposiciones constitucionales en materia de acceso a la información pública en la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (LGTAIP) que creó el “Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (SNT, DOF, 04-05-2015)²³⁶ y se precisó, en el artículo 6º, apartado “A”, que el INAI “coordinará sus acciones con la ASF, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los

²³⁵ La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dispone que esta Ley será abrogada el 19-07-2017.

²³⁶ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 04-05-2015 ([PDF](#)).

organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano” (DOF 29-01-2016). En ese sentido, fue preciso promulgar una nueva “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (LFTAIP, DOF: 09-05-2016, PDF).

Y, el segundo, el Decreto por el que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA, DOF, 27-05-2015)²³⁷, “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (CPEUM: 113). El SNA está regulado por la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” (LGSNA: DOF: 18-07-2016), cuyo objeto es “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del SNA” y para que las autoridades competentes, los Entes públicos que lo integran, prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción (Arts. 1º y 4º).

Frente a las demandas de académicos y especialistas, particularmente de quienes impulsaron y participaron en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), llamada comúnmente “Ley 3 de 3”²³⁸, fue hasta el 16 de junio de 2016 cuando el Congreso aprobó el paquete inicial de las primeras leyes secundarias, las cuales, no obstante, fueron vetadas por el Ejecutivo Federal, particularmente al artículo 32 de la LGRA que obligaba a los particulares a declarar también “su 3 de 3”, de manera que, una vez atendidas las modificaciones presidenciales, y pese al malestar de la “sociedad civil organizada” que proponían publicidad total respecto a las declaraciones de los servidores públicos (LGRA: 29), finalmente

²³⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; que reforma los artículos 22; 28; 41; 73; 74; 76; 79; 104,” De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; así como 108; 109; 113; 114; 116; y 122 constitucionales. Publicado en el DOF, 27 de mayo de 2015. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

²³⁸ Particularmente, de la “sociedad civil organizada” y organismos públicos afiliados a Rendición de Cuentas | Red por la rendición de cuentas. Véase Discusión en el senado - Ley 3 de 3

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

fueron publicadas en cinco decretos en el DOF el 18 de julio de 2016, como sigue:

PRIMERAS LEYES SECUNDARIAS RELATIVAS AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción; Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal; Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
FUENTE: www.diputados.gob.mx

Durante su promulgación, el titular del Ejecutivo Federal destacó que el SNA permitirá “que las contrataciones se realicen con total transparencia, que el servicio público sea más íntegro y exista una real y efectiva rendición de cuentas”. Sin embargo, ese acto se vio ensombrecido al trascender, durante la promulgación, la renuncia del secretario de la Función Pública y el reconocimiento público del presidente, en el caso de la *Casa Blanca*, sobre el que reiteró: *“No obstante que me conduje conforme a la ley, este error afectó a mi familia, lastimó la investidura presidencial y dañó la confianza en el gobierno. En carne propia sentí la irritación de los mexicanos. La entiendo perfectamente, por eso, con toda humildad, les pido perdón”*²³⁹.

En suma, la historia demuestra que las políticas públicas, como los decretos y las disculpas, normalmente refieren nobles intenciones porque evidencian cierta voluntad y posibilidad de que algo bueno suceda en el gobierno, sin embargo, no bastan si no se acompañan de acciones que en los hechos reflejen que hay cambios sociales reales, contundentes y convincentes. Las expectativas creadas por algunos especialistas que apuntan que “el SNA es el único enfoque que permite augurar la obtención de resultados positivos”²⁴⁰ y la “urgencia” que la “sociedad civil organizada” demanda en torno a su implementación, así como la próxima definición de estructuras y reestructuras de las

²³⁹ Véase EPN pide perdón por la ‘Casa Blanca’ - excelsior.com.mx. Así como discurso íntegro en <https://www.gob.mx/presidencia>

²⁴⁰ Véase Auditoría Superior de la Federación: *SNA: una buena noticia* en <http://blog-asf.gob.mx/>

instancias que lo integran en términos de su dimensionamiento y su funcionamiento en la lucha contra la impunidad y la corrupción, una vez instaladas, seguramente darán mucho que decir al respecto. Sobre todo, cuando se ha visto que las reformas históricas, particularmente las que inauguraron el siglo XXI (LFSF, 29 de abril del 2000) y dieron origen a la ASF, al sistema de transparencia, de evaluación del desempeño y la ley general de contabilidad gubernamental, entre otros, no difieren mucho de las causas, motivos y niveles de corrupción que fundamentaron la creación del SNA.

4. Oportunidades en el ciclo de rendición de la Cuenta Pública

Para abordar la constitución, gestión y organización de las instancias que integran el “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA), es necesario comprender primero cómo corre, fluye y registra actualmente el presupuesto financiero, la contabilidad de las operaciones y los programas del gobierno federal, atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo sexenal y los Criterios de Política Económica. Se trata del *ciclo de rendición de la Cuenta Pública en México* que, aunque es típico en el mundo²⁴¹, tiene su propia temporalidad, como se concibe a continuación:

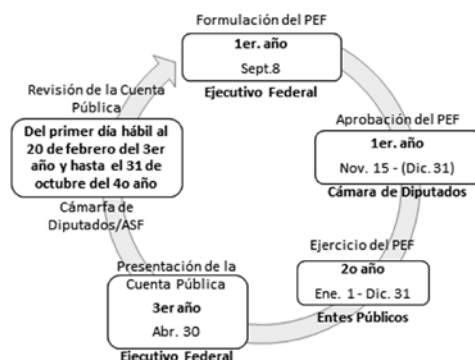
²⁴¹ Véase el *Ciclo procesal típico de la rendición de cuentas*, analizado aquí en la Gestión de la auditoría gubernamental en el Reino Unido, según su “Ley de Servicios de Auditoría 1866” en www.nao.gov.uk

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO	
CPEUM: "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.	
II.	Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
IV.	Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. (...)
El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, (...). La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.	
VI.	Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias (...), 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.	
La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.	
La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;	
VII.	Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;
VIII.	Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM: 27-05-2015)	

Lo anterior, visto como un ciclo, podemos resumirlo conceptualmente:

FLUJO Y TEMPORALIDAD DEL CICLO DE RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO



FUENTE: Concepción propia con base en las disposiciones de la CPEUM: 74-IV y VI
 PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

Una descripción breve de este proceso, nos permitirá comprenderlo mejor:

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO

1. *La formulación del anteproyecto del PEF* por parte del Ejecutivo Federal que, junto con la iniciativa de “Ley de Ingresos”, se remite a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre de cada año;
2. *La aprobación del PEF* por parte de la Cámara de Diputados, que concluye a más tardar el 15 de noviembre del mismo año, salvo en el inicio del periodo presidencial, al cierre de diciembre;
3. *El ejercicio del PEF* que transcurre del 1o de enero al 31 de diciembre, del año inmediato siguiente;
4. *La presentación de la Cuenta Pública*, una vez consolidada, que entrega el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al del ejercicio fiscal correspondiente; y
5. *La revisión de la Cuenta Pública*, a cargo de la Cámara de Diputados, a través de la ASF, que podrá iniciar el primer día hábil del ejercicio en que sea presentada; la entregar del IGE el 20 de febrero del siguiente año; y su conclusión que se asume el 31 de octubre del año siguiente.

FUENTE: Concepción propia con base en el artículo 74-IV y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al cierre de diciembre de 2016.

Como se aprecia, la CPEUM delimita una línea funcional entre la “*revisión*” y la “*fiscalización superior*” de la Cuenta Pública al reafirmar que la primera es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y que la segunda es competencia de la ASF. Sin embargo, pese los recientes cambios de temporalidad de la fiscalización en materia anticorrupción, el ciclo de rendición de la Cuenta Pública continuará fluyendo en un periodo que comprende 38 meses, lo cual es injustificado y costoso si se considera que las tecnologías permiten que la oportunidad consultiva desde el anteproyecto y previo a la aprobación del presupuesto se materialice como es en las mejores prácticas, sobre todo, porque se trata de las fuentes de información y registro contable, el mecanismo de monitoreo y control más importante del gobierno, ya que el presupuesto a todos implica y ajusta por necesidad, tratándose de los recursos públicos necesarios para la operación de todo ente público, del verdadero universo y alcance de la auditoría gubernamental en nuestro país.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

5. El sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental. Estrategia primaria de control

El sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental, (SPRHCG) es quizá el proceso más importante de todo sistema de responsabilización pública, pues refiere al registro de la información y al control de recursos más inmediato en términos monetarios y cuantitativos. Se trata de los bienes y servicios públicos en forma de operaciones financieras y programáticas, las fuentes primarias de entrada y salida al flujo por el que corre toda transacción pública. Su administración, está regulada particularmente en el artículo 134 de la CPEUM, en la LEY de Ingresos de la Federación, la LEY Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)²⁴², en la LEY General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)²⁴³ y la Ley de Coordinación Fiscal entre otras.

En un sentido amplio, es el primer instrumento de control para la transparencia, rendición y fiscalización de cuentas, pues incluye activos (patrimonio), pasivos (deuda), ingresos y gastos para monitorear, evaluar y controlar la productividad del gobierno. De ahí que en toda organización pública existan “unidades administrativas” encargadas de proveer la infraestructura física, tecnológica, material y de servicios básica para las instituciones, conforme al el artículo 134 Constitucional²⁴⁴:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)

Artículo 134: *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

FUENTE: CPEUM publicada el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 10-07-2015

²⁴² LFPRH, publicada en el DOF 30-03-2006, última reforma DOF 30-12-2015

²⁴³ LGCG publicada en el DOF 31-12-2008, última reforma DOF 18-07-2016

²⁴⁴ Véase *Reforma en materia de gasto público*. DECRETO que reforman y adicionan los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 07-05-2008 PDF, | [Proceso Legislativo](#)

Este mandato no solo implica administrar los recursos públicos bajo principios de “transparencia y honradez”, sino también bajo las condiciones de “eficiencia, eficacia y economía”, que son características de la auditoría de gestión. Queda claro que la evaluación bajo tales criterios implica a las instancias federales: la Secretaría de la Función Pública (SFP); los Órganos Internos de Control (OIC), la ASF; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y, en su caso, sus similares en las entidades federativas. La LFPRH hace más específicas las materias al disponer que todo ente público, siempre que ejerza recursos federales, observen los “principios” dispuestos por la CPEUM y va más allá al agregar los principios de “racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas y equidad de género” y, precisar, que la “ASF fiscalizará el estricto cumplimiento de esa Ley”.

Como se desprende, los entes públicos independientemente de soberanías son sujetos de la responsabilidad hacendaria que debe prevalecer en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), donde se plasma y sintetiza el alcance del “sistema de responsabilización pública”, como un todo, esto es, la organización, las políticas públicas, la orientación programática, el tamaño del gobierno y el universo de fiscalización, como se resume a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

EL SISTEMA DE PRESUPUESTO, RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EL UNIVERSO DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO (cifras completas en pesos)

Clasif.	Unidades Administrativas	Entes Públicos	PEF 2016 (a)	Plazas (b)	Indicador a/b*
A: RAMOS AUTÓNOMOS		15	99,214,603,346	81,235	1,221,328
1	Poder Legislativo	3	14,101,599,051	6,794	2,075,596
	Cámara de Senadores	1	4,421,972,587	1,335	3,312,339
	Cámara de Diputados	1	7,559,432,185	3,482	2,171,003
	Auditoría Superior de la Federación	1	2,120,194,279	1,977	1,072,430
3	Poder Judicial	3	63,616,316,565	44,619	1,425,767
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	1	5,087,491,930	3,340	1,523,201
	Consejo de la Judicatura Federal	1	55,872,115,835	39,667	1,408,529
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1	2,656,708,800	1,612	1,648,082
	Organismos Autónomos	9	31,667,690,524	29,822	1,061,890
ND	Banco de México	1	2,975,100,000	ND	ND
22	Instituto Nacional Electoral	1	15,473,834,466	9,642	1,604,837
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	2,447,483,112	3,180	769,649
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1	1,546,934,935	1,651	936,968
40	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	1	7,723,519,682	12,142	636,099
41	Comisión Federal de Competencia Económica	1	478,057,464	368	1,299,069
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1	1,060,000,000	860	1,232,558
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	1	2,000,000,000	1,270	1,574,803
44	Instituto Nal. de Transparencia, Acceso a la Información y P.	1	937,860,865	709	1,322,794
	B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	280	1,116,787,966,784	906,906	1,231,426
2	Oficina de la Presidencia de la República	1	1,922,652,864	1,379	1,394,237
4	Gobernación	20	67,472,539,816	80,232	840,968
5	Relaciones Exteriores	6	7,841,504,845	3,797	2,065,184
6	Hacienda y Crédito Público	21	28,502,492,275	54,948	518,718
7	Defensa Nacional	2	72,250,719,526	215,264	336,638
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y	17	84,827,278,656	24,604	3,447,703
9	Comunicaciones y Transportes	29	105,217,734,544	59,837	1,758,406
10	Economía	10	14,746,088,863	9,473	1,556,844
11	Educación Pública	40	302,986,555,681	214,499	1,412,531
12	Salud	40	132,216,881,794	67,033	1,972,415
13	Marina	1	27,401,156,874	65,605	417,669
14	Trabajo y Previsión Social	5	4,374,882,581	7,769	563,120
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	7	25,613,444,548	8,111	3,157,865
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	8	55,770,254,828	24,544	2,272,256
17	Procuraduría General de la República	6	16,468,566,951	25,278	651,498
18	Energía	8	2,807,979,137	8,008	350,647
20	Desarrollo Social ¹¹	11	109,371,909,018	16,050	6,814,449
21	Turismo	8	5,211,444,461	3,528	1,477,167
27	Función Pública	2	1,296,984,800	2,080	623,550
31	Tribunales Agrarios	1	881,065,063	1,790	492,215
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1	117,459,310	159	738,738
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	28	34,010,260,421	8,302	4,096,635
45	Comisión Reguladora de Energía	1	369,999,989	246	1,504,065
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	1	319,999,985	214	1,495,327
47	Entidades no Sectorizadas	6	14,788,109,954	4,156	3,558,258
	C: RAMOS GENERALES		2,434,535,205,392	101,432	NA
23	Provisiones Salariales y Económicas *		141,663,256,143	2,695	NA
25	Previsiones y Aportes a Sist Educación Básica, Normal T. y A		50,173,812,770	98,737	NA
	D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRES. DIRECTO	2	774,237,136,929	532,102	1,455,054
GYN	Instituto de Seguridad y Serv. Sociales de los Trab del Edo.	1	229,916,102,139	104,471	2,200,765
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	1	544,321,034,790	427,631	1,272,876
	E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	2	862,179,904,363	227,404	3,791,402
TYT	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	1	478,282,000,000	136,238	3,510,636
TVV	Comisión Federal de Electricidad	1	299,454,215,190	91,166	3,284,714
	TOTAL	298	4,763,874,000,000	1,847,511	2,578,536
	ENTIDADES FEDERATIVAS	32	ND	2,233,749	ND
	MUNICIPIOS Y DELEGACIONES Y OTROS	2,457	ND	2,000,000	ND
	UNIVERSO NACIONAL	3,172	ND	6,081,260	ND

FUENTE: Elaboración propia con base al PEF 2016 y Análisis de Plazas y Remuneraciones de la SHCP a septiembre de 2015, disponible en <http://www.pgef.hacienda.gob.mx/es/PPPF/TomoIX>. Las plazas de Entidades Federativas y el número de Municipios y delegaciones (2,457), con base al Anuario Estadístico y Geográfico 2015 de INEGI en www.inegi.org.mx. Los datos del Banco de México con base en <http://www.banxico.org.mx/ley-de-transparencia/publicacion-banxico/presupuesto-aprobado%7BAC585BCD-B920-A07A-89E7-43A0D8719F4A%7D> pdf no se registran en el PEF por lo que no se suman pues son de 2015, referenciales.

El Universo Nacional, o espacio muestral, no es la suma, sino se ajusta con el universo de fiscalización de 3,172 entes públicos contabilizados por la ASF. Las plazas de provisiones salariales y económicas son con cifras del 2014. Las plazas de PEMEX, CFE y Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación (...) son con cifras al 01 de 2013. Las plazas de municipios y delegaciones son estimadas con base a los indicadores de la OECD. La suma total del presupuesto anual incluye el Gasto Programable por Aportaciones a Seguridad Social (553.6 miles de millones de pesos) y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (616.3 mm); así como del Gasto no Programable por Deuda pública (357.4 mm); Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (616.5 mm); y otros.

ND: No disponible; NA: No aplica

*El Indicador PEF/plaza, para efectos analíticos prácticos se entenderá en lo sucesivo como el Costo presupuestal por plaza.

Desde aquí, es posible observar cómo se estructura la administración pública nacional y dimensionarla de un primer vistazo en todo su conjunto. Esto es, cómo se distribuye y prioriza el gasto y determinar un primer indicador de gestión pública, el *costo presupuestal por plaza* (cpp), para medir, comparar y evaluar la organización de las instituciones del gobierno federal.

Como se desprende, los 15 entes públicos de los *Ramos Autónomos* absorben el 2.1% del presupuesto total e integran 81,235 puestos, donde cada plaza equivale a un costo presupuestal promedio anual de 1.2 millones de pesos (mdp). En estos Ramos sobresale el Poder Judicial con 67.1% de las plazas y la Cámara de Senadores, con un cpp dos veces superior al promedio (3.3 mdp). Una apreciación general sobre los Ramos Autónomos es la tendencia mediática a criticar sus salarios, bonos y viáticos²⁴⁵, justificada por la autonomía y cierta discrecionalidad en el manejo de sus recursos, sin embargo, sin menoscabo de que cada peso cuenta, el hecho es que en todo su conjunto esas estructuras juntas administran solo al 2.1% del PEF y el 4.4% de las plazas del gobierno.

En contraste, en el *poder Ejecutivo*, el titular de la “Administración Pública Federal” (CPEUM: 90), incluyendo los *Ramos Administrativos*, los *Ramos Generales*²⁴⁶, las *entidades sujetas a control presupuestario directo* y las *empresas productivas del Estado*, así como el Gasto Programable por Aportaciones a Seguridad Social (553.6 miles de millones de pesos) y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (616.3 mm); así como del Gasto no Programable por Deuda pública (357.4 mm); y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (616.5 mm) administra el 97.9% del PEF y el 95.6% de las plazas. Es claro dónde los menores esfuerzos de control prometen mayores posibilidades de optimización de recursos.

²⁴⁵ Véase, por ejemplo, el Financiero: “*Pese a rezago en 655 mil casos, Poder Judicial pide más dinero*”, de Víctor Chávez el 21-09-2016; y “*Congreso: un despilfarro ofensivo*” de Pablo Hiriart, el 23-09-2016.

²⁴⁶ Se divide en **Gasto programable**: 19 Aportaciones a Seguridad Social; 23 Provisiones Salariales y Económicas; 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal; y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Así como en **Gasto no programable**: 24 Deuda Pública; 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero; 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Desde aquí, son evidentes enormes contrastes en términos de gasto/inversión y entre las relaciones presupuesto/estructura/plaza. El hecho es que se trata de un PEF con una excesiva orientación al gasto más que a la inversión productiva, a lo adjetivo más que a lo sustantivo y a lo administrativo más que a los bienes y servicios que demanda y necesita la sociedad. Por ejemplo, las áreas de seguridad (Defensa, Marina y Gobernación), que en conjunto implican 167.1 mmp con 361,101 plazas presupuestarias, contrastan con el presupuesto sectorial para Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación al que se destinan solo 84.8 mmp que implican 24 mil plazas, o bien, contra el que se destina al Medio Ambiente y Recursos Naturales que alcanza solo 55.8 mmp de pesos para 24,544 plazas.

Mientras que la ONU ha establecido que manejar las tareas de seguridad pública “de manera eficiente”, implica contar con mínimo 2.8 policías por cada mil habitantes, en nuestro país se estima que únicamente 20% de los municipios tienen corporaciones policiales de tal tamaño, lo que significa que cuatro de cada cinco carecen de la mínima suficiencia. En contraste, sin contar a la milicia que ha estado siempre sobredimensionada²⁴⁷, la Policía Federal concentra una fuerza *cuasi* militar estimada de 44 mil policías²⁴⁸ (SHCP: 2015). Tal disparidad está relacionada con el desorden de inseguridad pública.

Por su parte, en el *Panorama Educativo 2014*, la OECD señala que en México el promedio de alumnos por docente en primaria es de 28, cuando la media es de 15. En secundaria y bachillerato, un maestro mexicano atiende a 30 alumnos por grupo, frente a una media de 13 en la OECD. Mientras que una educadora mexicana de preschool atiende a 25 niños, la media OECD es de 13. Ello, se relaciona con el problema magisterial en el país, cuyo número se estima en aproximadamente

²⁴⁷ Por cierto hoy, se está gestando otra ley sobre seguridad del interior. El argumento, particularmente desde “el gobierno de transición”, ha sido que el ejército debe apoyar las tareas de seguridad pública, pues éstas han sido rebasadas por el crimen organizado. Sin embargo, el ejército está capacitado para funciones de seguridad nacional. Véase noticias del 09-12-2016: Reprocha Cienfuegos falta de apoyo de Segob; “no estamos a ... Reclama Cienfuegos falta de apoyo - reforma.com

²⁴⁸ Cifra estimada con base al Analítico de Plazas de la Secretaría de Gobernación en el proyecto de presupuesto de 2016. www.shcp.gob.mx

1,475,456 docentes”²⁴⁹. Más aún, de acuerdo con la OECD (*Health at a Glance 2013*) en México existen 2.2 médicos por cada mil habitantes cuando la media de los países miembros es de 3.2, es decir, existe un déficit de operación de al menos el 50% actualmente.

En suma, pese las expectativas del “presupuesto base cero” los recortes presupuestarios y medidas de austeridad que lanza indiscriminadamente el Ejecutivo Federal desde 1994, las proporciones que se destinan al gasto corriente o de operación del gobierno, con relación a la inversión en desarrollo humano e infraestructura pública evidencian serios contrastes que es importante revertir. Ello no se justifica cuando el ciclo de rendición de la Cuenta Pública y el sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental”, son el mecanismo de control más efectivo, pues no implican sancionar, sino estimular el cumplimiento de las obligaciones del gobierno con mecanismos de gestión pública innovadores, que están allí, a disposición en la teoría, normativa y en las mejores prácticas de administración pública internacionales.

²⁴⁹ Véase el *Informe Los docentes en México 2015* www.inee.gob.mx

Capítulo 6

El desempeño de las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción. Diagnóstico muestral.

La nueva “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” (LGSNA; DOF:18-07-2016), además de los principios dispuestos en el artículo 134 de la CPEUM (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez) y en la LFPRH (racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas y equidad de género), adiciona, también, los de “legalidad, objetividad, profesionalismo, lealtad, imparcialidad, integridad y competencia por mérito”, todos los cuales se llaman, ahora, “*Principios que rigen el servicio público*” (LGSNA: Capítulo II).

Con base en ello, todos los “Entes públicos” están obligados a “crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público” (LGSNA: 5º). Este es el fundamento de la investigación, pues se trata de obligaciones de los “Servidores Públicos”, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, Capítulo II), quienes son sujetos a “las sanciones aplicables por sus actos u “omisiones” (LGRA-1º). Es decir, que su función se regirá bajo condiciones de integridad y de “productividad” sobre las que aquí se ha insistido.

En torno al *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA), se han creado enormes expectativas públicas, particularmente, las que provienen de la llamada “sociedad civil organizada”²⁵⁰. Sin embargo, un adecuado desempeño gubernamental en México,

²⁵⁰ Es así que, a lo largo de todo el proceso legislativo y ejecutivo, determinadas asociaciones civiles *cuasi* se han posesionado del SNA. Ello se evidencia en la postura empresarial que, el mismo día de la promulgación de las llamadas 7 leyes, aclaró: “*La Sociedad Civil ya tiene en sus manos el trabajo en contra de la corrupción y no lo va a soltar*”. Véase la declaración en <http://mxsincorruccion.mx/la-promulgacion-del-sistema-nacional-anticorruccion-logro-historico-de-la-sociedad-en-contra-de-la-corruccion> (18-07-2016). Al autoafirmarse como “*una importante fuerza transformadora desde la sociedad*”. Esa postura evidencia que, además de la representación social tradicional, en México como en el mundo, una nueva forma de intermediación se coloca entre el Gobierno y las mayorías, los ciudadanos comunes que no pertenecen a organización civil alguna. Esto, si no se prevé, puede agudizar aún más el distanciamiento que existe entre los sectores y comunidades más vulnerables de la población.

más allá de perseguir “actos” de corrupción, implica atender, también, la “inacción” por “omisión” frente a los desórdenes que perviven en el campo intraorganizacional de las instituciones y transcurren sin que pase nada.

Para demostrarlo, a manera de espacio muestral, se han seleccionado las instancias públicas que integran el SNA. Aunque parezca pequeña, esta muestra es significativa por representativa de una práctica que es altamente probable sea generalizada en el universo de entes públicos que conforman el gobierno nacional (3,172), dado que se trata de las figuras máximas del propio SNA. Es decir, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC) y, particularmente, de las “Autoridades competentes para aplicar y “vigilar el “cumplimiento de la ley” (LGRA: Capítulo III), estas son, la Secretaría de la función pública (SFP) y los Órganos internos de control (OIC) en el ámbito del Ejecutivo federal, del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) en el ámbito judicial, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas (EFL) en el ámbito del poder Legislativo, sobre las que, a su vez, se han seleccionado las EFL de la Ciudad de México y del Estado de Puebla, solo a manera de muestra.

Todas ellas responden a un común denominador, organismos constitucionales con determinado nivel de autonomía para decidir sobre su organización y gestión interna. Se trata de funciones que, por su naturaleza funcional, deben y pueden hacer mucho más para ayudar y lograr los propósitos que busca el gobierno, sobre todo, porque son quienes deben actuar y poner en orden las organizaciones iniciando por la propia casa y predicar con el ejemplo.

No obstante, cabe destacar que el diagnóstico aquí dispuesto es generalizado para toda la administración pública conforme al artículo 134 constitucional y el artículo 5° de la LGSNA, de manera que es congruente con la normativa que emite la SFP²⁵¹

²⁵¹ Particularmente, el ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (DOF, 12-07-2010). Última reforma DOF 23-08-2013.

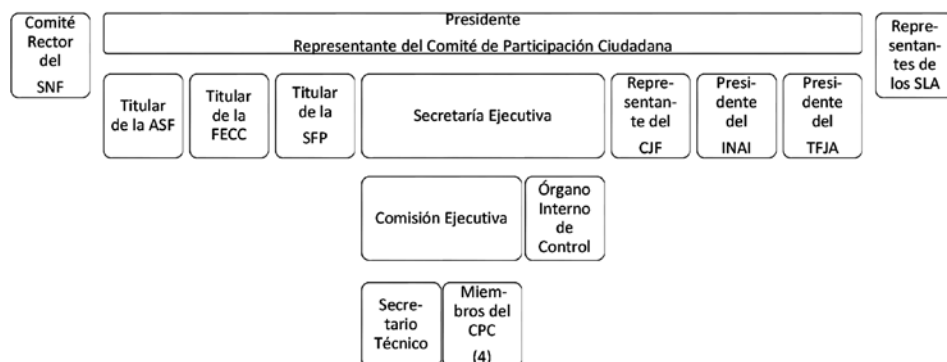
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

para la APF, pues se trata de análisis, valoraciones, resultados y sugerencias empíricas aplicables a todo ente público en cualquier poder y nivel de gobierno de nuestro país.

1. Gestión organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Aún no se conoce del todo la organización general que servirá de base para la implementación del SNA, sin embargo, a partir de las disposiciones constitucionales es posible dimensionar y vislumbrar gráficamente al que será el primer nivel de esa estructura, como se concibe a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: Concepción propia con base a la LGSNA, DOF 18-07-2016

Esta será muy pronto la estructura de organización rectora del Sistema Nacional Anticorrupción “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (CPEUM: 113°).

Como se aprecia, se trata de las instituciones públicas que, según su ámbito de competencia, son vistas como organizaciones interrelacionadas por un flujo continuo de procesos entre sí. Sin embargo, pese que el nuevo SNA pretende la integralidad, no comprende algunos órganos que son parte del sistema de monitoreo, evaluación y control en México, particularmente las instancias vinculadas con la fiscalización tributaria (SAT), la evaluación (CONEVAL e INEE), la fiscalización de recursos destinados a los partidos políticos y el control interno en el poder legislativo.

El SNA tiene un importante sentido en cuanto a decidir sobre determinadas políticas públicas en las materias relacionadas y coordinadas, sin embargo, ¿qué pasa con las deficiencias de diseño organizacional y procedimental que están dentro de las instancias e impiden su implementación efectiva? El Estado y muchas organizaciones civiles hacen bien en enfocarse contra la corrupción, cuando se estima que esta cuesta a México entre 2% y 9% del PIB²⁵² y el lugar 135 en el *ranking* de Transparencia Internacional, sin embargo, poco se hace sobre “*el uso y abuso de los recursos públicos*” (CIDE: 2012) desde las instituciones y estructuras formales al amparo de la legalidad, donde existen importantes áreas de oportunidad en términos de control organizacional, fiscalización y optimización de recursos.

No obstante, si lo que se pretende es combatir la corrupción, solo a manera de ejemplo, llama la atención que no se haya comenzado por consolidar una nueva “Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Responsabilidad Hacendaria”, así como reformar, entre otras, la LEY para la Coordinación de la Educación Superior (DOF 29-12-1978), la LEY de Coordinación Fiscal (DOF 27-12-1978), la LEY del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF: 10-04-2003), la LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la LEY de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (DOF: 04-01-2000), cuando éstas

²⁵² Véase conferencia de Luis Lamagro Lemes, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante el *Foro Empresarial Anticorrupción* reciente en la COPARMEX. CDMX, 17-18/08/2016. También, indicadores de México 2014 en <https://www.transparency.org/country/#MEX>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

desde su origen han permeado una abierta discrecionalidad, lo que sin duda está relacionado con la corrupción e impunidad que han costado tanto al erario²⁵³.

Todas estas normas evidencian serios problemas que están a la luz pública en los informes de resultados históricos de la propia ASF, quien incluso año tras año sugiere modificaciones legislativas concretas al respecto. De haberse atendido en su oportunidad, hubieran significado economías y ahorros billonarios tras casi 18 años desde su creación. El hecho es que antes de crear instituciones o estructuras públicas y seguir engrosando el gasto de operación del gobierno, hubiera sido más rentable y productivo resolver un desorden jurídico que promueve la opacidad y la corrupción en leyes fundamentales contra la corrupción y la impunidad desde hace varios años.

Primero, la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003) donde, además de ser exclusiva de la APF y no general para toda la República, son evidentes los desórdenes provocados por su artículo 34 y sus propios comités de evaluación que no propician la objetividad y la imparcialidad que debe prevalecer en todo órgano deliberativo²⁵⁴.

Segundo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, 2006), la cual, pese que su aplicación es general en las mejores prácticas, en México ésta es federal en forma contraria a lo que sí lo es en su complementaria la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Ello, cuando el proyecto y el ejercicio del presupuesto (transferencias, adecuaciones, subejercicios, economías y ahorros, entre otros) además de estar expuesto a la discrecionalidad hacendaria y a la autonomía organizacional, no merecen asistencia preventiva alguna de la ASF previo a su aprobación legislativa²⁵⁵.

²⁵³ Cabe destacar que desde la revisión de la Cuenta Pública 2013, la ASF reporta una serie de propuestas de reformas legislativas, con el objetivo de fortalecer el ambiente de control, transparencia y rendición de cuentas en diversos ámbitos de la gestión gubernamental. Nada más en 2015, se registraron 65 propuestas en torno a 15 ordenamientos jurídicos y 5 para crear instrumentos legales (IR-CP 2013) que ayudarían mucho de ser atendidas.

²⁵⁴ Véase el “Estudio sobre el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Propuestas de Mejora” OECD, México, 2014

²⁵⁵ Véase *Las adecuaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos de la Federación en ejecución y su control parlamentario*, del Dr. Óscar Nava Escudero en *Fiscalización Transparencia y Rendición de Cuentas*, Ed. Comp. CVASF-UEC, p. 399-434 2015 disponible en www.congreso.gob.mx. Así como también, la auditoría practicada en la Cuenta Pública 2011 sobre *Ingresos Excedentes*, disponibles en www.asf.gob.mx.

Tercero, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que plantea “identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público”, esto es, un sistema de indicadores de gestión pública sustentados en condiciones de efectividad y productividad. Pese que la propia ASF ha reiterado que su implementación aún presenta serias inconsistencias, se ha constatado que, en el propio *indicador de la ASF* en los analíticos presupuestarios²⁵⁶, se evidencian las mismas deficiencias y desórdenes que en esa materia normalmente observa²⁵⁷.

Cuarto, el sistema de contabilidad gubernamental (SCG), el cual, pese que la constitución dispuso desde el 2008 la presentación homogénea de la contabilidad pública, la “información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional” (CPEUM-73- XXVIII) lo que incluso trajo consigo la creación de un Consejo especial (CONAC), al que se delegó la armonización para que estuviera lista en 2012 a nivel nacional, hasta hoy, es inconcebible que aún no acabe de implementarse un sistema automatizado único y nacional.

Pese que el CONAC ha dispuesto un enorme bagaje de normatividad al respecto y que desde hace muchos años existen muestras de contabilidades verdaderamente complejas, como las bancarias que se realizan al día - día de la operación a nivel productos, servicios, costos por unidad responsable y cientos de miles de estados de cuenta por cliente, en la administración pública nacional en México, que se estima en 3,172 entes públicos, no termina de implementarse cuando es una con-

²⁵⁶ Véase *Indicadores de resultados de la Auditoría Superior de la Federación en Sistema de Evaluación del Desempeño 2014*:

http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria_Superior_de_la_Federacion

²⁵⁷ De acuerdo con las modalidades establecidas por la SHCP para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de los 1,045 programas presupuestarios (Pp) en 2012, la ASF observó que de 617 Pp con obligación de elaborar la MIR, en 558 se cumplió, sin embargo, 741 indicadores de desempeño (Id) registraron niveles de cumplimiento superiores al 200.0% e incluso en 48 Id al 1,000.0%. Sobre la implementación del SED, se sugiere consultar la Evaluación de Política Pública **GB-037 Sistema de Evaluación de Desempeño** publicado por la ASF en 2012, así como los publicados en febrero de 2015 en la auditoría GB-058 **Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño**.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

dición elemental en todo sistema de monitoreo, evaluación y control gubernamental²⁵⁸. Y esto no es un problema solo de los municipios, de los marginados especialmente, sino es tan grave el desorden que existen dependencias de la APF que aun operan su sistema de contabilidad interno por medio de aplicativos de “Excel”, en plena segunda década del siglo XXI.

Quinto, las leyes de contrataciones públicas, en las cuales la ASF ha insistido en reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP: DOF 04-01-2000), así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (04-01-2000)²⁵⁹, particularmente, en su artículo 1º respectivamente, ya que en ambas, incluso como réplicas, desde su origen en el año 2000, están provocando que “los contratos que celebren las dependencias con las universidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la APF con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa”, se adjudican por miles de millones de pesos al amparo de salvedades en ambas disposiciones legales, de manera directa y a discreción.

Y, sexto, la LEY para la Coordinación de la Educación Superior (DOF 29-12-1978) y la LEY de Coordinación Fiscal (DOF 27-12-1978) respectivamente, las cuales destacan por la ausencia de mecanismos de control en las fórmulas para la distribución y en las reglas de operación de recursos públicos destinados a programas sociales vía el gasto federalizado y o

²⁵⁸ Sobre la fallida implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como del Sistema de Justicia Penal, véase http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf (2015); así como *Transparencia y rendición de cuentas: armonización de informes y estados financieros de la Federación, entidades federativas y municipios. El caso del Poder Ejecutivo Federal*, aportación del C.P. Nicolás Domínguez García. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, CVASF-UEC, México 2015.

²⁵⁹ Dentro del “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” 2010 (p. 98) y 2011 (pp. 107 y 152) respectivamente, la ASF ha propuesto reformar los artículos 1º de la LAASSP e incluso de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSRM) y 4º de sus reglamentos. Véase, entre otros, el Informe de la Auditoría No. 55, *Política de Adquisiciones* sobre la Cuenta Pública 2014 practicada a la SFP y publicada en febrero de 2016, así como los Informes de Auditoría Forense practicadas a las cuentas públicas de 2011 a 2014, relacionadas con “Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Proyectos” con “Instituciones Públicas de Educación Superior”. www.asf.gob.mx

participaciones. En 2015, el gasto federalizado programable, sin contar las “participaciones federales” fue de 1.1 billones de pesos, lo que representó 23% del PEF y se estima equivale al 60% de los ingresos de estados y municipios²⁶⁰. El hecho es que las leyes y normas relacionadas carecen de mecanismos de control elementales para racionalizar con mejores fórmulas de distribución y condicionar y acotar el manejo y ejercicio de los recursos del gasto federalizado hacia la inversión productiva en infraestructura pública, al desarrollo humano y de las comunidades, más que al gasto de nóminas y estructuras de los gobiernos.

Se trata de una importante cantidad de recursos que año tras año se ven sometidos a irregularidades y hechos de corrupción. Desde subejercicios, opacidad, incumplimientos normativos, abiertas deficiencias y malos manejos, hasta falta de capacidades personales y estructurales, incluyendo, las limitaciones a la independencia y autonomía de las Entidades de Fiscalización Locales, todas las cuales, en el fondo tienen su causa en el marco “legal”.

En suma, lo destacado aquí es que, si lo que se pretende es combatir la corrupción, hay muchos elementos subyacentes que es urgente aprovechar y resolver ya, pues no implican mayores costos ni estructuras adicionales, sino transformaciones jurídicas y de gestión pública que son básicas y elementales.

Sin embargo, a ello hay que sumarle la inacción efectiva frente a un problema de organización que causa que el costo de estructura del gobierno en México equivale al 48.7% del gasto público total, cuando la media entre los países de la OECD es de 26.9%. Un gobierno relativamente caro que opta por reducciones del gasto público en forma generalizada e indiscriminada en lugar de un diagnóstico serio y racionalizado de sus estructuras. Ya se ha constatado antes que la administración pública nacional, ni posee una estructura ocupacional o de personal muy grande, ni los salarios de los servidores públicos son la causa del elevado

²⁶⁰ Ello en parte, obedece a las limitaciones del sistema de coordinación fiscal y la dependencia extrema a los recursos y participaciones federales por parte de las entidades federativas. Por ejemplo, en los países de la OCDE la recaudación por impuesto predial, el principal ingreso propio de los gobiernos locales representa 1.9% del PIB en promedio, cuando en México es del 0.3% del PIB.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

costo del gobierno²⁶¹, sino que el impacto en el costo y en la eficiencia de las instituciones está directamente relacionado con el diseño y gestión de las estructuras de organización institucionales.

Esto es, primero, porque cuando la tendencia internacional del “empleo público como porcentaje de la PEA es hacia estructuras racionalmente fortalecidas, pues su tamaño según la media OECD oscila en un 21.3% de la PEA y su costo en 26.9% del gasto público, en México la plantilla del gobierno representa el 11.8% de la PEA. Si bien la plantilla pasó de 3.8 millones en 1988²⁶² a 6.1 millones en 2015, lo que significa creció de 47 a 53 servidores públicos por cada mil habitantes (cuando en el Reino Unido y Francia el índice es de 134 y 111 respectivamente), lo cierto es que en términos relativos decreció, pues se redujo del 14.6 al 11.8 por ciento de la PEA en ese periodo. Es decir, cada año se genera un dispendio muy alto del presupuesto, pero existe una fuerza de trabajo, de empleos públicos, que en muchas áreas sociales y estratégicas es insuficiente.

Y, segundo, porque las organizaciones públicas, incluso las fiscalizadoras, siguen el mismo patrón que es común en el gobierno, por el que cada vez que se presenta un problema o función, se opta por una nueva normativa y estructura y, con ello, se desprende toda la cadena de niveles antes de evaluar objetivamente las capacidades y posibilidades para absorberla. Así, es común observar organizaciones injustificadas y la proliferación de estructuras verticales con desmedidas especializaciones y excesivos mandos medios y superiores (de jefes de departamento hacia arriba de la pirámide) con relación a las fuerzas de operación efectivas (auxiliares operativos

²⁶¹ Hemos asistido a la apología, algunas veces justificada, respecto al tamaño de la estructura y los niveles de sueldos del gobierno. Por ejemplo: “Promete López Obrador bajar 50% sueldos a los burócratas”, Noticias Terra (21-12-2011); “Descalifica Fox propuesta de AMLO para reducir los sueldos...” *Proceso* (18.03.2006); *Uso y abuso de los recursos públicos*, CIDE (2012); “Salarios de servidores públicos en México: ¿Valen lo que ... cuestan?”, *Animal Político*, blog 16-12-2010; Tiene México gobierno obeso | El Economista (2013/06/17); En México funcionarios y jueces ganan salarios de Suiza ..., pero con resultados de naciones como Sudán”: *Plumas Libres*, Buscaglia, (15-03-2015).

²⁶² *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*. INAP-SECOGEF, México 1988. Citado por el Dr. Roberto Rives en *La Administración Pública en México. 200 años ...*INAP, México, 2012.

de confianza y base), o bien, estructuras de apoyo staff o administrativas (adjetivas) sobredimensionadas respecto a las unidades vinculadas directamente con los propósitos institucionales (sustantivas).

Esta situación, además que impacta la productividad organizacional y la calidad de los servicios públicos, genera repeticiones administrativas muy costosas (como varias funciones de las oficialías mayores federales) que reducen la posibilidad de invertir en empleos e infraestructura pública indispensables. Más aún, cuando “los administradores toman decisiones no para alcanzar mayor eficiencia y productividad organizacionales” (Daft: 2003)²⁶³, sino para mantener el *establishment* o el *statu quo* que opta por el todo como está, sin más control que las “medidas de racionalidad” indiscriminadas que se imponen a partir del presupuesto. Así, es probable que se socave la objetividad en la gestión de estructuras, cuando se somete al arbitrio de cada autoridad la aplicación de ciertos ajustes²⁶⁴, sobre todo, cuando determinada autonomía constitucional oculta una abierta discrecionalidad en el manejo organizacional.

2. Gestión organizacional en el Órgano Garante del derecho a la Información pública (INAI) ²⁶⁵

La transparencia, el acceso a la información, el respeto a los datos personales y, en general, la rendición de cuentas son derechos fundamentales y políticas públicas que han costado y están costando mucho a México²⁶⁶. La información, en un

²⁶³ Daft, Richard. *Organization Theory and Design*. San Francisco; South-Western College Pub, 2003, p 10. Cita del Doctor Vicente Suárez Zendejas en *Revisión de prácticas metodológicas en investigación sobre Administración Pública: una aproximación exploratoria*. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. CVASF/UEC, LXII Legislatura. Cámara de Diputados, México, noviembre 2014. p. 490.

²⁶⁴ Un ejemplo reciente, es que pese al recorte de casi 240 mil millones de pesos proyectado en el PEF para 2017, el gasto por servicios personales representa 3.57% más a lo aprobado en el 2016. Véase *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*. http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html

²⁶⁵ Como un derecho humano, ha sido reconstituida (CPEUM: 6°, DOF 07-02-2014) y reglamentada en la LEY General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reciente (LGTAIP: DOF 04-05-2015), así como en la LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP: 09-05-2016).

²⁶⁶ Para más detalles en materia de transparencia, además de las referidas al principio se sugiere *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, del Dr. Sergio López-Ayllón, Ed. Cuadernos de transparencia No. 17 IFAI, México 2009, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo17.pdf>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

sentido amplio, se ha reconocido como un proceso administrativo esencial a lo largo de la investigación y como fuente de entrada y salida en todo sistema de responsabilización pública.

Como una función pública, está representada en la figura del “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (INAI), en su carácter de instancia superior responsable de establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, o ente público en los tres poderes y niveles de gobierno, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. En los últimos doce años se ha fortalecido al grado de construir costosos “Organismos garantes” en toda entidad federativa y, más aún, unidades específicas injustificadas en casi todos los entes públicos para dar servicio y atender este derecho. Estos órganos garantes, se integran por cuerpos directivos colegiados en el ámbito de los poderes públicos y niveles de gobierno, para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales (LGTAIP: 37°-39°), con plena autonomía constitucional (técnica, presupuestal, de gestión y organizacional) para definir “la estructura administrativa necesaria” y un presupuesto adecuado y suficiente para la gestión y el desempeño de sus atribuciones” (LGTAIP: 40). Sin embargo, ¿quién garantiza que realmente opera con la estructura necesaria y un presupuesto adecuado?

En el caso del INAI, tales atribuciones se orientan a conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados, así como los recursos de inconformidad en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes; conocer y resolver de oficio o a petición de sus similares de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten; interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren el derecho de acceso a la información, así como promover controversias constitucionales; establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones correspondientes;

y, en general, promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia, la publicidad y el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Artículo 41), principalmente.

De acuerdo con el “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006–2012”²⁶⁷, del 01 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2011 se recibieron 566,793 solicitudes de información en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), de las cuales solo el 5.5 % derivaron en recursos de revisión. En dicho periodo, la APF recibió en promedio 310 solicitudes diarias, las cuales en casi 97 de 100 casos se realizaron por medio electrónico. Posteriormente, del 01 de julio al 30 de noviembre de 2012 se procesaron 52,379 y 2,559 recursos de revisión lo que significa que en promedio diario se atendieron 349.2 solicitudes directamente por la APF, de las cuales se desprendieron 17.1 recursos de revisión que se desahogaron en el Órgano garante. El hecho es que se trata de un servicio que, por su propia naturaleza, es utilizado por un sector de la población específico²⁶⁸ y cuyos volúmenes de operación, salvo excepciones, no son proporcionales con las estructuras creadas en casi todos los entes públicos para ello.

Bajo tal diseño, las actividades prácticas y sustantivas del Órgano garante nacional, las más operativas, se centran en deliberaciones sobre los recursos de revisión y de inconformidad interpuestos por los particulares o aquellos que le son turnados por sus similares de las Entidades Federativas, incluyendo las medidas de apremio y sanciones correspondientes; y, en menor medida, por acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, para lo cual el INAI ha considerado “adecuado” un presupuesto que asciende a 937.9 millones de pesos con una estructura de organización “necesaria”, que se muestra a continuación:

²⁶⁷ Disponible en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Informes.aspx?a=m3>, consultado el 18 de enero de 2016

²⁶⁸ Estudios recientes, estiman que a este servicio recurre sólo el 10% de la población, que viven en zonas urbanas. Véase *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. La construcción de una política pública* p 487-526, de la Dra. Plascencia Adriana Plascencia Díaz. Ed. CVASF-UEC LXIII Legislatura México 2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
 ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN Y PLANTILLA DE PERSONAL SEGÚN EL PRESUPUESTO PARA EL 2016

Tipo de	Plaza Presupuestaria	Unidades	Percepción Anual	Total
Personal de Estructura Mandos Medios y Superiores	Comisionado	7	3,460,029.00	24,220,203.00
	Coordinador	5	2,379,227.00	11,896,135.00
	Contralor	1	2,118,710.00	2,118,710.00
	Director General	25	2,118,710.00	52,967,750.00
	Jefe de Ponencia	7	2,011,146.00	14,078,022.00
	Secretario de Ponencia de Datos	7	2,009,535.00	14,066,745.00
	Secretario de Ponencia de Acceso	7	2,009,535.00	14,066,745.00
	Secretario Particular	7	2,009,535.00	14,066,745.00
	Director de Área	26	1,711,434.00	44,497,284.00
	Director de Área	28	1,612,551.00	45,151,428.00
	Director de Área	10	1,459,820.00	14,598,200.00
	Subdirector de Área	58	1,187,161.00	68,855,338.00
	Subdirector de Área	47	1,118,921.00	52,589,287.00
	Subdirector de Área	29	962,324.00	27,907,396.00
	Subdirector de Área	19	826,613.00	15,705,647.00
	Jefe de Departamento / Consultor / Auditor	95	696,225.00	66,141,375.00
	Jefe de Departamento / Consultor / Auditor	84	596,267.00	50,086,428.00
	Jefe de Departamento / Consultor / Auditor	37	520,968.00	19,275,816.00
Personal Operativo	Enlace / Proyectista	103	465,946.00	47,992,438.00
	Enlace / Proyectista	22	448,645.00	9,870,190.00
	Enlace / Proyectista	4	411,860.00	1,647,440.00
	Enlace / Proyectista	31	339,795.00	10,533,645.00
	Secretaría OD1 7	7	492,585.00	3,448,095.00
	Chofer	7	438,112.00	3,066,784.00
	Auxiliar Administrativo	36	368,553.00	13,267,908.00
TOTAL		709		642,115,754.00

FUENTE: Consolidación propia con base a SHCP, al proyecto de presupuesto para 2016, Analítico de Plazas, disponible en <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/TomoIX>

A simple vista, relacionando la estructura y las atribuciones con los volúmenes de operación promedio diario, referidos, es posible apreciar que, en materia de transparencia, las estructuras administrativas así dispuestas, representan importantes áreas de oportunidad para la optimización de recursos públicos. Se trata de una estructura sobredimensionada con un exceso de niveles jerárquicos pues el 70.4% de las plazas corresponden a personal de mandos medios y superiores que por sí solos absorben el 80.1% de una nómina que, a su vez, representa el 68.5% de un presupuesto anual que ronda ya los mil millones de pesos anuales. Este diseño y dimensión organizacional, ejemplifica la abierta discrecionalidad en la definición de estructuras institucionales que es común en la administración pública mexicana y, más aún, en aquellos organismos con cierta autonomía, para decidir su organización, cuyo esquema, contra la naturaleza de “responsabilización” o de cierta “regulación y control” de su función, se ha replicado y multiplicado indiscriminadamente, no solo en las 32 entidades federativas, sino en casi todos los entes públicos.

Es así que, para cumplir este fundamental derecho, el Estado mexicano no solo dispone ahora de esta estructura y sus similares en las entidades federativas, que seguro siguen el mismo patrón, sino que en cada sujeto obligado se integra un “Comité de Transparencia colegiado” y se crea la “Unidad de Transparencia”, todos los cuales se suman a una política pública, sin duda muy importante, pero que por su diseño y definición está resultando muy costosa en un país con enormes carencias sociales, que son elementales.

La respuesta a la pregunta planteada revela un problema que no es particular de esta función, como se evidencia en lo sucesivo. Quienes determinan que los organismos públicos, principalmente aquellos con cierta autonomía, operan con “la estructura administrativa necesaria y un presupuesto adecuado” son sus propios directivos, lo que significa que es altamente probable que la mayor parte del gasto público asignado para su organización y funcionamiento, particularmente por servicios personales y otro gasto corriente, está abierto a la discrecionalidad de las autoridades en turno.

Cabe recordar aquí, como se ha previsto en el estudio comparado, que para atender la misma materia en Japón y en el Reino Unido no fue necesario crear institución adicional alguna. Es así como en Japón la función solo amerita dotar de una Comisión especializada en el “Consejo Nacional de Auditoría”.

Lo destacable aquí, es que las organizaciones encargadas de la transparencia representan en sí mismas una importante área de oportunidad de optimización de recursos. Como integrante del SNA, debe estar alejada de la duda en el debate sobre *el uso y abuso de los recursos públicos*²⁶⁹ y ser ejemplo de buen gobierno.

El que un derecho demande implementar una función fundamental, no implica necesariamente la creación automática de una nueva institución, sino racionalizar, antes, las alternativas para su organización. El Estado ha puesto un gran

²⁶⁹ Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Magaloni Kerpel Ana Laura (editores), 2012, CIDE: Serie *El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*. Cuadernos de debate, México, <https://noticide.wordpress.com/2010/11/10/serie-el-uso-y-abuso-de-los-recursos-publicos-cuadernos-de-debate/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

empeño para garantizar el derecho a la información, lo que es encomiable, sin embargo, tal empeño no ha sido el mismo para garantizar el derecho al agua y la alimentación. El hecho es que la estructura de transparencia es un área de oportunidad organizacional que urge racionalizar.

3. Gestión organizacional en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. (FECC)

Se trata de la conocida “*procuración de justicia*”, la que sugiere dar a cada cual lo que le corresponde conforme a derecho, cuyas actividades en conjunto están comprendidas en la Carta Magna bajo la autoridad del *Ministerio Público*, institución presidida, a nivel Federal, por los aún nombrados como “Procurador General de la República” y “Procuradores Generales de Justicia” en el caso de los Estados y de la Ciudad de México, pero que serán los Fiscales Generales una vez completadas las dos últimas reformas al artículo 102, apartado “A”, que regula a la que se ha considerado una “omnipotente” figura del Estado:

La primera, el 10 de febrero de 2014 en la que se dispone que a partir del 1o. de diciembre de 2018, el Ministerio Público Federal se organizará en una “Fiscalía General de la República”, como órgano público autónomo cuyo cargo será por nueve años, “que contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción”, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, pero podrán ser objetados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República.

Y la segunda, el 29 de enero de 2016, en la que se especifica que “corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”.

FUENTE: La primera disponible en. <http://www.diputados.gob.mx> 7ª Reforma DOF 10-02-2014 y la segunda en 8ª Reforma DOF 29-01-2016

Conforme al “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República” (18-07-2016)²⁷⁰, la *Fiscalía Especia-*

²⁷⁰ Conforme al artículo Primero Transitorio del Decreto, las reformas entrarán en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la FECC.

lizada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (FECC) es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los delitos tipificados como hechos de corrupción. Con excepción de los delitos cometidos por servidores públicos en las distintas variables criminales, tendrá competencias relacionadas específicamente con los referidos en el Art. 10 Ter del Código Penal Federal:

DELITOS TIPIFICADOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN

I.	Ejercicio ilícito de servicio público
II.	Abuso de autoridad
III.	Coalición de servidores públicos
IV.	Uso ilícito de atribuciones y facultades
V.	Concusión
VI.	Intimidación
VII.	Ejercicio abusivo de funciones
VIII.	Tráfico de influencia
IX.	Cohecho
X.	Cohecho a servidores públicos extranjeros
XI.	Peculado
XII.	Enriquecimiento Ilícito

FUENTE: Título Décimo del Código Penal Federal reformado el 18 de julio de 2016

Según la gravedad de la falta, las penas van desde tres meses hasta cuarenta años de prisión. Sin embargo, se prevé que además de las sanciones se impondrá a los responsables de su comisión la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo cargo o comisión públicos de uno y hasta veinte años. Pese haber sido creada de *jure* desde el 10 de febrero de 2014²⁷¹, de *facto* la FECC todavía no se constituye. Es así como hasta hoy corresponde a la “Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales”²⁷², entre otras atribuciones, “la investigación, persecución y prosecución de delitos cometidos por servidores públicos ajenos a la Procuraduría y contra la administración de justicia, con la finalidad de combatir estos ilícitos y erradicar la corrupción en el servicio público y la administración de justicia”.

²⁷¹ A través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014.

²⁷² DE acuerdo con la página <http://www.gob.mx/pgr> al día 17-08-2016, existe un Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Para ello, cuenta con la “Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia”, la cual se constituye como el antecedente inmediato del que será el “Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción”. Extrañamente, en el reciente 3º Informe de Labores 2014-2015²⁷³, no existe dato estadístico alguno sobre la operación o gestión de esta Unidad, salvo que:

“Con el propósito de fomentar, promover y coadyuvar en mecanismos de inteligencia fiscal que permitan llegar al fondo de las investigaciones, evitando así la impunidad de servidores públicos que se encuentren relacionados con actos de corrupción, se establece una mayor coordinación con los tres órdenes de gobierno, así como con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y con el Consejo de la Judicatura Federal.

Con el propósito de fortalecer a las áreas sustantivas que conforman la Institución, se trabajó con las instancias globalizadoras, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Función Pública obteniéndose la autorización para: • La creación de 21 plazas de mando para la transición de Procuraduría a Fiscalía (Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción”.

FUENTE 3º Informe de Labores de la PGR 2014-2015

Esa es la forma en que una estructura de ese nivel rinde cuentas. No obstante, es posible tener una idea de los volúmenes de operación a partir de datos registrados en el “Informe de Rendición de Cuentas de la Procuraduría General de la República 2006-2012 (Tercera Etapa, Enero – Noviembre 2012), en donde se registra que, “en materia de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia, se radicaron 38 averiguaciones, obteniendo 20 órdenes de aprehensión y 22 de formal prisión” en todo el periodo. Más aún, al rastrear en sus propios registros, se observa que, de 2010 al 2015 se ejerció la acción penal o consignación, siempre sin detenido, de 43 casos (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, contra la administración pública y enriquecimiento ilícito), de los cuales solo en 14 se libró la orden de aprehensión, en todo el periodo²⁷⁴. Es decir, que solo 1 de cada 3 casos fue sometido a proceso judicial. Es importante considerar también que de las cuentas

²⁷³ Disponible en <http://pgrarchivos.blob.core.windows.net/informe-de-labores/2015.pdf>

²⁷⁴ Véase Estadística de la Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en materia de delitos federales, disponible el 03-02-2016 en <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/default.aspx>

públicas de 1998 al 2013²⁷⁵ la ASF presentó 582 denuncias de hechos ante el Ministerio Público, destacando que 369, el 93.0% se registró de las últimas cinco revisiones a la Cuenta Pública (2009-2014). Pese que sería muy ilustrativo conciliar las cifras, el estatus legal es que sólo 21 casos fueron consignados, de los cuales 12 ameritaron el no ejercicio de la acción penal, lo que significa que hoy, al menos, el 98.5% continúa en proceso. Un proceso costoso, complejo, lento y largo, congruente con los niveles de impunidad.

Todo ello confirma porque los más de los asuntos penales terminan sin castigo. Es así, que según cifras de la propia PGR “en 2013, del total de personas procesadas en el país, *únicamente 0.8% fue por delitos relacionados con servidores públicos*”. Es tan grave el problema, que el ex Presidente de la llamada transición en el 2000 afirma que la ausencia del “imperio de la ley” es “el obstáculo principal para el desarrollo de México”²⁷⁶.

En suma, no solo por los índices de violencia, inseguridad, impunidad y desconfianza que están a la vista²⁷⁷, sino por el simple vistazo a sus estructuras y al volumen de sus investigaciones, es incuestionable que las instancias de procuración e impartición de justicia, incluyendo las de seguridad nacional y pública, a todas luces representan importantes áreas de oportunidad en materia de racionalidad organizacional, eficiencia procedimental y optimización de recursos.

²⁷⁵ Véase Informes generales Cuenta Pública 2013 y 2014, publicados en febrero de 2015 y 2016, disponibles en www.asf.gob.mx Informe General

²⁷⁶ Palabras del Visitador de la PGR, César Alejandro Chávez Flores, en el *Foro sobre la reforma secundaria en materia de corrupción*, en el Senado de la República. “Excélsior”, 25-02-2016 *La PGR corre a 249 corruptos; algunos, relacionados con extorsiones*; así como Reforma, 25-02-2016 *Reclama Zedillo imperio de la ley*

²⁷⁷ Las discusiones se han centrado en lo que se ha llamado el monopolio del ejercicio de la acción penal y de la necesidad de dotar de una verdadera autonomía al Ministerio Público en México. Se trata de implicaciones jurídico-estructurales que en materia de seguridad pública y justicia penal generan un manejo omnimodo, discrecional y parcial de esta importante figura constitucional. No es casual la desconfianza proyectada en muchos casos de linchamiento; los rezagos, largos plazos y deficiencias de procedimiento que han propiciado la impunidad; y la cifra negra que frena la denuncia ciudadana y favorece la arbitrariedad, la corrupción y la prepotencia de una procuración de justicia sin independencia, cuestionada muchas veces por la forma miserable y ruin en que se ha perseguido y consentido el delito.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

4. Gestión organizacional en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (TFJA)

La sanción, como consecuencia de una contravención a la norma jurídica o al estado de derecho, está relacionada con la administración o impartición de justicia a cargo de los órganos jurisdiccionales o tribunales judiciales de un Estado. Normalmente, se ejerce por la vía del derecho penal y por el derecho administrativo sancionador o derecho disciplinario.

En México, pese los linchamientos y la impunidad, el artículo 17 de la CPEUM, aspira: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho” y, dispone: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. El artículo 109, fracción III, por su parte, establece que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Sin embargo, pese que desde el 4 de diciembre de 2006, sin mayor aspaviento, se promulgó un importante Decreto para instituir “tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos” y “para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa”²⁷⁸ (lo cual quedó “pendiente” al no promulgar la legislación secundaria correspondiente), en México, en tanto se implementan las reformas derivadas del SNA, las sanciones administrativas se han impuesto bajo disposiciones del artículo 79, fracción IV constitucional (hasta antes de la reforma anticorrupción), por conducto de la ASF desde el punto de vista del control externo, así como en los artículos 21 y 16, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por los órganos internos de control (SFP-Contralorías y OIC).

²⁷⁸ Véase la Reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, Disponible en www.diputados.gob.mx PDF

Precisamente, desde el 2001 las entidades de fiscalización externa (ASF y EFL) promovieron ante las instancias internas de control competentes las presuntas acciones u omisiones que pudieron implicar una responsabilidad administrativa sancionatoria (PRAS). Un procedimiento legal que sin duda ha costado mucho en términos económicos por la abierta discrecionalidad e impunidad que ha permeado durante tanto tiempo al respecto, como se verá más adelante. Por ello, aunque tarde, es bienvenida la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que será el *Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (TFJA).

Conforme a su nueva Ley Orgánica (LOTFJA, DOF 18-07.2016)²⁷⁹, el TFJA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y jurisdicción plena. Forma parte del SNA y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la CPEUM en la LGSNA y en la LOTFJA. Las resoluciones que emita deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso. En suma, un tribunal esencial desvinculado inexplicablemente del poder judicial.

De acuerdo con el último informe de gestión en materia de “justicia contencioso administrativa federal” del 2015²⁸⁰, de un “interés económico controvertido” de los asuntos que se tramitaban en el tribunal al inicio de la actual administración por 548,500 millones de pesos, al cierre de noviembre 2015 éste disminuyó a 211,605 millones, lo que significa liberó de litigio 336,895 millones de pesos en beneficio del erario o de los particulares. En materia jurisprudencial, se emitieron 98 jurisprudencias y 476 precedentes. Por lo que hace a la labor de trámite, se dictaron 12,453 acuerdos y se revisaron y autorizaron 1,900 engroses. Entre el pleno y las secciones recibieron un total de 2,430 asuntos, un 3% más del periodo anterior, de los cuales 2,066 resultaron con sentencias. Del

²⁷⁹ De acuerdo con el artículo Quinto Transitorio del Decreto, La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entró en vigor el 19 de julio de 2016.

²⁸⁰ Véase detalles en el *Informe anual de labores 2015, del magistrado presidente del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa*, Manuel Hallivis Pelayo, que se llevó a cabo en el auditorio “Antonio Carrillo Flores”, el miércoles 9 de diciembre de 2015, en la Ciudad de México.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

total de sentencias fueron impugnadas 456, se resolvieron 131 y se habían revocado 33, el 1.6%.

De un total de 179,250 demandas recibidas a nivel nacional, 124,325 fueron en la vía ordinaria y 44,925 en la vía sumaria. De esos, se resolvieron 159,424 asuntos, de los cuales 103,400 se resolvieron por sentencia y 56,024 por otros motivos. 37,092 sentencias fueron impugnadas; y sólo 1,899 revocadas, es decir, el 1.8%, lo que denota cierta efectividad.

Sin embargo, durante el foro en materia anticorrupción en febrero de 2016, ante el Senado de la República, el magistrado presidente declaró que 51.33% de los funcionarios denunciados por corrupción ganó los casos al Estado. Asimismo, declaró que “del 2000 al 2016, el tribunal ha recibido 1 millón 664,000 demandas, de las cuales 28,211, corresponden a responsabilidad de los servidores públicos, de cuyos juicios, el 51.33% lo gana el particular y el 48.67% lo gana el Estado”²⁸¹. Al respecto, destacó dos aspectos a cuidar en torno al SNA: “por un lado la necesidad de preservar el interés público y, por el otro el de la seguridad jurídica”. Sobre el primero, al asumir que “los servidores públicos son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus respectivos encargos”, subrayó que “cuando no existe eficiencia, eficacia, economía, honradez y legalidad en el servicio, resulta evidente que se vulnera el interés público y por ende el interés de la nación”; mientras que sobre el segundo, sostuvo que “quienes ejercen estas labores de control y vigilancia deben poner el ejemplo en el cumplimiento de las leyes y en la atención a la seguridad jurídica”²⁸².

Estas declaraciones, viniendo de un jurista sensibilizado por la experiencia ejecutiva, fortalecen la tesis administrativa sobre la que se insiste. Esto es, poner atención, hacia y desde adentro de la propia casa.

Independientemente de que se trata de una instancia que no se ha adaptado con los magistrados derivados del SNA,

²⁸¹ Véase El Economista (22-02-2016) **La mayoría de denuncias en la ASF sólo están en etapa de integración**

²⁸² Palabras del Dr. Manuel L. Hallivis Pelayo en su *Presentación* a la edición de *Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas Tomo 2*, p. 11-28. Compilación coordinada por la CVASF-UEC, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México diciembre 2015.

Jerónimo Jesús Salinas García

conviene hacer un análisis del TFJA, a partir de la plantilla de personal disponible al alcance:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

NIVEL JERÁRQUICO	PLAZAS	SUELDO BRUTO ANUAL	NÓMINA
PRESIDENTE	1	3,317,297.00	3,317,297.00
MAGISTRADO PRESIDENTE DE SECCION	2	3,243,635.00	6,487,270.00
MAGISTRADO DE SALA SUPERIOR	8	3,216,673.00	25,733,384.00
MAGISTRADO DE LA JUNTA DE GOB. Y ADM.	4	3,216,673.00	12,866,692.00
MAGISTRADO DE S. REG / SUPERNUMERARIO	144	2,945,656.00	424,174,464.00
CONTRALOR INTERNO / SECRETARIO OPTVO.	3	2,505,045.00	7,515,135.00
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS	1	2,238,155.00	2,238,155.00
DIRECTOR GRAL "A" / SECRETARIO DE JUNTA	2	1,797,507.00	3,595,014.00
SECRETARIO PARTICULAR DEL PRESIDENTE	1	1,573,015.00	1,573,015.00
DIRECTOR GENERAL "B"	1	1,375,724.00	1,375,724.00
TITULAR UNIDAD "A" / SECRETARIO ADJUNTO	3	1,256,181.00	3,768,543.00
DIRECTOR DE AREA "A" Y "B"	13	1,058,275.00	13,757,575.00
SECRE. /TITULAR "B" / COORD. / DIRECTOR "C"	61	908,159.00	55,397,699.00
SECRETARIO A. REG/ DIRECTOR "D" /TITULAR	500	778,867.00	389,433,500.00
SUBDIRECTOR DE AREA "A"	2	777,620.00	1,555,240.00
SUBDIRECTOR DE AREA "B"	15	657,350.00	9,860,250.00
SUBDIRECTOR DE AREA "C"	8	651,545.00	5,212,360.00
SUBDIRECTOR DE AREA "D"	17	560,887.00	9,535,079.00
SUBDIRECTOR DE AREA "E"	33	487,161.00	16,076,313.00
SUBDIRECTOR DE AREA "F"	39	434,695.00	16,953,105.00
ACTUARIO	155	385,618.00	59,770,790.00
JEFE DE DEPARTAMENTO "B"	4	384,923.00	1,539,692.00
JEFE DE DEPARTAMENTO "C"	102	343,928.00	35,080,656.00
SUBTOTAL MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES	1119	34,114,589.00	1,106,816,952.00
OFICIAL JURISDICCIONAL	314	193,174.00	60,656,636.00
SECRETARIA DE MAGISTRADO	156	293,174.00	45,735,144.00
SECRETARIA / ANALISTA ADMVO...	379	263,827.00	99,990,433.00
TECNICO ADMINISTRATIVO	191	206,775.00	39,494,025.00
SECRETARIA/ AUXILIAR A. /AP. TECNICO...	665	219,658.00	146,072,570.00
SECRETARIA ACTUARIO/ AUXILIAR ADVO...	58	218,523.00	12,674,334.00
AUXILIAR DE SALA O DE AREA	56	197,062.00	11,035,472.00
SUBTOTAL OPERATIVOS	1819	1,592,193.00	415,658,614.00
TOTAL TFJFA	2938	35,706,782.00	1,522,475,566.00

FUENTE: Consolidación propia con base al Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, Analítico de Plazas y Remuneraciones del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa

Con independencia de los detalles estructurales y procedimentales que sería muy productivo realizar en el campo mismo de la operación, es posible apreciar que, por lo general, del total de plazas el 38.1% que corresponde a personal de mando absorbe el 72.7% del gasto por servicios personales. De entrada, presenta el mismo *síntoma* y trastorno organizacional que es común en nuestra administración pública y cuya característica son estructuras sustentadas en la dirección y supervisión más que en la operación y en la

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ejecución efectiva, lo que trae consigo enormes dispendios de recursos e ineficiencias que no será fácil revertir.

Es así, que evidencia un tramo de control muy reducido (1.6 puestos por supervisor) que en promedio equivale a menos de dos puestos operativos por cada puesto de mando, lo que evidencia porqué de cada diez pesos invertidos en el capital humano, 7.2 se quedan en los niveles superiores y, se explica otra vez, la existencia de estructuras piramidales invertidas, donde las relaciones son de casi uno a uno entre el personal directivo y el operativo. Esto es más significativo porque involucra otro órgano cuyo deber ser es la justicia y que supone un compromiso tácito socialmente responsable y distributivo.

El hecho es que, si se racionalizara la estructura de organización a niveles de al menos 25% el gasto de personal de mandos medios y superiores, se tendría capacidad o disponibilidades efectivas para aumentar hasta en 50% su propia estructura operativa, lo que representaría no solo mayor cobertura, eficiencia y efectividad organizacional, sino más y mejores empleos.

En suma, es altamente probable que, bajo el nuevo diseño constitucional, del que *per se* vislumbramos crecimientos estructurales irracionales, se desprendan costos adicionales injustificados y mayores dispendios, cuando son evidentes enormes necesidades de recursos en diversas áreas sociales o sustantivas del Estado. Por ello, es indispensable voltear hacia las estructuras y poner atención especial en la organización y en los procedimientos de operación, especialmente, en el mérito profesional, capacidades y mecanismos de selección del personal de la administración pública en todo su conjunto.

5. Gestión organizacional en el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)

La labor sustantiva del Poder Judicial de la Federación es la jurisdiccional, que culmina con las resoluciones en las materias que conoce, particularmente las derivadas del juicio de amparo. Naturalmente, se trata de una función en constante

crecimiento si se considera que en 2009 atendía 4,469 asuntos y en 2016 el volumen creció casi cuatro veces, pues pasó a 16,139 asuntos por año²⁸³, lo que está relacionado con la creciente demanda de justicia en México.

Pese que se arguye que en el supremo tribunal de otros países se atienden solo asuntos de especial importancia, es decir, de control constitucional, como en España donde se atendieron solo 274 o en Estados Unidos donde se atendieron 80 en un año, donde sería necesario comparar estructuras, aun así, bajo el esquema de operación actual, en México se atienden 68 asuntos en promedio diario por 824 órganos jurisdiccionales en el que se desempeñan 550 Jueces de Distrito y 871 Magistrados de Circuito integrados en 43,007 servidores públicos con plaza presupuestaria, de los cuales, el 92%, depende del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Una enorme estructura para muy poco volumen.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones (CPEUM: 100). Se integra por siete miembros de los cuales, uno es el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo. Está facultado para resolver sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces y, en general es el responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Extrañamente, un poder administrativo sobrepuesto al poder judicial.

Independientemente de las competencias de la propia Contraloría de la SCJN, en la SCJN existe una especie de doble control interno, ya que el CJF se erige como vigilante y “juez de jueces” al mismo tiempo que ejerce un determinado poder sobre el ejercicio de la función jurisdiccional federal. Según su más reciente informe²⁸⁴, ha sancionado a 63 funcionarios

²⁸³ Sobre este apartado se recurre al Informe del ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, con motivo de su *segundo informe anual de labores*, el 14 de diciembre de 2016. Disponible en la página www.scjn.gob.mx

²⁸⁴ Véase *Segundo informe anual de labores de la SCJN*, presentado el 14 de diciembre de 2016. Disponible en la página www.scjn.gob.mx

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

mediante procedimientos disciplinarios. De entre ellos destacan 11 magistrados de circuito, con sanciones que van desde amonestación hasta suspensión del cargo, así como 16 jueces de distrito, entre los cuales 2 causaron destitución.

En 2016, la Comisión de Disciplina resolvió 107 procedimientos disciplinarios y 2 recursos de revisión; emitió 851 dictámenes relativos a informes circunstanciados y visitas ordinarias de inspección. En los asuntos que resolvió impuso: 11 inhabilitaciones, 3 destituciones, 18 suspensiones, 8 amonestaciones públicas, 4 amonestaciones privadas, 1 apercibimiento público, 20 apercibimientos privados y 1 sanción económica. Conoció de 1,015 asuntos generales, de los cuales resolvió 953 y en 62 determinó remitirlos al Pleno del Consejo, dada su trascendencia y objeto. Sin embargo, la impartición de justicia en México es de las funciones con menores niveles de confianza ciudadana (33% según la OECD) lo que pudiera estar relacionado con sus mecanismos de control interno, que corresponden a una auto evaluación.

Más aun cuando el CJF, además de que es presidido por el propio presidente de la SCJN, siendo una estructura de administración, vigilancia y disciplina combina actividades jurisdiccionales y tiene bajo su control el 92% de la estructura del poder Judicial, como se aprecia en el detalle siguiente:

Jerónimo Jesús Salinas García

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

DESCRIPCIÓN	PLAZAS (a)	SUELDO BRUTO ANUAL POR PLAZA (b)	TOTAL ANUAL (a*b)
CONSEJERO	6	4,551,495.00	27,308,970.00
TITULAR DE ÓRGANO AUXILIAR	5	2,612,429.00	13,062,145.00
VISITADOR JUDICIAL A	5	2,504,911.00	12,524,555.00
MAGISTRADO DE CIRCUITO	856	2,461,665.00	2,107,185,240.00
VOGAL /SEC. EJECUTIVO	11	2,449,665.00	26,946,315.00
JUEZ DE DISTRITO / COORDINADOR	439	2,226,300.00	977,345,700.00
DIRECTOR GENERAL/ COORDINADOR	22	2,005,182.00	44,114,004.00
SECRETARIO TÉCNICO DE CONSEJERO	6	1,946,698.00	11,680,188.00
SECRETARIO TÉCNICO PONENCIA DE CONSEJERO	49	1,884,456.00	92,338,344.00
TITULAR DE UNIDAD ADMINISTRATIVA	12	1,701,402.00	20,416,824.00
VISITADOR JUDICIAL B	13	1,597,293.00	20,764,809.00
SECRETARIO TEC. / COORDINADOR	182	1,485,278.00	270,320,596.00
COORDINADOR DE AREA	22	1,315,424.00	28,939,328.00
SECRETARIO DE TRIBUNAL /DELEGADO	3814	1,081,644.00	4,125,390,216.00
EVALUADOR	6	1,043,277.00	6,259,662.00
SUBTOTAL MANDO SUPERIOR	5448	29,785,475.00	7,784,596,896.00
SRI. DE JUZGADO / DIRECTOR / ASESOR	3367	991,024.00	3,336,777,808.00
DEFENSOR PUBLICO	840	869,856.00	730,679,040.00
ASESOR JURIDICO	161	863,858.00	139,081,138.00
ASESOR SPS	56	756,072.00	42,340,032.00
SUBDIRECTOR DE AREA/ JEFE OFNA	539	610,201.00	328,898,339.00
ACTUARIO JUDICIAL	2259	610,201.00	1,378,444,059.00
SUBTOTAL MANDO MEDIO	7222	4,701,212.00	5,956,220,416.00
SECRETARIO PARTICULAR DE MAGISTRADO Y JUEZ	1269	470,746.00	597,376,674.00
DELEGADO ADMVO. / COORDINADOR / JEFE OFNA.	51	492,155.00	25,099,905.00
JEFE DEPTO. /NIVEL 24 OPERATIVOS	1025	413,620.00	423,960,500.00
COORDINADOR TÈC. / TAQUIGRAFA / ENLACE	2328	376,788.00	877,162,464.00
OFICIAL ADVO/ANALISTA	20048	282,291.00	5,659,369,968.00
ANALISTA / OFICIAL / SECRETARIA A	2276	199,324.00	453,661,424.00
SUBTOTAL BASE OPERATIVA	26997	2,234,924.00	8,036,630,935.00
TOTAL, CJF	39667	36,721,611.00	21,777,448,247.00

FUENTE: Consolidación propia con base a cifras completas según el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Análisis de Plazas y Remuneraciones del Poder Judicial de la Federación, www.shcp.gob.mx

Sin duda se trata de una estructura muy poderosa y no solo por su dimensión, pues, además de la vigilancia, disciplina y control interno que por sí ejerce, subordina y tiene bajo su jurisdicción a los magistrados y jueces de Distrito, de manera que resuelve sobre su designación, adscripción, ratificación y remoción. En suma, es administrador al brindar soporte y servicios de operación y capacitación, es contralor al vigilar y disciplinar a magistrados y jueces y es sancionador al imponer los castigos en el ámbito jurisdiccional.

El informe de su gestión permite entrever que en sus intersticios existe un filón de oportunidades de optimización

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de recursos. Por ejemplo, el hecho de que sus competencias le imponen un juicio masivo de amparos que pueden ser reasignados a los tribunales o a otras instancias judiciales. Más aún, entre sus actividades, tiene la obligación “directa” de archivar todos los expedientes que se originan en los órganos del Poder Judicial de la Federación, lo que significa un arduo trabajo administrativo de millones de expedientes, que lo único que necesitan es rediseño legal, reasignación al propio CJF y sistematización.

A reserva de una verdadera auditoría de desempeño en el campo mismo de su operación, la cual sería sin duda muy rica y productiva para el país, es evidente que del total de su estructura las plazas de mandos medios y superiores representan el 32% y absorben el 63% del gasto de personal, lo que significa que existe un tramo de control de 2.1 puestos operativos por cada plaza de mando y que 6.3 de cada diez pesos son destinados a la dirección y supervisión, cuando lo que se necesita es reforzar las bases de operación.

Entre magistrados, jueces, secretarios de juzgado, defensores de oficio y actuarios existe una plantilla de 7,761 plazas, que representan el 19.6% de la plantilla total del CCJF, lo que significa relaciones irracionales entre la estructura administrativa y la fuerza de operación sustantiva enfocada a los propósitos de la institución.

Es altamente probable que esta revolución de funciones y “autonomías”, esté relacionada con las causas que impiden a México tener una justicia más expedita, objetiva, imparcial y efectiva y que supere al fin las prácticas de Torquemada, la leyenda negra de la Inquisición española. Más aún, *queda claro que conviene evaluar y redefinir*, profundamente, tanto su diseño constitucional como su gestión y organización, dadas las condiciones estructurales y procedimentales sin un control racional alguno, que no solo sufren los condenados *más pobres del país*, sino que saltan a simple vista.

6. Gestión organizacional en la Secretaría de la Función Pública y en los órganos internos de control del Ejecutivo federal

Los órganos internos de control (OIC), aquellos que están inmersos en casi todos los entes públicos, los que sugieren una

fiscalización de carácter preventivo y correctivo, tanto a priori como a posteriori, han sido ampliamente fortalecidos a partir de las reformas constitucionales en el Decreto anticorrupción (DOF, 27-05-2015) y reconfirmados tras la aprobación de las leyes secundarias, particularmente, de la LGRA y la propia LOAPF (DOF, 18-07-2016). De acuerdo con su diseño constitucional, es posible distinguir los principales cambios en estas materias, como se resumen:

PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

- Que las actuales SFP, Contralorías y similares en todos los entes públicos, independientemente de poderes y competencias de gobierno, serán organizados y reconocidos, por lo general, como **“órganos internos de control”** de los entes públicos correspondientes (OIC);
- Que los titulares de los **OIC de todos los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del PEF** serán designados por la Cámara de Diputados; mientras que el Senado de la República ratificará el nombramiento del Secretario **“responsable del control interno del Ejecutivo Federal”** (CPEUM: 74-VIII; 76-II);
- Que, conforme al Título Cuarto de la CPEUM, **“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, se delimitarán las faltas administrativas en “graves” y “no graves”;**
- Que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), impondrá las sanciones por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios al erario (CPEUM: 73-XXIX-H);
- Que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, en proporción con los daños y perjuicios patrimoniales causados;
- Que, para las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de la CPEUM, sin perjuicio de las facultades de la ASF;
- Que los entes públicos federales tendrán órganos internos de control para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del TFJA; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y
- Que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior (109-III).

FUENTE: Consolidación propia con base al Decreto en materia de combate a la corrupción, DOF 27 de mayo de 2015

Particularmente, destaca que los “OIC” de los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del PEF serán designados por la Cámara de Diputados, mientras que, por su parte, el Senado de la República ratificará el nombramiento del Secretario de la Función Pública (SFP).

La ley ha optado por mantener la sanción de las “faltas administrativas” como una facultad distribuida entre el TFJA y los OIC, esto es, el primero respecto a las faltas graves y los segundos para las no graves. Las *faltas administrativas no*

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

graves, son aquellas cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los ÓIC; las *faltas administrativas graves*, aquellas cuya sanción corresponde al TFJA y sus homólogos locales; (LGRA: Art 3°- XIV-XVII). Estas se delimitan como sigue:

DELIMITACIÓN FUNCIONAL ENTRE AUTORIDADES INVESTIGADORAS, SUBSTANCIADORAS Y RESOLUTORAS

I.	Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;
II.	Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;
III.	Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

FUENTE: Artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF: 18.07-2016),

Este diseño es fundamental, sin embargo, implica un riesgo abierto a la discrecionalidad, a la corrupción y a la impunidad al tener fragmentada la sanción y, sobre todo, delegarla en quienes de por sí ya tienen “facultades fiscalizadoras coercitivas”, al ejercer el control, la investigación, la sustanciación y la resolución (sanción) al mismo tiempo, lo que conviene explicar a continuación:

ALCANCE FACULTATIVO Y FUNCIONAL SANCIONATORIO DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos	Sanciones por faltas administrativas no graves
<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas; Denunciar los actos u omisiones, que puedan constituir Faltas administrativas Atender las instrucciones de sus superiores, acordes con el servicio público. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información bajo su responsabilidad, e impedir su uso indebido; Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de cualquier naturaleza, que el particular manifieste que no se desempeña en el servicio público o, en su caso, que no exista un Conflicto de Interés. Los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves, cause al erario. 	<p>Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Amonestación pública o privada; Suspensión del empleo, cargo o comisión; Destitución de su empleo, cargo o comisión, Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

FUENTE: Con base al título Tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves (LGRA: 18-07-2016).

Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas. La suspensión podrá ser de uno a treinta días naturales, mientras que la inhabilitación temporal, no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año. La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda cuando el daño o perjuicio no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

Con estas facultades, los OIC continuarán imponiendo una o más de las sanciones administrativas señaladas, incluyendo la suspensión y la inhabilitación. Por su parte, la Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda cuando el daño o perjuicio no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización²⁸⁵ y el daño haya sido resarcido o recuperado. Es decir, si “la función de la *Autoridad substanciadora* en ningún caso podrá ser ejercida por una *Autoridad investigadora*”; si tanto los OIC como la ASF, entre otras instancias, son al mismo tiempo “sustanciadoras e investigadoras”; y, si bien los servidores públicos que actúan en sendas funciones obedecen a unidades administrativas internas distintas dentro de las propias organizaciones (por ejemplo un auditor y el jurídico, o bien, el contralor y el titular de responsabilidades), lo cierto es que al final ambas acciones dependen de la misma autoridad superior para quien no pasa desapercibido el “expediente de presunta responsabilidad administrativa” derivado de la investigación, con base a estas facultades:

FACULTADES Y FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MÉXICO
<p>*Prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;</p> <p>*Sancionar aquéllas distintas a las graves que serán competencia del TFJA, es decir, las que en la ley se consideren como no graves;</p> <p>*Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; y</p> <p>*Presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</p>
<small>Fuente: Consolidación propia con base en el Decreto en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015</small>

Como se aprecia, pese la salvedad por la que ahora sus facultades sancionatorias se limitarán a las faltas “no graves”, y que al menos ya no estarán facultados para instruir y resolver los procedimientos de las “PRAS” derivadas de la fiscalización superior (ASF), lo cierto es que las atribuciones que ya tienen

²⁸⁵ La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. El valor mensual de la UMA se calcula multiplicando el valor del salario mínimo diario (73.04 INEGI 2016) por 30.4 veces y su valor anual se calcula multiplicando su valor mensual por 12.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

para auditar e investigar (las faltas graves como las no graves) y sancionar (las “no graves”) no solo se reiteran, sino se generalizan constitucionalmente.

Más aún, esas funciones contrastan con las del “órgano interno de control de la Secretaría Ejecutiva del SNA”, el cual, además de que estará subordinado a la línea de la SFP, sus tareas se limitan a las siguientes materias:

MATERIAS QUE PODRÁ FISCALIZAR EL ORGANO INTERNO DEL CONTROL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">I. Presupuesto;II. Contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;III. Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles;IV. Responsabilidades administrativas de Servidores públicos, yV. Transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley de la materia. |
|--|

FUENTE: Artículo 27 de la LGSNA, DOF: 18.07.2016

Es decir, que la SFP y el órgano interno de control, como excepción a lo previsto en el artículo 37 de la LOAPF, no podrán realizar auditorías o investigaciones encaminadas a revisar aspectos distintos a los señalados expresamente en este artículo, lo que resulta contradictorio con la autonomía que debiera prevalecer, dado que la SFP tendrá un influjo real y directo en las bases de operación del SNA por conducto del OIC del SNA. Ello es un claro ejemplo de cierta subordinación del control al poder y del enfoque “puro” al control de legalidad y contabilidad que mantiene fragmentada y rezagada la fiscalización y la administración pública en México.

6.1. La Secretaría de la Función Pública “versus” las contralorías de otros entes públicos federales

Tras el Decreto anticorrupción y la Ley Orgánica de la APF (LOAPF: 18-07-2016)²⁸⁶, es notable el reforzamiento de la SFP.

²⁸⁶ Conforme al artículo Tercero, transitorio del Decreto, las reformas entrarán en vigor cuando el Titular del Poder Ejecutivo Federal expida las reformas a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado afectadas, las cuales deberán realizarse en un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir de del 19 de julio de 2016, y que deberán prever las modificaciones necesarias para la readscripción de los órganos desconcentrados que corresponda.

Jerónimo Jesús Salinas García

Pese que se le desligó de importantes funciones²⁸⁷, la SFP es la encargada de “fiscalizar, organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF”. Más que una contraloría es la rectora y coordinadora en materia de control interno de los entes públicos del Ejecutivo federal, como se muestra:

ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Ente Público	NÚMERO DE PLAZAS				Indicador b/a
	En Órganos Internos de Control			En los Entes Públicos b)	
	Mando	Operativo	Total (a)		
Secretaría de la Función Pública	1,421	319	1,740		2.2
Procuraduría General de la República	103	8	111	24,236	218.3
Sria. de Agricultura, Ganadería, Des. Rural, Pesca y	89	11	100	11,450	114.5
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	91	56	147	17,979	122.3
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	38	0	38	2,066	54.4
Secretaría de Desarrollo Social	40	27	67	3,934	58.7
Secretaría de Economía	34	8	42	3,338	79.5
Secretaría de Educación Pública	86	156	242	67,912	280.6
Secretaría de Energía	17	11	28	989	35.3
Secretaría de Gobernación	46	14	60	5,875	97.9
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	65	0	65	5,766	88.7
Secretaría de la Función Pública	108	10	118	1,740	14.7
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	69	0	69	4,473	64.8
Secretaría de Relaciones Exteriores	23	12	35	3,444	98.4
Secretaría de Salud	33	0	33	15,442	467.9
Secretaría de Turismo	13	0	13	865	66.5
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	31	0	31	5,882	189.7
Total Órganos Internos de Control (206 OIC reportados)	2,481	1,363	3,844	906,906	235.9
Total Estructura de control interno incluyendo la SFP	3,902	1,682	5,584	906,906	163.4

FUENTE: Consolidación y síntesis propia con base a Análisis de Plazas por sectores en el nivel central según PEF 2016. La estructura de los OIC con base a Estructura para IFAI, actualizada al 01-06-2015, información proporcionada vía INFOMEX por la propia SFP. Cabe destacar que entre éstas la SFP solo incluyó 206 OIC, sin embargo, no refiere aquellos de diversas dependencias (SEDENA; SEMAR) entidades (IMSS, BANXICO) y empresas (PEMEX), por ejemplo. NA: No aplica.

Destaca, que para un universo muestral de 906,906 plazas en la APF existe una estructura total de control interno, incluyendo a la SFP y a los 206 OIC disponibles, que asciende a 5,584 plazas de las cuales 3,902, el 70% corresponden a personal de mando y 1,682, el 30% a personal operativo, lo que permite determinar dos indicadores. Primero, que por cada 163.4 plazas existe un puesto destinado al control interno; y, segundo, que por cada plaza operativa existen 2.3 plazas de mando en el poder Ejecutivo federal.

²⁸⁷ De “expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios” (Art. 19°, función que se delegó en los titulares de las dependencias y entidades); así como de las funciones relativas a desincorporación de activos; ejercer el control presupuestario y el control del gasto en el rubro de los servicios personales; y la política y administración de la propiedad inmobiliaria federal (Art. 31), las cuales se reasignaron a la SHCP,

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

La SFP, por sí sola, para coordinar una estructura de OIC de 3,384 plazas, cuenta con una plantilla de 1,740 plazas lo que representa el 51%, una plantilla muy grande si se considera que sus funciones son más de políticas públicas, normativas, rectoras y coordinadoras. Más aun, de ese total, 1,157 plazas, el 66.5% corresponden a personal de mando medio y superior y 583, el 33.5% restante, a personal operativo. Es decir, que existe una relación de casi 2 puestos de empleo directivo por cada trabajo de nivel operativo elemental, lo que es verdaderamente irracional.

Pero ello no es todo, pues los OIC, a los cuales controla y coordina, naturalmente siguen el mismo patrón, ya que, para controlar una estructura estimada en 906,906 plazas, en conjunto cuentan con 3,844 plazas, de las cuales 2,481 son de mando y 1,363 operativos. Esto indica que existe una relación muy cercana de 2 empleos directivos por cada operativo, lo que resulta excesivo cuando los recursos y la cobertura del gobierno son escasos.

Ahora bien, respecto a las 15 dependencias y la PGR en lo particular, destacan la SEP (280.6) y la Secretaría de Salud (467.9), cuyo alcance fiscalizador es mayor al promedio general entre éstas (un puesto destinado al control interno para 235.9 plazas). En contraste, en el propio OIC de la SFP, existe un puesto de control para 14.7 plazas, el más excesivo de la muestra. Sin embargo, la irracionalidad es la generalidad pues las dependencias reflejan un parámetro que oscila entre 35.3 (Energía) y 467.9 (Salud) plazas por cada puesto destinado al control interno. Salvo la SEP, cuya relación entre personal de mando y operativo (86/156) es de 1.8 plazas operativas por cada puesto de mando, a nivel de dependencia esos mismos indicadores reflejan referentes importantes, algunos incluso alarmantes. Por ejemplo, la PGR tiene 12.4 puestos de mando por plaza operativa, la SFP 10.8 y SAGARPA 8.1. En SEDATU, Salud, SHCP, SEMARNAT y STPS, de plano, solo existen plazas de mando. Más aun, cuando representan una importante estructura y herramienta de fiscalización, pues la ley confirma su presencia en los entes públicos federales, estatales y municipales, así como de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, lo que significa una importante fuerza de trabajo en materia de

fiscalización, independientemente de las inherentes al control externo. Para comprenderlo, conviene contrastar, aun de forma general, la organización de la SFP con la de los OIC en los principales poderes públicos federales y con la del organismo autónomo presupuestalmente más grande:

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LOS RAMOS AUTÓNOMOS

PODER JUDICIAL FEDERAL	PODER LEGISLATIVO FEDERAL		ORGANISMO AUTÓNOMO FED.
CONTRALORÍA DE LA SCJN (3,340 plazas)	CONTRALORÍA INTERNA Cámara de Senadores (1,335 plazas)	CONTRALORÍA INTERNA Cámara de Diputados (3,482 plazas)	CONTRALORIA GENERAL Instituto Nacional Electoral (9,642 plazas)
-Dirección General de Auditoría	—Dirección Técnica	-Dirección General de Auditoría	-Área de Asesoría
-Dirección General de Responsabilidades Y Reg. Patrimonial.	—Subdirección de Seguimiento y Evaluación Interna y Gestión	-Dirección General de Control y Evaluación	-Subcontraloría 1
CONTRALORÍA DEL PJF-CJF (39,667 plazas)	-Subcontraloría de Auditoría	-Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades	-Subcontraloría 2
-Dirección General de Auditoría	-Subcontraloría de Responsabilidades, Quejas y Denuncias		-Subcontraloría 3
-Dirección General de Responsabilidades	-Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Administrativa		-Coordinación Técnica y de Gestión
-Unidad de Control Interno	-Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Parlamentaria		
CONTRALORÍA del Tribunal Electoral Federal (1,812 plazas)	-Coordinación de Auditoría a Grupos Parlamentarios		
-Unidad de Auditoría, Control y Evaluación	-Dirección de Situación Patrimonial y Control Normativo		
-Unidad de Sustanciación de Responsabilidades			

Fuente : Consolidación propia con base a las páginas de transparencia de los entes públicos seleccionados

Como se observa, independientemente de los alcances y los volúmenes de operación, que por sí ameritan una revisión exhaustiva, pese tener en lo general las mismas funciones, existen percepciones y concepciones estructurales bastante distintas. Cabe reiterar que la SFP es más coordinadora que fiscalizadora, lo que en sí mismo sería la primera diferencia respecto a las demás, de manera que se trata de una hiper estructura para ser coordinadora. Más aun, se trata del espejo que muestra la tendencia en el sector más importante y representativo del gobierno no solo por su carácter de poder Ejecutivo federal, sino porque es allí donde se concentra el 97% del presupuesto y el 95% del empleo público federal.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

La primera apreciación, es que por lo general las funciones que son típicas en todos los OIC son la práctica de auditorías, la integración y resolución de procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatorios, la administración de las declaraciones patrimoniales y la atención de inconformidades, quejas y denuncias, principalmente. De ahí, es posible observar que existen particularidades de diseño, dimensión y conformación.

Naturalmente, por los niveles y dimensión, la estructura de la SFP contrasta con la estructura de los OIC en los principales poderes públicos federales y con la del INE. Sin embargo, son evidentes las distintas dimensiones para una misma función. Por ejemplo, en el Poder Judicial existen tres contralorías cuando lo racional es que existiera solo una, quizás más fortalecida en sus bases de operación para controlar un presupuesto anual de 63,616.3 millones de pesos y 44,619 plazas de forma más económica y eficiente. Aun así, eso es relevante porque contrasta drásticamente con el OIC de la propia SFP, que cuenta con 108 plazas para controlar un presupuesto de 1,296.0 millones de pesos y 1,740 plazas.

En la Contraloría General del INE, cuyo alcance fiscalizador es tres veces menor en presupuesto (15,473.8 millones de pesos) y doce veces menor en el número de plazas (3,642 plazas), cuentan con 129 plazas. Por su parte, la Contraloría Interna del Senado, cuyo presupuesto es de 4,421.9 millones de pesos y 1,335 plazas, es casi el doble de la de la Cámara de Diputados, donde el universo de fiscalización asciende a 7,559.4 millones de pesos y 3,432 plazas.

Lo importante aquí es demostrar que existen enormes disparidades en el diseño y definición de estructuras y asignación de plazas destinadas a una misma función, no solo en el poder Ejecutivo, sino en todo el gobierno. Sin embargo, ello es más dramático cuando las entidades que están facultadas para “organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF”, como en este caso la propia SFP y los OIC, que deberían ser ejemplo, “muestran excesos estructurales y niveles jerárquicos, verdaderamente irracionales y sobredimensionados.

Ello evidencia la abierta discrecionalidad en el diseño y definición de estructuras y una tendencia generalizada a mantener organizaciones verticales que ocasionan que el 70% de las plazas operativas perciba 30% de la nómina y, al contrario, el 30%, el personal de mando absorba el 70% restante²⁸⁸. Así, se explica por qué una estructura pobre, limitada e insuficiente, resulta ser al mismo tiempo más cara y costosa.

Desde aquí, se constata que un gobierno caro no obedece al tamaño de plantilla ni al nivel de los salarios institucionales, sino a un diseño y gestión organizacional irracional. Pero eso no es todo, pues tal diseño repercute negativamente no solo en el costo de estructura al elevar el gasto de personal y también el de la infraestructura instalada (activo fijo y otro gasto corriente), sino en el nivel de eficiencia, que se supone buscan estas instituciones:

LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL EJECUTIVO EN CIFRAS 2012 - 2015

La Secretaría de la Función Pública (SFP), durante la presente administración ha tenido dos titulares, quienes en su momento han informado lo siguiente:

- Según el Primer Informe de Labores 2012-2013 de la SFP, durante el primer semestre de 2013 se efectuaron 844 auditorías y se solventaron 4,536 de las 7,682 observaciones registradas; en 248 casos se presumió inadecuada actuación de servidores públicos y/o un posible daño al patrimonio de las Instituciones por 980.7 millones de pesos.

A través de los órganos internos de control y de la Contraloría Interna de la SFP se tramitaron 18,369 quejas y denuncias. En 5 ocasiones se implementó la estrategia Usuario Simulado, con lo que se inició procedimiento administrativo y penal en contra de 6 servidores públicos.

En el periodo, los Órganos Internos de Control promovieron la recuperación de recursos e indujeron ahorros e ingresos no previstos por 1,068.7 millones de pesos.

- Durante los casi tres años de la actual administración, del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2015, se han presentado 38,774 sanciones, mientras que el número de sancionados fue de 29,510.

Las sanciones económicas fueron 3,102 que ascendieron a 1,884.0 millones de pesos, que representaron el 8% del volumen y 30% del monto del total de las sanciones impuestas. El resto, ameritaron la suspensión (25.31%), la amonestación pública (23.14%), la amonestación privada (18.63%), la inhabilitación de funciones (18.63%) y el 3.37% en la destitución.

Las causas sancionatorias, se refieren al incumplimiento en declaración de situación patrimonial con 24,325 sanciones, seguidas por negligencia administrativa con 10,344; violación a leyes y normatividad presupuestal con 1,436; abuso de autoridad, 1,493; violación a procedimientos de contratación, 895; cohecho o extorsión, 267; ejercicio indebido de sus funciones en materia migratoria, 8, y violación a los derechos humanos, 6.

FUENTE: Consolidación propia. La primera parte con base al informe de Labores 2012 - 2013 de la SFP en www.sfp.gob.mx Y, la segunda, con base al diario Excélsior, México 24-12-2015: SFP aplica sanciones por \$5 mil millones. http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/1065143?mc_cid=06e4656b76&mc_eid=7f6592090f

²⁸⁸ Ello no se justifica cuando estamos siendo testigos de recortes presupuestarios y medidas de racionalidad que, si bien son necesarias, se realizan por lo general y en forma indiscriminada, dejando en los titulares la decisión al respecto, de manera que el problema estructural, el dispendio, continúa. Véase Recorte al gasto público en 2017 es suficiente: Meade ... relativo a los 239 mil 700 millones de pesos que se reducirán en 2017 (Milenio 09-12-2016). También, "57% GANA SUELDO DE 6 MIL PESOS", Excélsior: 25 de enero de 2016.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Como se aprecia, en el primer semestre de la administración actual, solo el 3.2% (248 casos por 980.7 millones de pesos) de las observaciones (7,682) resultó en un posible daño al patrimonio de las instituciones; mientras que el acumulado en el trienio fue de 267 casos de cohecho o extorsión, el 0.7% de las 38,774 sanciones. Estos casos son los que probablemente representan las faltas graves. Sin embargo, hay que asentar que éstos, de no haber sido aclarados o comprobados, serían turnados a las áreas de responsabilidades de los propios OIC “para deslindar responsabilidad” y, en su caso, recuperar los recursos públicos, lo que explica por qué, por lo general, son escasos los asuntos que proceden penalmente y los montos de las recuperaciones como resultado de su acción auditora.

Cabe destacar que el Decreto anticorrupción (CPEUM: 109-III) precisó que las sanciones administrativas a los servidores públicos se tipifican en: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Esta clasificación es consistente con las que reportan los OIC donde 38,774 *sanciones económicas* representaron el 8% del volumen y 30% del monto de las sanciones impuestas. El resto, ameritaron la *suspensión* (25.31%), la *amonestación pública* (23.14%), la *amonestación privada* (18.63%), la *inhabilitación* de funciones (18.63%) y el 3.37% en la *destitución*.

Esto es interesante, ya que si se asumen como faltas “graves”, aquellas donde las investigaciones conclusivas del OIC presuman una acción u omisión de carácter penal que implique una denuncia de hechos; y si se considera que el 97% de las causas de las sanciones administrativas fueran “no graves” (pues se refieren a: incumplimientos, negligencia administrativa, violación a leyes y normatividad y abuso de autoridad), de manera que solo el 3%, que representan juntos la violación a procedimientos de contratación, el cohecho o extorsión, el ejercicio indebido de funciones y la violación a los derechos humanos fueran “graves”, significa que es muy bajo el impacto en los niveles de impunidad, ya que los antecedentes estadísticos, particularmente sobre denuncias de hechos en materia administrativa son escasos en nuestro país.

Primero, porque es común la tendencia a documentarlos u opacarlos; segundo, porque implican un trabajo más profundo

de seguimiento, investigación y comprobación; y tercero, porque la impunidad está relacionada con los procedimientos de procuración e impartición de justicia²⁸⁹, como se constatará en lo sucesivo. En suma, las evidencias demuestran que las estructuras destinadas a los órganos internos de control, particularmente las del poder Ejecutivo federal representan un área de oportunidad importante y su organización no es congruente con su función ni con los desafíos que propone el SNA.

6.2. SFP, Alternativa hacia una organización deliberativa más efectiva

Hasta aquí, parece quedan claros los fundamentos esenciales de los órganos internos de control en México, y que se trata de una estructura que la propia constitución mandata para todos los entes públicos, cuyo universo se estima en 3,172 entidades auditables²⁹⁰. Aun con las salvedades organizacionales y procedimentales que en lo general se han observado, una red de control o fiscalizadora así debería ser más útil siempre que se administren bajo parámetros o criterios racionales y estándares que eliminen la racionalidad en el diseño y definición operacional.

Por ejemplo, el nuevo diseño constitucional delimita y reafirma las atribuciones auditoras, de investigación y sanción (de las faltas no graves) de quienes ostentan el *control in situ*; establece una infraestructura de órganos internos de control que abarca una red de amplio alcance, sin embargo, no prevé criterios de organización pública o indicadores de gestión para evitar los excesos estructurales y la discrecionalidad en torno a estas importantes funciones, pues se trata de cuestiones administrativas.

²⁸⁹ Véase *Mexico Stubbornly Resists Accountability*. El 4 de enero de 2016, la Mesa Editorial del New York Times desplegó un escrito titulado: “México obstinadamente se resiste a la rendición de cuentas”. El NYT refleja una crítica a la impunidad que, aunque dolorosa, es ejemplo de la percepción de impunidad en temas sensibles relacionados con los derechos humanos, el control, la seguridad y la justicia. *Consulta:* La editorial del New York Times; *Noticia:* Angélica Rivera venderá derechos de su “Casa Blanca”; *Noticia:* Sinaloa, el refugio de El Chapo tras su fuga *Noticia:* GIEI estará sólo seis meses más: Osorio; *Noticia:* **Ángel Aguirre, exgobernador de Guerrero**. *Noticia:* Florence Cassez **Caso Completo** *Noticia:* **Frustración aumenta linchamientos en México**

²⁹⁰ Último *Informe General de la Cuenta Pública 2014*, publicado en febrero de 2016, www.asf.gob.mx.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

En contraste con lo dispuesto para los organismos de control externo, no se prevé transparencia ni publicidad alguna respecto a sus principales actos (auditorías y procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria) pese que se dispondrá de un *Sistema Digital Nacional* para consolidar y aprovechar las declaraciones y sanciones de los servidores públicos y particulares involucrados; no se prevén mecanismos sólidos para limitar la discrecionalidad de los OIC para iniciar procedimientos de investigación por quejas y denuncias, hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito (faltas graves), así como para la imposición de sanciones administrativas para las faltas no graves; no dispone bases para simplificar, agilizar y garantizar la imparcialidad en los procedimientos; y, sobre todo, que los OIC, además de fiscalizar, busquen optimizar y promover la innovación y el desarrollo.

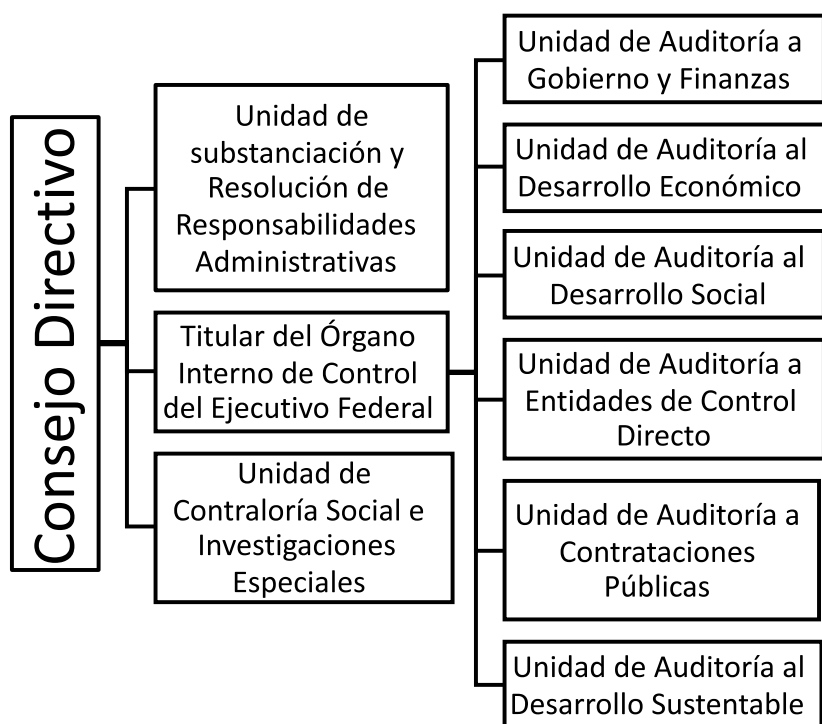
Estas implicaciones, aunque parezcan constitucionales son organizacionales. En México es común, entre los enfoques “puros” a la legalidad y la contabilidad de la fiscalización, limitar el control interno al modelo COSO, sin embargo, no existe referencia al “control organizacional y procedimental”.

El diseño constitucional de los OIC, lamentablemente para el erario, ha mantenido un problema de control interno al ser dueño y titular exclusivo de procesos esenciales completos, estos son, la auditoría interna, el control de los recursos, el control de la operación, el control de la organización, el control de la investigación de faltas graves y no graves en el orden administrativo y, por si fuera poco, además del control de cierta sanción lo que sin duda debe reevaluarse dados los riesgos y costos históricos implicados.

Por ello, una alternativa viable para hacer más eficiente y productiva la función *pública*, es la posibilidad de aprovechar la centralización del control interno que ya existe en la SFP pero desligando a los OIC de las funciones inherentes a la contraloría social (atención de denuncias y quejas), así como de las relativas al procedimiento de responsabilidades administrativas, en cuanto a las faltas no graves, desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Es decir, a partir de haber sido recibidas las evidencias, comprobaciones e investigaciones sustanciadas

por los auditores. Se trata de que ambas funciones (incluyendo sus estructuras con la consecuente optimización), por su importancia estratégica de cercanía con la comunidad, su naturaleza operativa y su impacto contra la impunidad, sean manejadas de manera centralizada asignándolas bajo el control exclusivo de una unidad especializada con dependencia directa del propio titular de la SFP. cómo se concibe:

**DISEÑO CONCEPTUAL PROPUESTO PARA LA ORGANIZACIÓN
 DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL
 SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**



FUENTE: Concepción propia.

Como se observa, se fortalecen las funciones de investigación y de control al mismo tiempo, desde una estructura superior central dirigida por un órgano colegiado de operativo mínimo reducido y organizada por especialidades de acuerdo con los sectores presupuestarios y funcionales relevantes del gobierno.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Además de fortalecer la función principal con seis unidades auditoras para especializarse en la atención de los segmentos funcionales estratégicos del gobierno actuales, como son las que engloban las funciones inherentes a gobierno y finanzas, desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo sustentable, entidades de control directo y contrataciones públicas, destaca la asistencia de un Colegiado deliberativo al primer nivel, el fortalecimiento de las “Investigaciones Especiales”, estas son, las relacionadas con la indagación, averiguación, sustanciación y sistematización de faltas administrativas (graves, no graves y de particulares), así como la “Contraloría Social y Responsabilidades”, donde se integrarían las relativas a la concentración, atención, seguimiento y sistematización de las quejas y denuncias ciudadanas, así como las inherentes al análisis, deliberación y sistematización de las sanciones sobre faltas administrativas no graves.

Desde luego, las dos estructuras de apoyo o staff especializado en denuncias ciudadanas y responsabilidades administrativas al máximo nivel institucional, darían servicio a la estructura especializada en auditoría delimitada entre sí con estructuras especialistas fuertes, de mínimo directivo y auditor operativo suficiente, conforme lo demande el tamaño y prioridad del sector funcional del gobierno respectivo. Con ello, no solo se logrará dar mayor confianza, objetividad e imparcialidad a las decisiones, sobre todo las que tengan que ver con la averiguación de irregularidades administrativas sino, además, sería posible reducir al menos un 40% el tamaño y costo de la estructura actual, lo que significaría disponer de recursos presupuestarios anuales libres para más empleos o infraestructura pública básica donde es necesario y urgente reforzar en un país como el nuestro.

7. Gestión organizacional en las Entidades de fiscalización locales (EFL)

Las Entidades de fiscalización Locales (EFL), como se refieren aquí, para distinguirlas del carácter superior que la constitución otorga ahora solo para la ASF y evitar la confusión normativa institucional generada al referirlas como *entidades*

estatales de fiscalización (CPEUM: 116-II-6º), como *entidades de fiscalización superiores locales* (LGSNA: 37º III) y como *Entidades fiscalizadoras locales* (LFRCF: 4º-XII) indistintamente. Se trata de los órganos que se constituyen en las legislaturas de las 32 entidades federativas siguiendo el diseño de la ASF. Para comprenderlas, se han seleccionado dos diseños tomando como muestra a la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP) y la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX), las cuales es posible dimensionar a partir de algunos indicadores genéricos, a continuación:

INDICADORES GENÉRICOS DE LAS AUDITORÍAS SUPERIORES DEL ESTADO DE PUEBLA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Indicadores Genéricos	Auditoría Superior del Estado de Puebla			Auditoría Superior de la Ciudad de México		
Órgano al que reporta	Comisión Inspectora del Congreso del Estado			Comisión de Vigilancia de la AS de la Ciudad de México (CVA5CM),)		
Presupuesto anual (Pesos en 2015)	138,587,971			539,049,343		
Dispone de un Plan Estratégico	Sí, para el periodo 2012-2019			No, solo el Programa Anual de Auditorías 2012		
Número de Plazas	Mandos: 47	Operativos 238	Total 285	Mandos: 193	Operativos 258	Total 451
Remuneración mensual neta del Auditor Superior	69,978.76			125,243.67		
Remuneración promedio mensual neta de un Auditor (Operativo)	15,697.80			16,095.55		
Sujetos de Revisión	Dependencias, entidades, Órganos Autónomos; Órganos desconcentrados y 217 Municipios.			Dependencias, Entidades, Órganos Autónomos; Órganos Desconcentrados y 16 Delegac.		
Auditorías practicadas	789			163		
Pliegos de Observaciones	310			29		
Recomendaciones	308			1,284		
Procedimientos de responsabilidad	45			82		
Denuncias de Hechos	No especifica			3		
Auditorías de Cumplimiento Financ.	262			148		
Auditorías de Desempeño	527			15		
Auditorías en el marco del PROFIS	27			11		
Quejas y denuncias atendidas	20			No especifica		

FUENTE: Consolidación propia con base a la información pública disponible de la ASEP en <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/transparencia>; así como de la correspondiente a la ASCM en <http://www.ascm.gob.mx/Sitio/Transparencia.php> ASCM al 27 de enero de 2016

Notas: Puede haber diferencias dada la interpretación de los distintos periodos, normativa interna, esquemas o formatos que manejan ambas en sus fuentes de información.

Independientemente de diferencias naturales y dimensiones geopolíticas y socioeconómicas, desde aquí es posible entrever datos duros interesantes y contrastantes. Por ejemplo, en el número total de auditorías la ASEP registra 789 de las cuales 527 fueron de desempeño, mientras que la ASCDMX con una

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

estructura de casi el doble y un presupuesto cuatro veces mayor practico solo 163, de las cuales 25 fueron de desempeño.

Conviene destacar antes el *Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado*, el PROFIS, como se conoce comúnmente, cuyos recursos desde el PEF de 2008 hasta el de 2016, eran aprobados por la H. *Cámara de Diputados anualmente* para “fortalecer a las Entidades de Fiscalización de las legislaturas locales” (EFL), a fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes a los “Ramos Generales 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las mismas”.

Los recursos destinados al PROFIS, se distribuían por la propia ASF entre las 32 EFL conforme lo dispuesto en el “Acuerdo por el que se publican las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el ejercicio fiscal” respectivo²⁹¹, de manera que un 50% correspondía a la ASF y el 50% restante se distribuía entre las 32 EFE. Así, en el PEF existe una partida que en 2015 ascendió a 381.2 millones de pesos para el PROFIS, de los cuales 190.6 millones de pesos se ejercieron por la ASF y una cantidad igual se distribuyó entre las 32 EFL. Con ello, la ASF cubrió un Plan preliminar de 1,716 auditorías para fiscalizar 673,595.5 millones de pesos de la Cuenta Pública 2013, ejercidos en los diferentes Fondos o Programas sociales.

En el caso de la ASCDMX y de la ASEP, para los ejercicios fiscales de 2012 al 2015 el PROFIS ha tenido el comportamiento siguiente:

²⁹¹ Reglas de Operación del PROFIS. Estos Fondos se distribuyen con base a un “factor de equidad”, el universo a fiscalizar, necesidades de capacitación y de fortalecimiento institucional, así como a una evaluación sobre las EFSL que realiza la propia ASF. Entre los Fondos o Programas sociales a fiscalizar con apoyos del PROFIS se incluyen aquellos que se distribuyen conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante Convenios de Coordinación, como son el Seguro Popular, Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, Subsidios para Centros de Educación, SUBSEMUN, FOPEDP, FISM, FISE, FASSA, FASP, FAM, FAFEF, FAETA y FAEB. Véanse los archivos disponibles por ejercicio en *Reglas de Operación* DOF 27-02-2007, 31-03-2008, 31-03-2009, 31-03-2010, 29-03-2012, 26-03-2013 y 2014 en PDF

**OPERACION GENERAL DEL PROGRAMA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO
2012 - 2015**

Indicador	Entidad	Ejercicio Fiscal (Cifras en millones de pesos)			
		2012	2013	2014	2015
Recursos Aprobados y asignados	Puebla	4.1	4.9	2.7	2.9
	Ciudad de México	5.1	5.3	5.7	5.9
	ASF	170.8	177.6	184.4	190.6
	Nacional (PEF)	341.7	355.2	368.7	381.2
Recursos a fiscalizar /Alcance	Puebla	No especifica	23,372.0	26,984.0	33,299.8
	Ciudad de México		42,113.0	44,459.0	49,063.7
	Nacional		500,717.0	573,567.0	673,595.5
Auditorías Practicadas	Puebla	No especifica	19	24	72
	Ciudad de México		17	21	73
	Nacional		654	707	1,716

FUENTE: Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, publicado en el DOF en el ejercicio fiscal respectivo.

Desde aquí se observan importantes contrastes. Por ejemplo, en los dos últimos ejercicios de 2014 y 2015, pese existir cierta consistencia en cuanto al alcance y los recursos destinados, saltan crecimientos en todos los casos. Por ejemplo, se practicaron 1,716 auditorías a nivel nacional en 2015, las cuales equivalen a 2.4 veces las de 2014, Así, en el caso de la ASEP de 24 auditorías en 2014 realizadas con 2.7 millones de pesos recibidos del PROFIS para el siguiente año el volumen casi se triplica, pero no los recursos. Lo mismo sucedió en la ASCDMX a la que se asignaron 73 auditorías que significaron un crecimiento equivalente a 4.2 veces el volumen de 2014.

Naturalmente, salta que la productividad se dispare así, lo que se tratará de explicar al introducirnos en la ASF más adelante, no obstante, cabe destacar aquí que el PROFIS se convirtió en un subsidio más, esto es un gasto regular o sistemático en el PEF dado que el Legislativo daba por hecho la necesidad de fortalecer las capacidades estructurales y de operación no solo de las EFL sino particularmente de la ASF año tras año. Es decir, se asumía de antemano que no bastaba con las estructuras y plantillas de personal autorizadas para la ASF y las EFL, sino que debían disponer de recursos extraordinarios (más bien sistemáticos y regulares) para contratar personal externo por servicios profesionales o por honorarios al amparo del PROFIS. Desde luego, como los más de los subsidios, esa

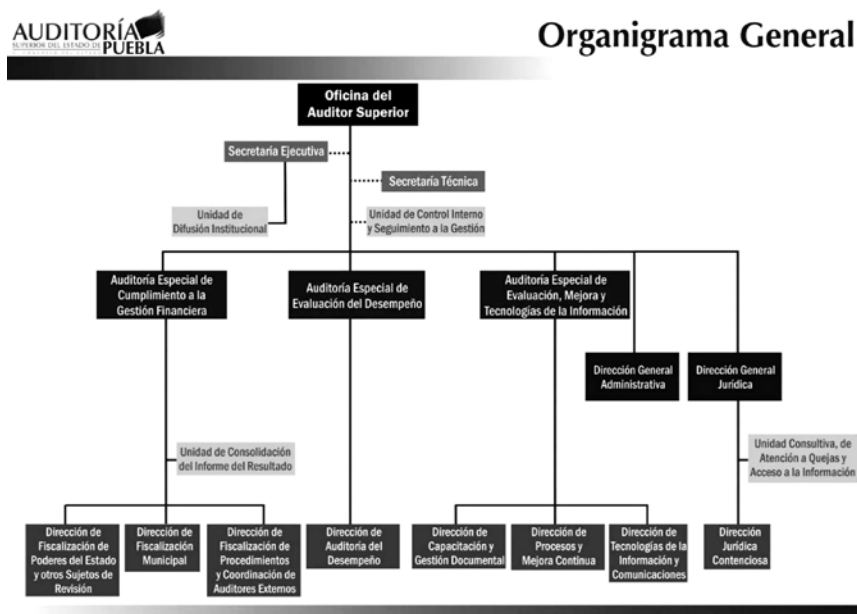
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

política es un ejemplo de la ausencia de un espíritu de economía y eficiencia en la propia auditoría gubernamental en México.

7.1. Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP)

La *Auditoría Superior del Estado de Puebla* (ASEP) está sustentada en la Constitución Política del Estado de Puebla, así como en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla (última reforma: 11 de febrero de 2015). Se concibe como la “Unidad de Fiscalización, Control y Evaluación dependiente del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir su organización interna, funcionamiento, y resoluciones”. Desde el 2012 destacan sus facultades para revisar ejercicios anteriores sin perjuicio del principio de anualidad y realizar revisiones preventivas, sin perjuicio del principio de posterioridad. Estas reformas, que anticiparon en cierta forma al Decreto anticorrupción para la ASF, evidencian ya una visión legislativa proactiva.

Su estructura de organización, se integra como se muestra a continuación:



FUENTE: <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/contenidos/Organigrama2013.jpg>
 26-01-2016

Como se aprecia, guardando proporciones, sigue el mismo patrón estructural de la ASF. Además del staff técnico de apoyo directo a la Oficina del Titular (Difusión y Control Interno), así como de las imprescindibles unidades generales de servicio a toda la institución (Administración y Jurídico), desde el máximo nivel de dirección se sigue la corriente nacional que delimita y limita la fiscalización por especialidad según los dos tipos de auditoría elementales, las de “Cumplimiento a la Gestión Financiera” que son tradicionales y las de “Evaluación de Desempeño, las cuales complementan con otra que sugiere la “Evaluación, Mejora y Tecnologías de la Información”.

Para cumplir su mandato, la ASEP cuenta con un presupuesto anual de 138.6 millones de pesos (2015) para una plantilla de personal de 285 plazas, de las cuales 47, el 16.5% son de mando, lo que equivale a un tramo de control promedio de 6.1 puestos operativos por cada directivo o supervisor. Estos indicadores, junto con la relación presupuesto/plazas que es de 486 miles de pesos por puesto, refleja cierta racionalidad en la conformación de acuerdo con lo que hemos visto antes. Sin embargo, está relacionada con un margen de hasta 2 por 1 entre los tabuladores de sueldo del Estado y los de la CDMX, que es incongruente con dimensiones y características geopolíticas distintas.

El hecho es que no es igual un alcance auditor de 16 delegaciones en un territorio relativamente reducido y compacto, que 217 municipios con singularidades geográficas, sociopolíticas y económicas distintas.

De acuerdo con su “Plan Estratégico 2012-2019”, la ASEP se ha propuesto ser “una institución efectiva, que dé muestra de profesionalismo, ética, visión proactiva y compromiso”. Ello, a diferencia de la ASCDMX donde no se encontró evidencia de Plan Estratégico *alguno*, es un signo de cierta fiscalización que busca la actualización, la sistematización y la prospectiva.

Es así como en su informe de gestión 2015 se refiere a un “Programa Integral de Desarrollo Institucional” (PIDI), cuyo objeto es impulsar un proceso de cambio continuo en la cultura organizacional, “tendiente a modernizar e innovar los procesos y servicios para ofrecer a la ciudadanía una visión transparente y de gobernabilidad”. Refiere también, un “Sistema de Evaluación Digital de Servicios”, cuyo indicador arroja un nivel de “87% de satisfacción

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

en los procesos y trámites al ciudadano”. Se auto asume como la primera institución de gobierno del orden Estatal que suscribió la *Carta de la Tierra* (ONU), al obtener la certificación internacional “*GREAT Place to Work*” como un excelente lugar de trabajo; y la EFL con el mayor número de auditores (73) en recibir la Certificación del Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C. (IMAI).

Lo anterior, muestra cierto enfoque estratégico, consultivo (1,410 asesorías) y una orientación a los servicios al ciudadano aprovechando la tecnología. Sin embargo, entre otras apreciaciones de diseño organizacional, llaman la atención las proporciones de los volúmenes de fiscalización, no solo por el contraste con los de la ASCDMX, sino porque salen de todo parámetro con relación a la capacidad de su estructura.

En su gestión 2015, registró 789 auditorías de las cuales 262 fueron financieras y 527 de desempeño cuyas “acciones emitidas” pliegos de observaciones (310), recomendaciones (308) y procedimientos de responsabilidad (45), ascendieron a 663 en conjunto, lo que parece muy productivo. Sin embargo, además de no registrar denuncias de hechos ni referir cuantificación alguna sobre las probables recuperaciones derivadas de su gestión, un aspecto importante para medir el impacto, destacan particularmente las auditorías de desempeño pues por sí mismas equivalen a 3.5 veces los que se practican en la ASF (149) en el mismo periodo y, por supuesto, 38 veces más que las similares en la ASCDMX (14).

Es extraño cuando solo tiene una “Dirección de Auditoría del Desempeño”, por cierto, en un tramo de control ascendente de 1 a 1 injustificado, entre las siete direcciones que integran la línea fiscalizadora. Más aún, si toda la plantilla de la ASEP (285 plazas) se hubiera dedicado solo a fiscalizar desempeño, significaría que cada plaza hubiese practicado dos auditorías de desempeño, lo que resulta poco probable, dada la complejidad y la integralidad que caracteriza a las auditorías de desempeño. En suma, tales registros, y sobre todo los procedimientos, habrá que constatarlos para creerlos.

Lo importante aquí, es entrever que detrás de un Informe de Gestión que se auto declara cumple con transparencia y rendición de cuentas, las realidades operacionales no siempre corresponden ni garantizan por sí solas la calidad y productividad

de los propósitos que persiguen. Una cosa es lo que se dice y otra lo que se hace. De ahí, que la verdadera fortaleza de la fiscalización radica, precisamente, en su capacidad para investigar y aclarar dudas sobre determinados criterios hermenéuticos o incluso simulaciones de profundo contenido detrás de las decisiones y gestión pública, en el cuerpo mismo donde se ejecutan las operaciones y no solo detrás del escritorio o de una oficina.

7.2. Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX)

La *Auditoría Superior de la Ciudad de México*, no está sustentada en la *Constitución* debido a que, precisamente el 29 de enero de 2016, tras la reciente aprobación del Congreso (20.01-2016), el presidente promulgó el Decreto²⁹² por el que el ex Distrito Federal, nacido con el Constituyente de 1824, se transformó en ella, la bella Ciudad de México.

La ASCDMX, está sustentada en la “Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México” (LFSCDMX). Entre sus características destaca que posea “garantía presupuestal” equivalente a una base mínima del 0.032% del monto total del presupuesto dispuesto para de la CDMX (Art. 50). Sin duda un esquema singular, como se ha visto, incluso utilizado en la SAI de Alemania (0.04%) como una ventaja que facilita la autonomía y prospectiva. Sin embargo, contrasta precisamente que no exista en la ASCDMX un Plan estratégico.

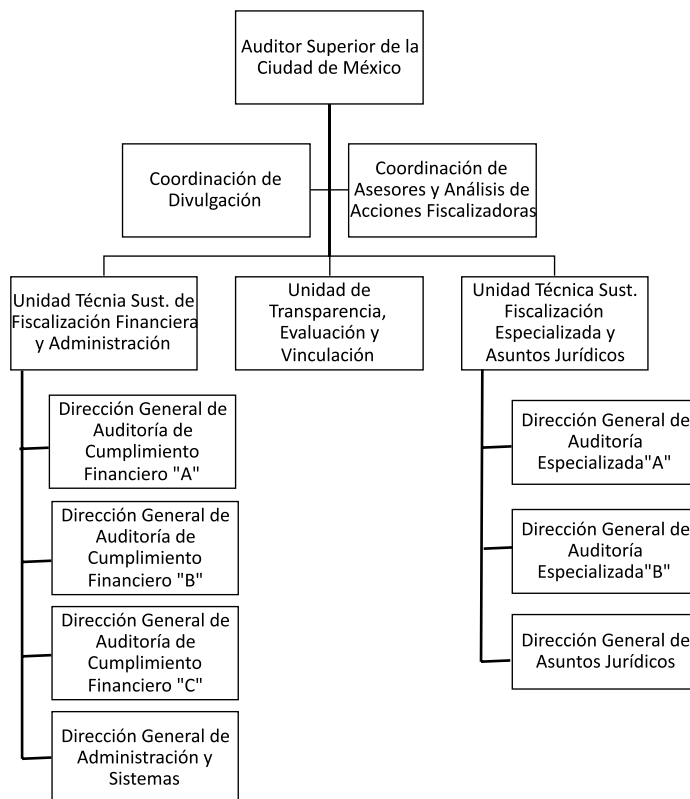
Siguiendo el esquema constitucional central que se adopta por lo general en los gobiernos estatales, la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la ASCDMX (Art. 52 y 58), mantiene las facultades que corresponden por lo general con las mejores prácticas internacionales, sin embargo, destaca que precisamente en el párrafo final de ese mismo artículo se disponga: “Los (**sic**) Auditoría Superior no intervendrá en ningún momento en la gestión de los sujetos de fiscalización”. Ello, no solo por su implicación gramatical, sino fundamentalmente por la hermenéutica. Quizás se quiso decir, la fiscalización no intervendrá en la política, como debe ser, ya que es en la gestión donde radica precisamente el objeto y sujeto de la auditoría gubernamental de hoy.

²⁹² Véase el DECRETO, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. DOF: 30 de enero de 2016 <https://es.scribd.com/doc/297171826/Reforma-Politica-de-la-Ciudad-de-Mexico-Decreto>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

En 2015 la ASCDMX registró un presupuesto anual de 539.0 millones de pesos (2015) para una plantilla de personal de 451 plazas, de las cuales 193, el 43% son de mando. Cabe destacar que dispone además de una plantilla de 180 plazas (97 plazas eventuales y 83 de honorarios homologadas a la estructura), las cuales juntas representan el 40% del personal de planta. Incluyendo las plazas adicionales. Así, la relación presupuesto / plazas resulta en 854.3 miles de pesos en promedio anual por puesto, mientras que el tramo de control resulta muy estrecho, pues es de 1.4 puestos operativos por cada directivo o supervisor, lo que contrasta con los registros homólogos que se registran en la ASEP. Pero vamos su estructura de organización a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO



FUENTE: Elaboración propia con base en <http://www.ascm.gob.mx/Sitio/Transparencia.php> ASCM al 27 de enero de 2016.

Desde sus indicadores y el diseño de su estructura se evidencian claras oportunidades de optimización de recursos en la ASCDMX. Además del staff técnico de apoyo directo a la Oficina del Titular (Divulgación; Asesorías y Análisis de Acciones Fiscalizadoras) destaca porque, a diferencia de la ASEP, el control interno no depende del propio Auditor Superior sino de la Comisión de Vigilancia del órgano legislativo (Capítulo Tercero) de manera que el control y la evaluación del desempeño de la ASCDMX se ejerce por conducto de la “Contraloría General de la Auditoría Superior”, el símil de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Cámara de Diputados, con la diferencia que el cargo del titular en la capital es por siete años sin posibilidad de reelección.

Particularmente, destaca que las unidades generales de servicio a toda la institución (Administración y Sistemas; Asuntos Jurídicos), se mantengan integradas a las funciones auditoras sustantivas. Pese el intento de mostrar congruencia estructural, incluso al primer nivel, con el espíritu legislativo que exige una “auditoría profesional” (Art.2-II) que privilegia la evaluación y la transparencia (“Unidad de Transparencia, Evaluación y Vinculación”) y propone medidas con “un sentido preferentemente proactivo y preventivo” (Art. 109), es evidente que además de la especialización por tipo de auditorías que ha permeado desde la propia ASF, prevalece un diseño organizacional que empalma las funciones de servicio interno (adjetivas) con las de fiscalización externa (sustantivas), que no corresponde con lo que normalmente prevalece en las mejores prácticas del mundo.

De acuerdo con el “Informe anual de gestión 2014”²⁹³, en el ejercicio de 2013 practicó 163 auditorías, de las cuales 11 se realizaron con recursos del PROFIS. Del total de auditorías 136, el 83.4%, fueron “financieras”, 15 (9.2% de desempeño y 12 (7.4%) de obra pública, lo que evidencia una marcada orientación y enfoque al “cumplimiento de las cantidades físicas programadas para los distintos rubros o vertientes de gasto y actividades institucionales”. El impacto de la fiscalización en términos de las acciones emitidas y promovidas en un ejercicio fiscal por la ASCDMX, se resume a continuación:

²⁹³ En <http://www.ascm.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art14/XIX/Gestion2014.pdf>, publicado en enero de 2015 y consultado el 30 de enero de 2016.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ACCIONES EMITIDAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN UN EJERCICIO FISCAL

Acciones emitidas y promovidas	Cuenta Pública 2012,		Estado procesal al cierre de 2014
	Número	Monto asociado	
Recomendaciones	1,284	No específica	606 recomendaciones por atender
Fincamientos de responsabilidades administrativas	62	176,524.0	En desahogo del procedimiento administrativo
Piegos de observaciones	29	96,765.0	En espera de la respuesta del sujeto fiscalizado o en análisis de la respuesta al PO por parte de las unidades administrativas de auditoría.
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	20	117,721.0	En desahogo del procedimiento resarcitorio.
Incumplimientos de obligaciones fiscales	0	0	No aplica
Denuncias de hechos	3	No específica	En espera de la determinación del Ministerio Público

FUENTE: Consolidación propia con base al Informe anual de gestión periodo: enero-diciembre de 2014 publicado por la ASCDMX

Como se desprende de esta información, existen algunas peculiaridades y enormes contrastes en torno a la gestión de la fiscalización entre ambas EFE.

7.3. Consideraciones en torno a la gestión de las EFL

Independientemente de los criterios o mecanismos utilizados en cada EFL, a simple vista es posible advertir que, a pesar de que en esencia tienen la misma función, existe una marcada diferencia entre ambas entidades, particularmente, entre el volumen y prácticas de auditoría y acciones emitidas. Por ejemplo, en Puebla *sí se registra la atención de quejas y denuncias ciudadanas, pero no se cuantifican los montos a los que ascienden los procedimientos de responsabilidades administrativas. Un aspecto importante*, es que en ninguna EFL existe ni se cuantifica el impacto de la fiscalización en términos de recuperaciones, economías o ahorros derivados de las auditorías.

Algo fundamental es la transparencia y la publicidad de los informes de auditoría. En el caso de la ASEP se trata más bien de una presentación general mediática, cuyos datos no es posible consultar, ni mucho menos a nivel de auditorías individuales. Sin embargo, en la ASCDMX los informes de la fiscalización si es posible consultarlos, como es con los de la ASF.

En suma, este breve comparativo permite evidenciar que las EFL nacieron con varias fortalezas heredadas del diseño constitucional de la ASF, particularmente, la autonomía constitucional para decidir los sujetos a fiscalizar, programar sus tareas fiscalizadoras y emitir sus resoluciones; para ejercer su presupuesto y definir su propia estructura y normativa de operación; y para ejercer la fiscalización a todo ente estatal o privado que ejerza recursos públicos, que las coloca muy cerca de la representación social en el Congreso, de los sujetos y objetos auditados y sobre todo en el centro de las operaciones.

Más aún, el Decreto del SNA (DOF, 27-05-2016) fortaleció aún más sus capacidades al disponer que podrán auditar en tiempo real tratándose de denuncias; fiscalizar, además de los recursos transferidos, también las participaciones y los empréstitos con garantía federal; fiscalizar los recursos que se destinen a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica; comenzar la práctica de auditorías el primer día del siguiente ejercicio fiscal y entregar informes de auditorías individuales; investigar las faltas que la ley considere como graves; y, quizá el más importante de todos, someter las responsabilidades administrativas graves que determine deban ser sancionadas directamente a los tribunales de justicia competentes, esto es, ya no más a los órganos internos de control, lo que tras 16 años ha sido sin duda un factor de corrupción e impunidad alarmantes.

Contra lo que se practica y predica, esos cambios no significan mayores cargas de trabajo o de estructuras por necesidad, ni insistir en la delegación de la auditoría de los recursos federales a las entidades de fiscalización locales, o en mayores contrataciones de apoyo vía servicios honorarios o externos ya que, como se ha constatado, la auditoría por sí, es y debe ser selectiva, precisa y focalizada en segmentos regionales y estratégicos, donde los esfuerzos retribuyan más y al menor costo y las acciones derivadas de sus resultados sean aplicadas en forma generalizada, horizontal, correctiva y disuasiva en todos los casos supuestos. El hecho es que prevalecen serios desórdenes constitucionales, de gestión y organizacionales que van más allá de las reformas planteadas en el Decreto

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

anticorrupción, pues los recursos federales están sujetos a una autonomía subordinada al poder político conforme lo dispone el pacto federal. Pese al propio SNF, no se ha logrado garantizar un óptimo control externo sobre los recursos federales, comenzando por las propias EFL.

Sobre todo, cuando el gasto federalizado alcanzó el 34.9 por ciento del gasto neto total federal en la Cuenta Pública 2015, cantidad que asciende a 1.7 billones de pesos, de los cuales 1.1 billones de pesos (63.3 por ciento) correspondieron a gasto programable y 629 mil mdp (36.7 por ciento) a participaciones federales. Esto, no es un asunto menor en un país donde el gasto público como porcentaje del PIB es del 22.8% en promedio, cuando en los países de la OECD (2015) es dos veces mayor (45.4%), lo que significa que, frente a la escasez de recursos para invertir en desarrollo social, se duplica el riesgo de pérdidas y dispendios, cuando el gasto federalizado representa hasta el 90% de los ingresos totales de los gobiernos locales (excluida la ciudad de México) y en los municipios esa proporción oscila entre el 74% y el 90%²⁹⁴. Estas dimensiones y resultados ameritan evaluar el diseño constitucional por el que el control externo de los recursos federales se ha descentralizado. Pese al espíritu constitucional del artículo 134, dispuesto desde el 2008, el hecho es que esa medida legislativa ha propiciado una abierta discrecionalidad, corrupción e impunidad en la administración de los recursos públicos federales muy costosa que, se ha evidenciado en muchos estados y municipios desde el 2001, se trata de un desorden generalizado en un país de grandes necesidades sociales, sin que se prevea una política pública al respecto.

Es paradójico que cada vez que se plantea una política pública nacional, o una ley general en México, se desencadenan 32 estructuras similares en las entidades federativas sin que se prevea análisis de impacto y costo beneficio alguno. Más aún, cuando se ha constatado que en ciertas naciones desarrolladas existe una orientación hacia un manejo de la información pública y del control externo en forma centralizada y nacional sin que ello signifique “sistemas unitarios”, sino garantizar su plena efectividad y sirvan como instrumentos para promover el

²⁹⁴ Véase *Informe General Cuenta Pública 2014*, www.asf.gob.mx p.95

desarrollo y la innovación, de “una gestión pública abierta” y de un “buen gobierno” en todo lo que ello implica. Ello es esencial para que las SAI actúen de manera proactiva, productiva y con el ejemplo, como rasgo propio elemental. Es allí donde radica el verdadero desafío.

8. Constitución, gestión y organización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La relevancia de las SAI, se ha constado, radica en el potencial que tienen para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de la administración pública; en el papel central que la rectoría internacional les ha otorgado para contribuir al cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”; y en el influjo que pueden ejercer al ser parte del gobierno y, al mismo tiempo, estar facultadas para requerir e inspeccionar *in situ* a toda persona, pública o privada, siempre que ejerzan recursos públicos.

En México la importancia de la ASF es reconocida no solo por sus atribuciones como instancia técnica facultada para ejercer el control externo gubernamental, sino porque a pesar de no haberse logrado su plena independencia constitucional, sus titulares y sus auditores, han mostrado cierta autonomía en el empeño que ponen en sus tareas y en sus productos, particularmente hoy, cuando el país está pasando por situaciones sociales significativas en el contexto del SNA. No es casual que la CPEUM la refiera hasta 49 ocasiones; y, además de su propia ley (LFRCF), sea consignataria de mandamientos en las materias previstas relacionadas con el Sistema Nacional de Responsabilización Pública, particularmente, vinculada a los sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E); de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental; de armonización contable (CONAC); de evaluación del desempeño (SED); de transparencia y acceso a la información pública (SNT), de fiscalización (SNF); y, más recientemente, con el SNA.

Por ello, en este último capítulo se propone evaluar el desempeño constitucional, de gestión y organizacional de la ASF, tomando en cuenta sus resultados históricos, su realidad presente y lo que puede ocurrir en función de sus capacidades

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

y los retos por enfrentar que tendrá que asumir a corto mediano y largo plazos de cara al inminente cambio que se vislumbra en México dadas las elecciones generales del 2018.

Es fundamental que después del 2017 la ASF se desprenda de la cultura estructura y gestión organizacional heredada de la CMH y defina una estrategia prospectiva e innovadora propia de cara al primer cuarto del siglo XXI. Si bien ha sido un factor de impulso a reformas en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, el hecho es que su gestión puede y debe tener un impacto más efectivo y productivo en la administración pública nacional. La ASF posee la capacidad suficiente para asumir un papel proactivo, consultivo y propositivo ejemplar, de acompañamiento al gobierno en todo su conjunto, para incidir favorablemente, desde el diseño y hasta la implementación de las políticas públicas, al ampliar el enfoque de la auditoría de desempeño para evolucionar, transitar y provocar el efecto multiplicador y la sinergia expansiva que los mexicanos exigen y la administración pública nacional necesita.

8.1. Constitución. Consideraciones fundamentales.

El decreto anticorrupción modificó considerablemente las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), al grado que la LFRCF, reglamentaria en materia de fiscalización y rendición de cuentas, prácticamente fue abrogada y promulgada al mismo tiempo. Para abordar la constitución, gestión y organización de la ASF, conviene explicar esos cambios:

IMPACTO DEL DECRETO DEL SNA EN LAS FACULTADES DE LA ASF

ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL:	
Párrafos iniciales	
<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad a los que estaba sujeta la fiscalización, quedando solo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. • Se podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, siempre que las acciones que emita correspondan con la Cuenta Pública revisada; 	

Jerónimo Jesús Salinas García

<ul style="list-style-type: none"> • Podrá solicitar información del ejercicio en curso para los trabajos de planeación de las auditorías, siempre que sea respecto de procesos concluidos;
Fracción I
<ul style="list-style-type: none"> • Podrá fiscalizar la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios, así como el destino y ejercicio de los mismos; • Podrá fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización, o de manera directa, las participaciones federales, así como los recursos transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos públicos o privados; • En caso de “denuncias” y en situaciones que determine la ley, previa autorización del titular, podrá fiscalizar durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto de ejercicios anteriores. Al respecto, deberá rendir un informe específico a la Cámara de Diputados. • Promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;
Fracción II
<ul style="list-style-type: none"> • Deberá entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo; • Los informes de auditoría individuales, además de las justificaciones de las entidades fiscalizadas, deberán incluir como mínimo el dictamen de su revisión, las observaciones, las recomendaciones y acciones que correspondan; • Las PRAS las presentará ahora ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; • En el caso de las recomendaciones en general (se elimina el adjetivo desempeño), las entidades fiscalizadas deberán precisar las mejoras realizadas, las “acciones emprendidas” o, en su caso, justificar su improcedencia; y • El “informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas” además que tendrá carácter público, deberá incluir el estatus correspondiente a cada uno de los informes individuales de auditoría, así como los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Fracción IV
<ul style="list-style-type: none"> • Derivado de sus investigaciones, podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

FUENTE: Elaboración propia con base al comparativo de la CPEUM antes y después del Decreto del SNA del 27 de mayo de 2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Al poder iniciar el proceso de fiscalización, a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, le permitirá ganar cuatro meses, lo que significa aumentar en un tercio su capacidad de trabajo efectivo. Ese tiempo, si bien se utilizaba para consolidación y seguimiento de los informes y para la planeación de auditorías, fue *cuasi* un “tiempo muerto”, cuando los trabajos de ejecución comenzaban después del 30 de abril con la entrega de la Cuenta Pública.

Aunque algunos consideran que la práctica de auditorías se podrá ejecutar “en tiempo real completamente”, ello no será así, sino que, a diferencia de otros países e incluso de los propios OIC nacionales donde es directa y plena, en la ASF se optó por un esquema indirecto y parcial que solo aplicará sobre procesos concluidos para los trabajos de planeación auditora (al igual que ya lo hacía antes del SNA para la revisión de ejercicios anteriores “bajo excepciones de ley”), así como en los temas que ameriten investigaciones especiales “por denuncias” debidamente sustentadas y, en su caso, autorizadas a discreción de su titular, lo que significa que se sujetarán a una decisión y dirección unipersonal, más no deliberativa y colegiada como en general es en las mejores prácticas.

Un área de oportunidad, por sus dimensiones económicas, es que ahora podrá auditar el universo total de los recursos públicos federales, destacando “las participaciones”, así como la “deuda” contraída por los gobiernos locales con recursos federales. Esto, de acuerdo con lo que ambas partidas juntas representaron en el PEF 2016, amplía el alcance financiero de la fiscalización superior en aproximadamente un 20.4%.

Otros cambios relevantes son, que deberá incluir invariablemente en la estructura de los informes individuales el dictamen correspondiente, estableciendo una postura y conclusión clara respecto de cada auditoría en concreto, así como que podrá entregar los resultados de auditoría ya no en paquete, sino en tres tiempos (junio, octubre y febrero), que permitirán una mayor oportunidad y fluidez en la difusión, seguimiento y atención de las desviaciones y de sus resultados, con independencia de que tendrá que redefinir los procedimientos de operación para imprimir mayor celeridad y asimilar las cargas de trabajo que ello conlleva.

Ahora, deberá “clarificar los montos efectivamente resarcidos” al erario por sus “recuperaciones”. Esto es importante, ya que, por su gestión y registro, como veremos adelante, permean dudas y cuestionamientos técnicos, pese a que las certifica por medio de un “Contador Público independiente”.

También, se generalizan las “recomendaciones” y con ello la obligación de las entidades fiscalizadas de “informar” las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia. Sin embargo, la ley dispone que sus destinatarios se limiten a “informar”, lo que significa que seguirán haciéndolo, “informando” que *“han instruido y corregido en términos de la recomendación”*, con el riesgo de que no se materialicen los cambios, sobre todo, cuando la *auditoría de seguimiento* no ha sido prioridad de la ASF.

Lo anterior cobra importancia cuando, ahora, sus investigaciones se limitarán a las “faltas administrativas graves”, las cuales prescribirán ya no en tres sino en siete años²⁹⁵ y, que ahora, salvo las multas por no atender sus requerimientos²⁹⁶, ya no le corresponderá “fincar responsabilidades resarcitorias directamente, ni tramitará las “Promociones de Responsabilidad Administrativas Sancionatorias”²⁹⁷ (PRAS) ante los OIC de las propias entidades fiscalizadas, sino ante la FECC y el TFJA, a quienes corresponderá, en su caso, la persecución e imposición de sanciones. Es decir que, la efectividad de su función dependerá en lo sucesivo solo de la fuerza de sus argumentos y del apoyo e impulso que reciba del poder Legislativo y de la propia sociedad. Ahora sí, “ya no tendrá dientes”.

Una *primera apreciación* de carácter reglamentario y normativo fundamental, es que, además de una nueva cultura

²⁹⁵ Del mismo modo, llama la atención que, a los OIC, cuyo diseño histórico ha propiciado una abierta discrecionalidad, al controlar, procurar y juzgar por mucho tiempo, se les haya reafirmado la facultad para investigar, tanto las faltas graves como las no graves y continuar sancionando las no graves, mientras que, en contraste, a la ASF le corresponderá investigar solo las faltas graves.

²⁹⁶ Multas que por sí siempre han sido incipientes. Véase el *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, en la última revisión se registraron 18 procedimientos de multa. De manera que, de 2009 al 2015, se documenta un acumulado de 1.3 millones de pesos por Multas pagadas reportadas por el SAT, que implican 290 procedimientos iniciados de los cuales 172 han sido impugnados.

²⁹⁷ Los FRR y las PRAS, representaban un valioso mecanismo de control anticorrupción, sin embargo, al tramitarse vía los OIC, estuvieron sometidas siempre a un control abierto a la discrecionalidad, sin transparencia e incipientes resultados, por lo que este cambio, sin duda, es el más esperanzador.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

organizacional, la ASF necesita profundizar en sus procedimientos de investigación, comprobación y sustanciación, dados los incipientes resultados e impacto histórico de sus *recomendaciones, pliegos de observaciones, fincamientos de responsabilidad resarcitoria, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria* y, particularmente, de las *denuncias de hechos* derivadas de sus auditorías, como se explicará en seguida.

La segunda, ésta sí de carácter constitucional, es la limitación de la auditoría de desempeño a “*verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*” (CPEUM: 74-VI y 79-I), lo que no solo ha permeado negativamente en las prácticas, sino significa perder un área de oportunidad estratégica en términos de optimización de procesos y productividad organizacional que está costando tanto al país, como se explica, también, en el apartado siguiente.

La tercera, es que el fundamento constitucional del *ciclo de la rendición de la Cuenta Pública*, que hemos tratado aquí, continuará fluyendo en un periodo que comprende 38 meses, lo que es injustificado y costoso cuando las tecnologías hacen posible, y necesaria, la oportunidad consultiva de la ASF, desde el anteproyecto al poder Ejecutivo y previo a la aprobación del presupuesto al poder Legislativo. Concebir el sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental como un todo sinérgico nacional, así como mantener las políticas, la información y el control de manera centralizada, es esencial, tratándose de las fuentes de información y registro, el mecanismo de monitoreo y control más importante del gobierno, ya que éstos, no solo son necesarios para la operación, sino que implican y ajustan, por necesidad, a todo ente público.

Y *la cuarta*, la más popular, es la que se refiere a la autonomía constitucional de la ASF. Pese que desde los estados absolutistas el control gubernamental se reconoce necesariamente independiente y que la “Declaración de Lima”, la “carta magna de la auditoría”²⁹⁸, en torno a ese principio

²⁹⁸ *Declaración de Lima*. Artículo 5: “*Las Instituciones Superiores de Auditoría sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.*” www.intosai.org Véase también, Controversia constitucional 36/2003 www.scjn.gob.mx

fundamental así lo reafirma, el Decreto Anticorrupción al establecer desde la entrada al artículo 79 de la CPEUM: “*La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (...)*”, ahora incluso sin “coma”, dejó claro el sentido de “pertenencia” de la ASF a la Cámara de Diputados. Es decir que su independencia²⁹⁹, seguirá siendo una aspiración y una búsqueda, pese al discurso de “Congreso abierto” actual. Ello llama la atención cuando, la misma legislatura, en un marcado contraste, aprobó la reforma que otorga plena autonomía al INAI (07-02-2014: [PDF](#)) constituyéndolo como un “organismo garante, cuyas resoluciones son vinculatorias”.

Sin demeritar función alguna, es paradójico pretender combatir la corrupción y propugnar por una información pública transparente, sin otorgar al menos la importancia del INAI a la ASF, no solo como un ente que solo señala *per se*, por lo que suele mal interpretarse y minimizarse, sino por el potencial funcional y los efectos constructivos que la institución puede encausar en términos de optimización de recursos y beneficios tangibles para la sociedad y la administración pública nacional. Sobre todo, cuando se ha constatado, que el derecho a la información pública y la independencia del control gubernamental están estrechamente vinculados, al grado que en muchas naciones desarrolladas (Japón y Reino Unido, por ejemplo) ambas funciones se consolidan y centralizan.

Sin embargo, debe quedar claro que en materia de fiscalización superior la independencia no significa indiferencia o desvinculación de poder alguno, sino que su relación sea de asistencia consultiva, cercana y coadyuvante al gobierno en todo su conjunto. De hecho, una “independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible” (Declaración de Lima: Art.5°), cuando las propias SAI están insertas en la totalidad estatal. El hecho de ser independientes en muchos países no significa que se desvinculen de poder público alguno y mucho menos del legislativo, con quienes está estrechamente

²⁹⁹ Véase *Autonomía constitucional de la ASF*, del CPC Juan M. Portal M., Auditor Superior de la Federación, CIDE, @RRC Red por la Rendición de Cuentas, México, enero 2013; así como *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* / México: John M. Ackerman y César Astudillo. Coordinadores ASF 2009. Así como el Estudio «La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación», diciembre 2007.

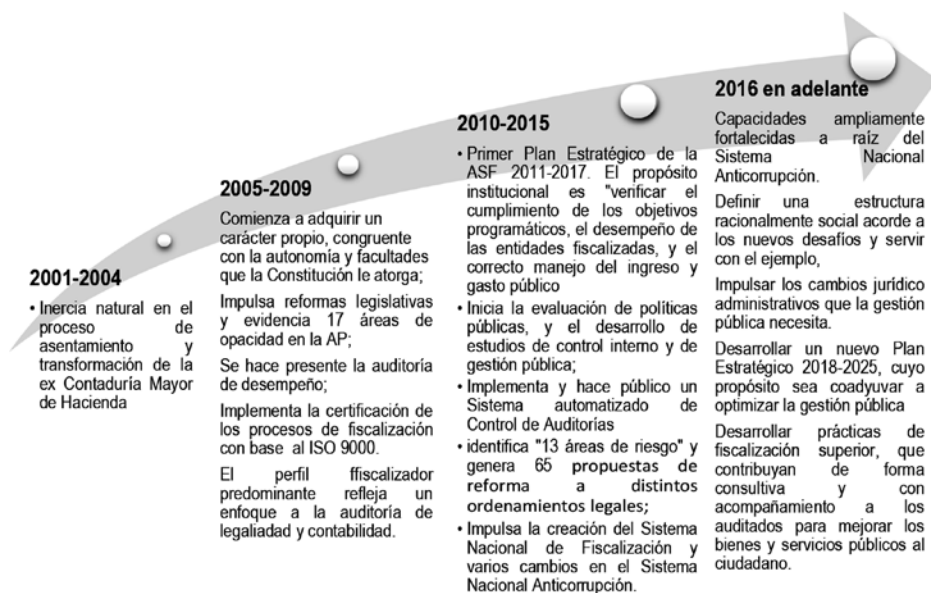
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

relacionadas, interactuando de manera constructiva, recíproca y productiva, pues es con ellos y la sociedad, donde encuentra el eco más poderoso para promover sus argumentos y propuestas. Sino más aun, que éstas sean controladas por medio de Leyes o comisiones parlamentarias en los aspectos concretos que, en su caso, pueden ser garantizados por la Corte Suprema.

8.2. Evaluación de su desempeño

La ASF, por su naturaleza, ha sido exigida para contribuir con las expectativas que en torno al SNA existen. Éstas, le plantean un nuevo rol, incluyendo mayores facultades. A la luz de su evolución, es posible entrever una gestión marcada por cuatro etapas estratégicas:

ETAPAS ESTRATÉGICAS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN 2001-2015



FUENTE: Concepción propia, 2001-2015, con base en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en los ejercicios que se indican, disponibles en www.asf.gob.mx. 2016, en prospectiva.

Ese esfuerzo no sería posible sin la asignación de los recursos necesarios para su operación, cuyo comportamiento histórico se resume a continuación:

Jerónimo Jesús Salinas García

**PRESUPUESTO DE EGRESOS Y ESTRUCTURA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
 EVOLUCIÓN 2000-2014 (Millones de pesos)**

Ejercicio Fiscal	Presupuesto de Egresos de la Federación			Estructura Ocupacional	
	PEF	ASF	Participación ASF/ PEF (%)	Plantilla	Presupuesto ASF/Plantilla
2000	1,195,313.4	415.9	0.03	N/D	
2001	1,361,866.5	493.7	0.04		
2002	1,463,334.3	549.4	0.04		
2003	1,524,845.7	588.0	0.04		
2004	1,650,505.1	613.8	0.04	1,430	0.43
2005	1,818,441.7	680.9	0.04	1,430	0.48
2006	2,000,072.4	721.8	0.04	1,439	0.50
2007	2,260,412.5	778.6	0.03	1,454	0.54
2008	2,569,450.2	929.3	0.04	1,536	0.61
2009	3,045,478.6	1,027.7	0.03	1,959	0.52
2010	3,176,332.0	1,226.5	0.04	2,161	0.57
2011	3,438,895.5	1,332.0	0.04	2,161	0.62
2012	3,706,922.2	1,486.0	0.04	2,205	0.67
2013	3,956,361.0	1,829.0	0.05	2,361	0.77
2014	4,467,226.0	1,863.7	0.04	2,575	0.72
TOTAL	37,635,457.1	14,536.3	0.04		

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación; así como Estructura Ocupacional de la ASF publicados en el www.dof.gob.mx. y <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/asf.htm> en el ejercicio correspondiente

Nota El Presupuesto no incluye recursos extraordinarios anuales, que desde el 2006 se destinan al Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado; Derechos para la fiscalización petrolera y otros agregados, más recientemente. Por su parte, la Estructura ocupacional, incluye las plazas contratadas por honorarios para atender tales programas. Así, por ejemplo, en 2014 la estructura ocupacional se integró por 1,977 plazas de planta y 594 adicionales de honorarios que al menos derivaron en 180.7 millones de pesos adicionales a los 1,863.7 millones asignados en su presupuesto ordinario.

Es posible observar que la ASF mantiene un presupuesto sistemáticamente ascendente. Éste, en 2014, rondaba los dos mil millones de pesos, destacando una asignación constante, como en Alemania, que oscila en un 0.04% promedio anual respecto al PEF general. Tal crecimiento es proporcional al de la estructura ocupacional, que de 2004 al 2014 aumentó 80%. Un indicador relevante es que el gasto por puesto en la ASF creció 67.4% en promedio al pasar de 0.43 a 0.72 en el mismo periodo. Destaca también un crecimiento constante de la plantilla de honorarios de apoyo a los programas de fiscalización, hasta del 60% de la plantilla de planta.

Los indicadores de desempeño de la propia ASF nos permiten comprender *la gestión de la ASF a la luz del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, un sistema que, con base

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

en indicadores estratégicos y de gestión³⁰⁰, permite “conocer el impacto social de los programas y de los proyectos medido en términos de algún tipo de indicador (economía, eficiencia, eficacia, calidad, efectividad) conforme al Presupuesto Basado en Resultados (PbR)” (LFPRH: 2-LI). La “Estrategia Programática” de la ASF evidencia los indicadores siguientes:

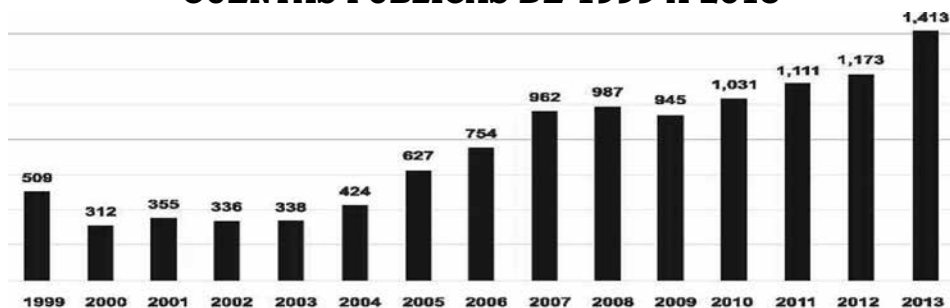
INDICADORES DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. CUENTA PÚBLICA 2014				
Programa Presupuestario (PP- R002):	Entregar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Informe sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal			
Función. Actividad:	Gobierno. Fiscalización			
INDICADOR:	Contribuir a la transparencia y rendición de cuenta de las instituciones gubernamentales y promover un uso más racional de los recursos públicos.			
Características:	Nivel	Tipo	Dimensión a medir	Unidad de Medida
	Fin	Gestión	Eficacia	Porcentaje
Metas: (Auditorías)	Aprobada	Alcanzada	Porcentaje de Cumplimiento	
	1,214	1,413	116.4	
Presupuesto (Millones)	Aprobado	Ejercido	Ejercido / Aprobado	
	1,863.7	1,989.0	106.7	

FUENTE: Cuenta Pública 2014 http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria_Superior_de_la_Federacion

Como se observa, el *indicador* de la ASF es la “*entrega del Informe*”, es decir un indicador de *gestión* enfocado al *fin*, que mide la *eficacia* medida como el *porcentaje* que resulte del presupuesto o metas programadas respecto lo realizado. Así, es obvio que no solo cumplirá, sino que rebasará la meta, como se aprecia en el “crecimiento en la cantidad de auditorías”:

³⁰⁰ Para comprender más acerca del SED y el desarrollo de indicadores de desempeño, se sugiere consultar los “Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales” (DOF 09-12-2009) y los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico” (DOF: 16-05-2013) emitidos por el CONAC, conforme al Artículo 61 de la LGCG. Asimismo, el Proceso del Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) disponible en la página de la SHCP. www.shcp.gob.mx

CONSOLIDADO HISTÓRICO DE AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF CUENTAS PÚBLICAS DE 1999 A 2013



FUENTE: Resultados de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios que se indican http://www.asf.gob.mx/uploads/55/Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf

Destaca que durante las revisiones de 2009-2013, el promedio ascendió a 1,135, tres veces más que en su primera etapa. Ello es congruente con “su mandato legal”, para “verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales”³⁰¹ y clarifica que el destino específico de su presupuesto son las “auditorías totales practicadas, el indicador cuantitativo más relevante para evaluar la meta alcanzada que indica cuántas auditorías se realizan, en comparación con el total programado”.

Esto permite mostrar cómo construye la propia ASF sus indicadores en el marco del SED y explica el por qué es común que los propios entes públicos, al determinar sus metas en el PbR-SED, aseguran el cumplimiento e incluso mucho más³⁰². Es decir, que son escasos los esfuerzos constructivos por indicadores que midan el impacto de la productividad.

Se pueden hacer “n” auditorías y cumplir su realización en los términos cuantitativos y programados, sin embargo, ello no

³⁰¹ Véase Informe de la Cuenta Pública 2014 de la ASF, disponible el 16-02-2016 en http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria_Superior_de_la_Federacion

³⁰² De ahí, que de acuerdo con las modalidades establecidas por la SHCP para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de los 1,045 programas presupuestarios (Pp) en 2012, la ASF observara que de 617 Pp con obligación de elaborar la MIR, en 558 se cumplió, sin embargo, 741 indicadores de desempeño (Id) registraron niveles de cumplimiento superiores al 200.0% e incluso en 48 Id al 1,000.0%. Véase el *Estudio del Sistema de Evaluación del Desempeño* en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012 publicado en 2014. Referido en p. 64-65. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Paginas/Master_Ejecutivo.htm

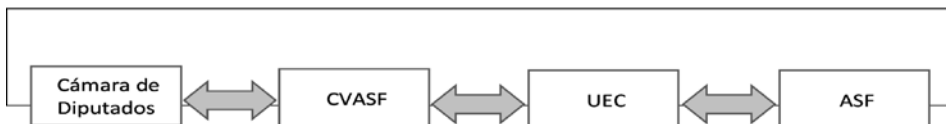
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

garantiza que los procedimientos y resultados contribuyan a los objetivos de la institución. Incluso, una marcada orientación al volumen, puede ser una simulación al demeritar la calidad o desviar la atención del propósito sustantivo.

Si bien existen diversas alternativas, podrían sugerirse, por ejemplo, *de economía*: realizar el mismo número de auditorías del ejercicio inmediato anterior con 5% menos el gasto de personal de honorarios en el ejercicio siguiente; *de eficiencia*: aumentar en un 10% la cobertura de fiscalización del gasto federalizado del próximo año, con la misma estructura de personal del año inmediato anterior; *de efectividad*: aumentar 50% las recuperaciones efectivas al erario. Con ello, la ASF daría un mejor cuerpo a su estrategia interna, además de utilizar su *pericia* para impulsar directamente la implementación del SED, más que acusarlo.

De hecho, existe una infraestructura para ejercer el control, garantizar el desempeño y la rendición de cuentas de la ASF sin necesidad de subordinarla, lo que demuestra que la independencia que necesita puede estar al nivel de las mejores prácticas. Por cuanto hace a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la ASF (CPEUM: 74-II), la “Ley Orgánica del Congreso General” (artículo 40, numeral 4), así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC), establecen que la *Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación* (CVASF) debe “evaluar el desempeño de la ASF y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización” (LFRFC: 80). Para cumplir esas funciones se ha dispuesto se apoye de un órgano técnico permanente, la Unidad de Evaluación y Control (UEC). Así, la CVASF y la UEC integran un conjunto singular, pues no es común observar tal intervención en las SAI del mundo:

RELACIONES ENTRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA ASF



FUENTE: Concepción propia

Se trata de un conjunto de relaciones y procesos que, normativa y prácticamente, aparecen como dos bloques estructurales intermedios que intervienen entre la Cámara de Diputados y la ASF cuando, lo general, es que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o sus equivalentes en otros países, así como los órganos internos de control o contralorías de las propias SAI asuman las actividades correspondientes, evitando con ello la triangulación (Francia, Italia y Brasil, China, Rusia, por ejemplo) y sobre todo el distanciamiento de la representación popular respecto del control presupuestario y la revisión de la Cuenta Pública.

Sin embargo, la UEC se integra con una estructura que privilegia el análisis de los informes del resultado de la fiscalización, un análisis documental y de escritorio que parece más un resumen del producto principal de la ASF, más que en la práctica auditora que es su verdadera naturaleza. A simple vista en el “Analítico de plazas”, se evidencia una plantilla de 69 plazas y un gasto de personal anual estimado en 64.2 millones de pesos, cuya relación de personal operativo y de mando (31/38), es de 0.8 plazas, lo que representa menos de un puesto operativo por cada puesto de mando.

Contra el verdadero control externo, especialmente sobre el desempeño que necesita la ASF, contrasta que la UEC no destine más allá de seis auditores efectivos a los trabajos que son su deber ser y naturaleza. El hecho es que, a pesar de importantes hallazgos y resultados en las prácticas de auditoría al desempeño a la ASF documentadas entre 2013 y 2016 (los cuales no solo no son públicos, sino es probable que no sean conocidos por todos los miembros de la propia CVASF), bajo “valores entendidos” entre esas relaciones sin control se toman decisiones no para alcanzar la objetividad y productividad que se busca con una verdadera evaluación del desempeño a la ASF, sino para mantener el *establishment* que opta por el todo como está, sin más control que las “recomendaciones convencionales” que se imponen a partir de los análisis del informe del resultado de la fiscalización superior.

Al analizar cómo impacta todo ello en la práctica auditora se observa:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

AUDITORÍAS REPORTADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN SEGÚN SU ENFOQUE CUENTA PÚBLICAS 2001-2013

Cuenta Pública	Enfoque al Desempeño		Enfoque al Cumplimiento		Enfoque Mixto		Seguimiento / Situación Excepcional	Total
	Desempeño	Evaluación Políticas Públicas	Cumplimiento Financiero	EFSL	Financieras con enfoque al desempeño	Especiales		
2001	30		286			39	-	355
2002	24		260			52	-	336
2003	24		249			56	9	338
2004	44		312			52	16	424
2005	51		270	252		44	10	627
2006	72		313	302		57	10	754
2007	190		566	150		54	2	962
2008	228		542	151		62	4	987
2009	191		558	150		40	6	945
2010	111		578	202	94	44	2	1,031
2011	94	8	517	243	193	54	2	1,111
2012	149	10	395	290	329			1,173
2013	149	11	556	321	376			1,413
Total	1,357	29	5,402	2,061	992	554	61	10,456
Participación	13%		71.40%		14.80%		0.60%	100%

FUENTE: Consolidación propia. De 2001 al 2009 con base a los informes del resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública reportados por la ASF disponibles en www.asf.gob.mx. De 2010 a 2013 con base a los Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la CVASF-UEC disponibles en www.diputados.gob.mx/UEC

NOTA Las auditorías de Cumplimiento incluyen las inherentes a Inversiones físicas federales, gasto federalizado y forense.

SAIL: se refiere a las auditorías practicadas a través de las Instituciones Superiores de Auditoría Locales con base al PROFIS

Además de las evaluaciones de políticas públicas propiamente dichas, se incluyen 2 estudios en 2012 y 3 más en 2013

Como se aprecia, las revisiones a la CP de 2001 a 2013 se registraron 10,456 auditorías y evaluaciones, de las cuales el 71.4% fue de cumplimiento financiero o de regularidad y 14.8%, consideran, bajo un enfoque mixto. Cabe destacar, que las auditorías con enfoque al *Cumplimiento Financiero* (5,402), consolidan las de *Inversiones Físicas, Forenses y las de Gasto Federalizado*, así como por las que practican directamente las EFL desde el 2005, las cuales representan por sí solas 2,061, el 38.2% del total de auditorías referidas al cumplimiento financiero y 20% del total histórico institucional. Las 992 auditorías que la ASF denomina de *Cumplimiento financiero con enfoque de desempeño*, “mismas que, en estricto sentido, deberían ser consideradas como de regularidad”³⁰³, junto con las ex *Auditorías Especiales* (554) desaparecidas en 2012, son dos subgéneros singulares que en esencia son de cumplimiento”³⁰⁴.

Desde aquí es posible demostrar una auditoría superior que históricamente ha privilegiado el enfoque cuantitativo más

³⁰³ Véase observaciones al IR de la ASF por la UEC-CVASF, en *Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. p. 21 www.congreso.gob.mx/uec

³⁰⁴ La Dirección General de Auditorías Especiales, fue transformada en 2014 en la actual Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios.

que el cualitativo. Es así, que no existe una relación equilibrada entre cobertura, precisión selectiva y productividad auditora; que no se delimita el enfoque a resultados, cumplimiento de objetivos programáticos y de legalidad, como elementos distintivos de las auditorías de regularidad; y que no existe mayor interés por el enfoque a la optimización integral de políticas públicas, instituciones, organizaciones, programas, procesos y servicios públicos como elementos distintivos de las auditorías de desempeño. Por consecuencia, son escasos, si no es que nulos, los esfuerzos por sistematizar las “auditorías de seguimiento” para tratar el acompañamiento consultivo y el impulso al mejoramiento de la gestión y los servicios públicos en el campo de la operación; aprovechar el bagaje histórico de hallazgos y recomendaciones para implementar los cambios que la gestión pública necesita; y la práctica de auditorías en proporción a la importancia estratégica de los sujetos y objetos susceptibles de fiscalizar en los tres niveles de gobierno

Tal comportamiento, cuyo volumen representa 149 auditorías de auditoría al desempeño por año, aunado a una nula *auditoría de seguimiento*, significa que el 87% de las auditorías han sido revisiones con un marcado sesgo a la eficacia. Este enfoque llama la atención, pues no ha cambiado, pese las observaciones de la CVASF-UEC³⁰⁵ y, desde luego, resta capacidad al potencial de las auditorías de desempeño para solucionar desórdenes de operación³⁰⁶. De ahí, que la UEC ha considerado “que el órgano fiscalizador ha mantenido una fuerte influencia de la Contaduría Mayor de Hacienda en lo que hace a su estructura de organización y al enfoque de actuación utilizado”³⁰⁷.

³⁰⁵ “(...) se tiene que 8 de cada 10 auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2009 fueron de Regularidad y apenas 1 de cada 10 fue de Desempeño, relaciones equivalentes a las existentes en el año de inicio de la ASF. Véase Análisis al IR 2009 de la CVASF-UEC. Publicado en abril de 2011. P 61. Disponible en www.diputados.gob.mx/UEC.

³⁰⁶ “Nuestro punto es que, cuando se revisan los contenidos de las auditorías practicadas por la ASF desde el año 2001 y, en particular, de las auditorías al desempeño, saltan a la vista observaciones y recomendaciones específicas que, de haberse tomado como referencia para impulsar reformas de mayor calado a la administración pública de México, probablemente habrían solucionado ya muchas de las carencias que, año tras año, son observadas y generan nuevas acciones de la ASF”. Véase “Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de Mauricio Merino con la colaboración de Michiko Aramburo. CIDE. México, octubre 2009. P.66 en www.asf.gob.mx

³⁰⁷ Véase “Análisis del IR de la Cuenta Pública 2009: Conclusiones y Recomendaciones a la ASF”. CVASF-UEC. Abril de 2011. P 62. www.diputados.gob.mx/UEC .

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Más recientemente, son notables las posturas del personal técnico de las “Comisiones Legislativas del Congreso de la Unión”, respecto de las auditorías de desempeño, sobre las que por lo general: “las consideran limitadas, debido: (1) a que nos son vinculantes, es decir, que no hay una consecuencia si no se cumplen sus recomendaciones, y (2) a que las recomendaciones que proponen son ambiguas, difíciles de comprender y de implementar”³⁰⁸.

Pese que la propia ASF propusiera eliminar la limitante no vinculatoria de las auditorías de desempeño³⁰⁹, incluso las recomendaciones del SNA tampoco serán vinculatorias. Esto, sin duda, coloca cuesta arriba los propósitos que busca el SNA. Si bien, se ha visto, en el *modelo de fiscalización argumentativo* no es indispensable acción vinculatoria alguna, lo cierto es que los resultados de la fiscalización tienen una importancia y confianza especial de los parlamentos y de la sociedad quienes impulsan los cambios que la auditoría sugiere para servirles mejor. Sin embargo, la fiscalización de gestión en México no se considera como herramienta valiosa para contribuir constructivamente con el gobierno y optimizar, además de fiscalizar, la gestión pública.

En suma, la práctica de auditorías de desempeño no ha sido aprovechada en todo lo que implica, esto es optimizar, además de fiscalizar. El hecho es que hasta hoy solo una de cada diez auditorías practicadas en promedio por la ASF es de desempeño y que en los objetivos de éstas predomina “el enfoque puro a la eficacia” o al cumplimiento y al señalamiento de manera que se asemejan mucho a las auditorías de regularidad³¹⁰. Tal enfoque, pese ser congruente con el diseño constitucional, no lo es con las normas y mejores prácticas internacionales. Contra lo que se cree, una característica de las auditorías de gestión es que se trata de evaluaciones constructivas y productivas que pudieran haber redituado mucho más que los 127,740.3

³⁰⁸ Véase resultados de la encuesta de percepción en “*Panorama de la Fiscalización Superior en México, 2015*”, 1a Edición, abril de 2016, p 9, 160 y 168. Disponible en *Unidad de Evaluación y Control*: <http://uec.diputados.gob.mx> o www.diputados.gob.mx/UEC

³⁰⁹ Véase Mensaje del Auditor Superior de la Federación en el IRCP 2009 publicado el 16-02-2011, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IR2009PRES.pdf

³¹⁰ Véase los Informes de Auditoría a la Cuenta Pública (2000-2014) al cierre de 2015. www.asf.gob.mx

millones de pesos por recuperaciones reportadas por la ASF desde su creación hasta la CP 2016. Sobre todo, cuando con esta herramienta, muchas de las SAI comparadas retribuyen ese monto o más en un solo ejercicio desde hace varios años.

8.3. Impacto de su acción fiscalizadora (2001-2016) ³¹¹

Una vez vistos los procedimientos, desempeño y enfoque de la ASF, conviene analizar el impacto de sus acciones emitidas. Conforme a la ley reglamentaria, *las observaciones* que, en su caso, emite la ASF derivadas de las auditorías, derivan en “*acciones promovidas*” que, según su aplicación, se dividen en “*preventivas*” tratándose de “*recomendaciones*”, y en “*correctivas*” cuando son *vinculatorias* (LFRCF: 13-I y II). El comportamiento histórico, se explica como sigue:

OBSERVACIONES EMITIDAS COMO RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN A LA CUENTA PÚBLICA 2001-2013

Acciones**	Promedio 2001-2004	Promedio 2005-2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio 2009-2013
R	2,398	5,292	4,568	5,734	5,312	5,215	5,299	5,226
RD	347	925	1,341	1,201	1,057	1,349	1,603	1,310
Preventivas	2,746	6,217	5,909	6,935	6,369	6,564	6,902	6,536
SA	378	274	382	439	409	591	783	521
PEFCF	19	47	63	100	110	86	57	83
PO	134	705	972	1,296	1,202	1,738	1,798	1,401
PRAS	105	936	1,374	1,893	1,633	1,768	1,321	1,598
FRS	30	76	82	25	1	-	-	22
DH	1	5	34	98	134	147	-	83
Correctivas	666	2,043	2,907	3,851	3,489	4,330	3,959	3,707
Total	3,412	8,261	8,816	10,786	9,858	10,894	10,861	10,243

FUENTE: Elaboración Propia. De 2001 al 2008 con base a los Informes del Resultado de la Fiscalización en la Cuenta Pública. De 2009 a 2013 con base a datos del Informe General IRFSCP 2013, ASF. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

SIGLAS: (R) Recomendaciones; (RD) Recomendaciones al desempeño; (PEFCF) Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; (SA) Solicitudes de aclaración; (PO) Pliegos de observaciones; (PRAS) Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; (DH) Denuncias de hechos.

NOTAS: Los *Fincamientos de responsabilidad resarcitoria* (FRR), no se incluyen en la Ley sino en la normativa interna de la ASF, se analizan específicamente más adelante.

Por su bajo volumen, no se incluyen las *Multas* (LFRCF: 6-5º). En los últimos cuatro revisiones ascienden a 13 en promedio anual. Tampoco se incluyen las Denuncias de Juicio Político pues la ASF nunca ha promovido alguna (LFRCF: 13-I).

Destaca que a partir del 2005 se genera un crecimiento importante en prácticamente todas las acciones y, aunque las recomendaciones (*acciones preventivas*), mantienen un comportamiento relativamente constante, las *acciones correctivas*, salvo los Fincamientos de Responsabilidad

³¹¹ Las estadísticas en este apartado se obtuvieron de los Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014. Publicados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Resarcitoria, por lo general, crecieron 80.1% en las últimas cinco revisiones, lo que se explica a continuación:

1.2.1. *Las acciones correctivas*, las herramientas de fiscalización que sí son vinculatorias, pues implican recursos y/o procedimientos de responsabilidad política o administrativa, en promedio representan el 36.2% del total de acciones promovidas; las cuales crecieron siete veces más durante 2009-2013 (18,536). En lo general, destaca que no hay registros de *denuncias de juicio político* alguno, sobre todo, por los escándalos de corrupción en algunos Estados y que existen “320 expedientes de juicio político pendientes por resolver en el congreso”³¹². Las acciones correctivas, a su vez, se clasifican y explican como sigue:

a) Los *Pliegos de observaciones* (PO), los hallazgos “en los que se presume un daño o perjuicio, o ambos, o una presunta responsabilidad en cantidad líquida”, durante el periodo presentan el comportamiento a detalle siguiente:

PLIEGOS DE OBSERVACIONES CUENTAS PÚBLICAS DE 2001 A 2013
(Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Emitidos	Pliegos de Observaciones Seguimiento Concluido				En Proceso	
		Solventados	Dieron lugar a un Procedimiento Resarcitorio	Total	%	Total	%
2001-2008	3,580	2,800	780	3,580	100	0	0.0
2009	996	770	226	996	100	0	0.0
2010	1,337	904	411	1,315	98.4	22	1.6
2011	1,239	583	47	630	50.8	609	49.2
2012	1,893	574	12	586	31	1,307	69.0
2013	1,798	504	0	504	28	1,294	72.0
Total	10,843	6,135	1,476	7,611	70.2	3,232	29.8

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014, presentados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente.
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Como se aprecia, de 10,843 PO emitidos, destaca que el 30% continuaban en proceso de resolución al cierre de 2015. Ello confirma los largos plazos del procedimiento que implican, de hasta cinco años, lo que sería conveniente revisar. Sobre

³¹² Al referirse a la solicitud de juicio político contra el gobernador de Veracruz, turnada por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores a propuesta del PAN. Véase diversos diarios de circulación nacional: Veracruz, el millonario desvío de recursos federales; “Los diputados no han recibido la solicitud de juicio político de duarte”; “Pendientes por resolver en el congreso 320 expedientes de juicio político”. <http://comunicacion.diputados.gob.mx/sintesis/doctos/resumenejecutivo.pdf> del 25-02-2016; y Denuncias de Hechos interpuestas por la ASF en los dos últimos ejercicios fiscales www.asf.gob.mx

todo, cuando en algunos ejercicios solo entre el 22.0% y 31.0% dio lugar a un *procedimiento resarcitorio* contra servidores públicos por conducto de los OIC competentes, situación que fue más grave en 2011 y 2012 respectivamente, cuando esa relación fue del 4.0% y el 0.6%.

b) El Fincamiento de responsabilidades resarcitorias (FRR) fue un recurso coactivo y legítimo desaprovechado, ya que este procedía en forma directa “cuando la entidad fiscalizada no solventaba o solventaba parcialmente un pliego de observaciones, mediante la justificación o reintegro de los montos determinados por la ASF”. Con base en el “Registro de servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, sancionados a través del procedimiento resarcitorio, por resolución definitiva firme de la ASF” (LFRCF: 68-3°), es posible observar que 549 personas entre 2001 y 2014 recibieron un FRR por parte de la ASF. Sin embargo, la información pública disponible no permite conocer el sentido y, en su caso, los montos implicados en las resoluciones, más aún no es posible conciliar el dato con la estadística histórica que se muestra a continuación:

PROCEDIMIENTOS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS
 CUENTAS PÚBLICAS DE 2001 A 2012: (Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Iniciados	En proceso	Con resolución	Pendientes %
2001-2007	567	0	567	0%
2008	226	0	226	0%
2009	226	12	214	5%
2010	413	91	322	22%
2011	47	33	14	70%
2012	12	11	1	92%
Total	1,491	147	1344	10%

FUENTE: Elaboración propia con base a http://www.asf.gob.mx/Section/122_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias

Como se observa, pese registrar un índice de eficacia del 90% acumulado, destaca la marcada reducción de los “procesos iniciados” en 2011, de siete veces respecto al promedio registrado hasta 2010 (413). Más aun, cuando las pendientes de resolución alcanzan hasta el 92% en las últimas cuatro cuentas públicas reportadas. Más aún, a partir de la Cuenta Pública de 2013 y 2014, extrañamente fueron nulificados los registros de FRR por parte de la ASF, lo que permite inferir escaso interés o cierta opacidad sobre estos procedimientos.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

c) Las *Promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias* (PRAS), aquellas que “la ASF promueve ante las OIC competentes, como las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar la ejecución de sanciones o resarcimientos”, presentan el comportamiento siguiente:

PROMOCIONES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA.
CUENTAS PÚBLICAS DE 2009 A 2013 (Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Seguimiento Concluido Promovidas		Con Resolución de la Instancia de Control Competente		Sin Resolución de la Instancia de Control	
	Número	%	Número	%	Número	%
2009	1,385	100.0	967	69.8	418	30.2
2010	1,911	100.0	1,037	54.3	874	45.7
2011	1,649	100.0	803	48.7	846	51.3
2012	1,806	100.0	688	38.1	1,118	61.9
2013	1,335	100.0	129	9.7	1,206	90.3
Total	8,086	100.0	3,624	44.8	4,462	55.2

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014, presentados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente.
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Reportar las 8,086 PRAS como “seguimiento concluido”, parece muy productivo, sin embargo, no lo es, en virtud de que por norma la ASF cumple con turnarlas al OIC competente y, tan pronto obtiene el acuse de recibo de la notificación correspondiente (LFRCF-88-XIII), las registra como concluidas con independencia del seguimiento y resolución posterior. Aun así, el 55.2% de las PRAS emitidas permanecen sin resolución, lo que va al extremo cuando, al cierre de 2015, el 30.2% de las PRAS de 2009 no habían sido resueltas.

Más aun, pese que los registros evidencian que el 44.8% de las PRAS fueron resueltas, ello no significa que ameritaron consecuencia alguna, ya que tan pronto el OIC le informa el número de expediente con el texto estándar: “*se inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas*”, tras largos plazos, por lo general, el OIC resuelve que “*el expediente no contiene los requisitos de procedencia*”; o que “*no se pudo comprobar que algún servidor público haya incumplido los principios que rigen al servicio público*”, o bien, que “*el PRAS ha quedado prescrito*”. De acuerdo con los registros vistos en la SFP, es altamente probable que no más del 4% de las PRAS registradas históricamente por la ASF resultó en una sanción administrativa o resarcimiento.

d) Las denuncias de hechos (DH), aquellas que se derivan de hallazgos que “se supone” reúnen los elementos y pruebas que sustentan hechos tipificados en la legislación penal como delitos, reflejan el comportamiento siguiente:

DENUNCIAS DE HECHOS
CUENTAS PÚBLICAS 1998 A 2013 (Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Denuncias	Estatus Legal			
		Trámite	Reserva	Consignadas	No Ejercicio de
1998	2	1			1
1999	13	8	1		4
2000	2			1	1
2003	1			1	
2004	4	3			1
2005	3				3
2006	4	3	1		
2007	2	2			
2008	10	8		2	1
2009	88	78	1	8	1
2010	140	133	2	4	
2011	133	127	3	3	
2012	151	149		2	
2013	29	29			
TOTAL	582	541	8	21	12

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014, presentados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Nota ASF: Adicionalmente se han presentado 82 denuncias de hechos por concepto de simulación de reintegros, de los cuales 66 se encuentran en trámite, 1 en reserva y 15 en amparo. Total de denuncias penales presentadas: 664
 Por lo que corresponde a la Cuenta Pública 2014, las Denuncias Penales se presentarán cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley como lo dispone el artículo 31 de la LFRCF.

Destaca que de las 582 DH en 14 años, 541 (93%) se registraron durante la actual administración. Extrañamente, ese impulso mermó radicalmente en la CP de 2013 cuando solo registró 29. Más destacable es que al cierre de 2015 solo 21, el 3.6% de las denuncias de hechos presentadas desde 1998, han sido consignadas y que aún se reportan en trámite denuncias de 1998 (1) y 1999 (8). Más aún, que de las 21 consignadas solo 12, el 57%, resultaron en no ejercicio de la acción penal. Es decir que solo 9 denuncias de hechos, el 1.5% de las presentadas por la ASF, es probable que hayan merecido una sanción.

Esos hechos evidencian que la ASF no está cuidando la profundidad de sus investigaciones y substanciación de los presuntos hechos delictivos, o bien, que la ineficiencia/corrupción dentro del sistema de procuración y sanción, puede más que la justicia³¹³.

³¹³ Durante el foro en materia anticorrupción que se llevó a cabo a partir del 22 de febrero de 2016 en el Senado, El Auditor Superior de la Federación, luego de que un senador reclamó que “97% del total de las denuncias presentadas por la ASF al 31 de diciembre de 2015 quedó impune”, dejó entrever que se trata de un problema de procuración de justicia. Véase El Economista 23-02-2106: *La mayoría de denuncias en la ASF sólo están en etapa de integración*

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Cabe destacar también que la ASF no está considerando en estos registros 82 denuncias de hechos (véase la nota en el cuadro) que a partir del 2013 comenzó a presentar por concepto de “simulación de recuperaciones”. Los gobiernos (como el caso de Veracruz, Chihuahua, Quintana Roo, y muchos otros) desde la creación de la ASF transferían del propio presupuesto de manera transitoria recursos que eran regresados inmediatamente después que la ASF declaraba como solventada la supuesta recuperación o reintegro a la TESOFE. Esta situación no es un asunto menor, pues se derivó del reconocimiento de una persistente observación de la CVASF-UEC respecto a las cuestionadas “recuperaciones que reporta sistemáticamente año tras año la ASF.

1.2.2. *Las acciones preventivas, o recomendaciones*, son aquellas que no son vinculatorias pues no tienen un efecto obligatorio directo, salvo la aceptación o no, de parte de los propios sujetos auditados. En el esquema normativo que impera antes del SNA, estas acciones se integran por *las recomendaciones (R)*, y por *las recomendaciones al desempeño (RD)*, como se explican a continuación:

RECOMENDACIONES Y RECOMENDACIONES AL DESEMPEÑO CUENTAS PÚBLICAS DE 2009 A 2013
(Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Emitidas	Seguimiento Concluido				En Proceso	
		Atendidas	No Atendidas	Total	%	Total	%
Recomendaciones							
2009	4,568	4,515	53	4,568	100.0	0	0.0
2010	5,734	5,676	58	5,734	100.0	0	0.0
2011	5,312	5,234	57	5,291	99.6	21	0.4
2012	5,215	4,957	161	5,118	98.1	97	1.9
2013	5,299	4,036	181	4,217	79.6	1,082	20.4
Subtotal	26,128	24,418	510	24,928	95.4	1,200	0.6
Recomendaciones al Desempeño							
2009	1,341	1,341	0	1,341	100.0	0	0.0
2010	1,201	1,196	5	1,201	100.0	0	0.0
2011	1,057	1,057	0	1,057	100.0	0	0.0
2012	1,349	1,344	5	1,349	100.0	0	0.0
2013	1,603	1,576	27	1,603	100.0	0	0.0
Subtotal	6,551	6,514	37	6,551	100.0	0	0.0
Total	32,679	30,932	547	31,479	99.5	1,200	0.5

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública 2013 y 2014 presentados por la ASF en febrero de 2015 y 20 de febrero de 2016, respectivamente. Disponibles en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Estas acciones representan en promedio anual el 63.8% del total de acciones promovidas por la ASF. Las “R” representan el 80%

del total de las acciones preventivas promovidas históricamente, lo que se explica por las proporciones prácticas entre auditorías de cumplimiento (87%) y las de desempeño (13%). Asimismo, obsérvese que tanto las “R” (95%) como las “RD” (100%) se reportaban prácticamente con un “seguimiento concluido, lo que de inmediato evidencia una contradicción, ya que si las “R” hubiesen servido para “fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control”, y las “RD” para “fortalecer la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión”, tras quince años de observaciones probablemente hoy ya no se estarían acusando los problemas elementales de control interno y riesgos muchas veces reiterados.

En suma, lo destacado aquí es que, independientemente de las implicaciones constitucionales, nada impide abocarse al seguimiento y al acompañamiento consultivo para darle solución a los problemas elementales de gestión pública muchas veces reiterados. Nada justifica que todas las acciones de fiscalización, las herramientas disponibles para disuadir la corrupción evidencien un índice muy bajo de efectividad después de 16 años.

Ello dice mucho sobre la profundidad del hallazgo y comprobación auditora, de excesivos tiempos, rezagos, opacidades en su operación y un índice muy bajo de efectividad de las acciones correctivas que explica en mucho la corrupción. Sin embargo, también hablan de una alta probabilidad de simulación o, en su caso, de la impunidad ampliamente vista en materia de control interno, procuración e impartición de justicia. Sobre todo, cuando el procedimiento prevaleciente no garantiza que las faltas administrativas fueron sancionadas o resarcidas realmente. Más aún, permite inferir problemas que radican en los procedimientos de desahogo y resolución de la propia ASF, pues existen procesos de hasta cinco años, y explica el por qué muchas PRAS no solo se declaran prescritas, sino están sometidas a la opacidad y la discrecionalidad.

Este desorden procedimental, en suma, es una implicación muy grave sobre la cual es fundamental profundizar en el seno

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

del SNA para hacer que las acciones emitidas por la auditoría gubernamental sean realmente efectivas.

8.4. Recuperaciones al erario

Los últimos dos “informes generales”³¹⁴ de la ASF dicen mucho acerca de cómo se conciben y concretan los resultados de su práctica auditora. En su “Causa raíz- áreas clave con riesgo” (2016)³¹⁵, es tal el enfoque a las cuentas que justifica el bajo impacto con una contradicción: “los funcionarios públicos no son el foco de la auditoría” (...), “la fiscalización es un medio para modificar las condiciones imperantes en el funcionamiento de las organizaciones del Estado”. Es decir, reconoce el potencial auditor como factor de cambio, pero, contra la doctrina humanista de la administración, socava la importancia de las personas como el elemento esencial en toda organización pública o privada. Más aún, señala que “no todos los efectos positivos provenientes de la fiscalización superior pueden traducirse a una cifra monetaria”. Sin embargo, los efectos ya los vimos con sus recomendaciones al desempeño en contraste con las mejores prácticas de auditoría gubernamental del mundo.

Es así, que *las recuperaciones operadas*³¹⁶ acumuladas desde las CP de 2001 a 2016 ascendían a 127,740.3 millones de pesos como se desglosa a continuación:

³¹⁴ Véanse Informe General de la Cuenta Pública 2014, ASF el 20-02-2016, p. 30 y 31 en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

³¹⁵ Véase “Efectos de la fiscalización” y *Causas raíz de las observaciones de auditoría. Sistemas de Control Interno* en el Informe General de la ASF, el 20-02-2016. p. 30 y 84 en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.

³¹⁶ Para mayores detalles se sugiere *Opinión sobre el Informe de las Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2001 a 2013, con cifras al 31 de marzo de 2015*. Disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/67_Recuperaciones/Opinion_Inf_de_Recuperac_ASF-Mzo15.pdf Validadas por un auditor externo.

**IMPACTO MONETARIO DE LA FISCALIZACIÓN
 SUPERIOR RECUPERACIONES ACUMULADAS DE LA ASF.
 CUENTAS PÚBLICAS DE 2000 A 2016**
 (cifras en millones de pesos)

Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedi- miento Re- sarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
Total	851,084.2	127,740.3	447,114.8	61,770.3	276,229.1

FUENTE: Sistema Público de Consultas de Auditoría www.asf.gob.mx al 01 de mayo de 2018

Se trata de aquellas que “tienen como soporte documental” las devoluciones efectivas a la TESOFE, una cantidad importante a simple vista, sin embargo, si se considera que, por lo general, provienen de los resultados de auditorías de cumplimiento y, particularmente, de las de gasto federalizado, cuyo monto por sí solo equivale al 66.3% del total, se explica por qué el procedimiento para determinarlas implica un trámite por sí mismo largo.

De 851,084.2 millones de pesos determinados como “probables recuperaciones” en el periodo 2000-2016, la ASF recuperó 127,740.3 millones de pesos, lo que significa que solo proceden efectivamente el 15% de las que se publican inicialmente y que al menos el 52.5% fueron aclaradas o improcedentes, de manera que se mantiene un saldo por recuperar o justificar posible que equivale al 32.5%. Esto evidencia que las recuperaciones pueden llevar al menos cinco años, toda vez que a febrero de 2016 aún se estaban gestando justificaciones o trámites de solventación por acciones de la Cuenta Pública 2010.

En suma, las “recuperaciones”, además de los casos de “simulación” que hemos visto en las denuncias de hechos, evidencian que solo 15 de cada cien pesos determinados se recupera por las acciones emitidas y, confirma que las recuperaciones en conjunto provienen de estimaciones cuyos procedimientos pueden llevar más de diez años, toda vez que, a febrero de 2018, aún se estaban gestando justificaciones o trámites de solventación por acciones indebidas en el ejercicio de la Cuenta Pública 2008.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Se ha reconocido incluso que “*no hay una relación directa entre la calidad de la labor auditora y el monto de las recuperaciones; las mayores recuperaciones no necesariamente derivan de una mejor fiscalización*”³¹⁷. Sin embargo, el análisis comparado demuestra que eso no es así. Lo cierto es que de haber balanceado la estrategia de fiscalización al desempeño aprovechado sus contenidos y agregando las *auditorías de seguimiento*, las cuales no han sido prioridad desde la Cuenta Pública 2009, es altamente probable que muchas de las observaciones y recomendaciones de control interno y de riesgos en la administración pública, ampliamente reiteradas, habrían sido solucionadas ya. Más aún, que hubiesen aumentado considerablemente las *Recuperaciones* por ahorros, economías, reducciones de costos o mayores ingresos derivados de las auditorías de desempeño, como es en las mejores prácticas del mundo:

**INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE ALGUNAS SAI DEL MUNDO
IMPACTO MONETARIO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**
(cifras en millones de pesos)

Pais /Indicador	Brasil	Reino Unido	Alemania	EUA	China	Japón	México*
Presupuesto anual (a)	5,992.0	1,488.7	2,332.4	9,082.9	N/D	N/D	2,120.2
Personal de Planta (b)	1,775	822	1,338	3,000	3,414	1,258	1,977
Monto Recuperado Anual (c)	45,216.0	28,773.0	87,750.0	1,270,000.0	78,600.0	71,083.8	8,632.2
Proporción (c) / (a)	7.5	19.3	37.6	139.8	N/D	N/D	4.1
Proporción (c) / (b)	25.5	35.0	66.0	423.3	23.0	57.0	4.4

FUENTE: Informes de gestión anual de las SAI de los países seleccionados disponibles en las páginas de internet respectivas al cierre de 2016.

Los indicadores de la ASF corresponden a la Cuenta Pública 2016.

Y es que, a diferencia de las mejores prácticas de fiscalización superior del mundo, las auditorías de desempeño en México no generan ni registran recuperación monetaria alguna, cuando a partir de sus resultados es posible determinar ahorros, economías, ampliar ingresos o reducir costos por pérdidas o daños evitados, aumentos de eficiencia y beneficios en organizaciones, operaciones y servicios públicos perfectamente medibles y cuantificables. Ello, naturalmente, se refleja en los indicadores de productividad medidos como el simple retorno monetario al erario con relación a su presupuesto y la plantilla

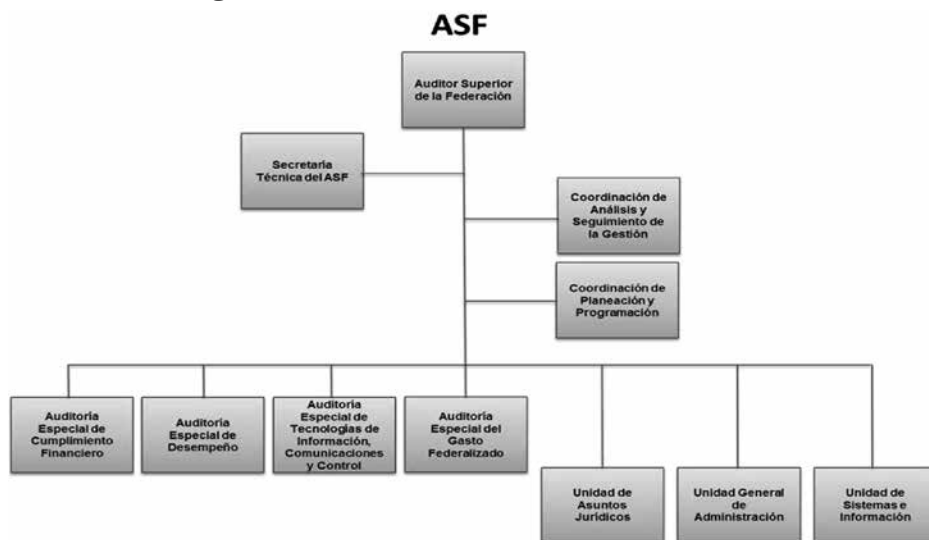
³¹⁷ Véase Mensaje del C.P. Juan Javier Pérez Saavedra, Auditor Superior de la Federación en funciones, durante la Entrega de Resultados de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2016. CDMX, 20 de febrero de 2018.

de personal auditor. Como se evidencia en la muestra arriba, mientras hay naciones cuyas recuperaciones representan hasta 139.8 veces su propio presupuesto y hasta 423.3 millones de pesos con relación al número de empleados, en México apenas representa el 4.1 y 4.4 veces respectivamente.

8.5. Diagnóstico de Organización

8.5.1. Análisis de la situación actual

De acuerdo con la ley reglamentaria (LFRCF: 90), el Titular de la Auditoría Superior de la Federación será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior (RIASF: 29-04-2013), de conformidad con el presupuesto autorizado y el Manual de Organización (MOASF, DOF: 07-02-2014). La organización de la ASF abierta en su página web al cierre de 2016, era la siguiente:



Desde aquí, es posible apreciar que se trata de una estructura monocrática o unipersonal, donde un único individuo conduce la fiscalización superior, conforme lo que sabe, cree o quiere, pero no necesariamente como se debe. Pese que el

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Auditor Superior de la Federación ha dispuesto “internamente” un “Consejo de Dirección” presidido por él mismo, e integrado por sus directivos”³¹⁸, el primer aspecto organizacional susceptible de evaluar, dada la importancia de la ASF en el nuevo diseño del SNA y con independencia de la decisión que prevalezca respecto a su plena autonomía, es adoptar el esquema de dirección colegiada.

La organización de la ASF, como la de todo ente público, conviene evaluarla a partir de su estructura reglamentaria y ocupacional, como se sigue:

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA REGLAMENTARIA Y OCUPACIONAL DE LA ASF 2009-2014
(Nómina en millones de pesos)

NIVELES DE ESTRUCTURA Y PROGRAMAS APOYADOS CON PERSONAL DE SERVICIO HONORARIOS ASIMILADOS A SALARIOS	Cierre 2009		Cierre 2011		Cierre 2014		2009 V.S. 2015	
	Plazas	Nómina	Plazas	Nómina	Plazas	Nómina	Plazas	Nómina
O AL G Y HOMÓLOGOS (Mandos Medios y Superiores)	558	505.1	623	732.4	734	883.2	32.0	74.8
6 AL 228 (Operativos de Confianza)	883	266.3	906	338.4	1,002	433.1	13.0	62.6
2 AL 7 (Operativos de Base)	207	49.8	231	54.5	241	82.1	16.0	64.8
Subtotal Plantilla Personal de Estructura	1,648	821.2	1,760	1,125.3	1,977	1,398.4	20.0	70.2
HONORARIOS (Presupuesto Normal Ordinario ASF)	111	17.6	71	18	60	19.3	-46.0	9.6
PROFIS	402	118.6	360	98.9	490	126.6	22.0	6.7
DERECHOS PARA LA FISCALIZACIÓN PETROLERA			48	11.4	135	31.6	181.3	177.2
Otros Programas (7)					148	3.3	100.0	100
Subtotal Plantilla Personal de Honorarios	513	136.2	479	128.3	833	180.8	62.4	32.8
Plantilla de personal / Nómina Total	2,161	957.4	2,239	1,253.6	2,810	1,579.2	30.0	65.0

FUENTE: Elaboración propia con base a la *Estructura Ocupacional de la ASF*, DOF del 07-08-2009; 20-10-2011; 27-02-2014 PDF
 NOTAS: PROFIS, Derechos para la Fiscalización Petrolera y ahora Otros Programas (7), son aquellos cuya fiscalización es financiada con presupuesto adicional al normal ordinario e incluyen las plazas de honorarios contratadas para ello.
 Otros programas (7) incluyen: Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal; Fondo para la accesibilidad de las personas con discapacidad; Proyectos de desarrollo regional; Fondo de cultura; Fondo de infraestructura deportiva; Fondo de capitalidad; y Fondo regional.
 En 2015 se mantuvo el mismo número de puestos de estructura

Destaca que al cierre de 2016 la ASF registró dos procesos de reestructuración importantes, uno en 2011 y otro en 2014. Esto es una señal, ya que al realizar dos grandes reestructuras, en un lapso de tres años, es probable cierta indefinición estratégica, tratándose de una gestión que dura ocho años. Durante la administración actual, la estructura ocupacional creció en total 30.0% el número de plazas (de 2,161 a 2,810) y 65.0% el gasto de nómina o de servicios personales (de 957.4 a 1,579.2 millones de pesos). Un crecimiento significativo que “se justificó” por el crecimiento de las auditorías practicadas en el periodo, más no por la “calidad” y “efectividad” de las mismas.

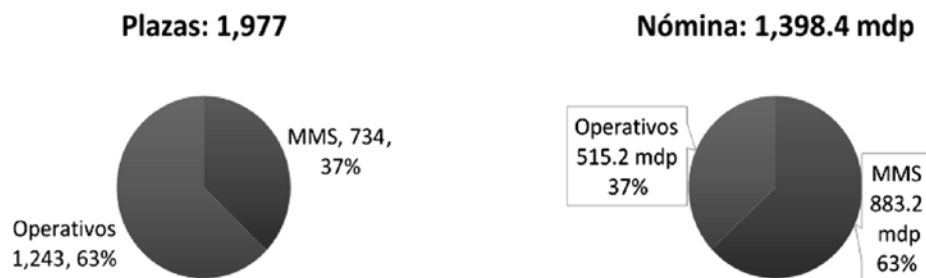
Particularmente, la plantilla de personal de honorarios ascendió a 833 plazas, 30% más que las registradas en 2009, lo

³¹⁸ Véase detalles en http://www.asf.gob.mx/Publication/87_Consejo_de_Direccion

que impactó 32.8% el gasto de nómina. Esto es fundamental, no tanto por el gasto cuya dimensión se explica por la exención de la contingencia laboral en ese tipo de contrataciones, sino porque esos servicios representaban ya el 42.1% de la estructura al cierre de 2015, es decir, casi uno de apoyo por cada dos puestos de planta. Esta situación, por su dimensión, se tratará de explicar más adelante.

Por su parte, *la plantilla de personal de estructura* (1,977 puestos) reflejó un crecimiento de 20% en el número de plazas y del 70.2% en el gasto de nómina, lo que evidencia, desde aquí, el impacto económico y los reducidos tramos de control que desencadena privilegiar los niveles de mando medio y superior (MMS). Es así como el nivel operativo de confianza (1,002 plazas) creció el 13%, mientras que los MMS aumentaron 2,5 veces (32.0%), al grado que representan casi dos tercios del gasto de personal como se muestra a continuación:

IMPACTO ECONÓMICO DEL REDUCIDO TRAMO DE CONTROL EN LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA ASF



FUENTE: Elaboración propia con base en la *Estructura Ocupacional de la ASF* DOF del 27-02-2014 PDF

Se trata de una relación inversamente proporcional, ya que mientras que los MMS representan 37% del número de plazas, absorben el 63% del gasto de personal, poco más de seis de cada diez pesos. Como se desprende de la propia estructura ocupacional, se trata de una proporción que es histórica pues, mientras que el promedio general de los puestos subordinados por cada supervisor representaba 1.6 en 2009, éste indicador se estrechó hasta 1.4 en 2015. Esa es la estructura de planta que prevalecía al cierre de 2016 y la que se tratará de explicar a partir del siguiente detalle y análisis:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ORGANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL ACTUAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (Tabuladores salariales de Personal en miles de pesos)																		
NIVEL	PUESTOS	ASF		CPP/USI/CASG		UAJ		UGA		AECF/AED/AE-TICC/AEGF		TOTAL		Participación %				
		Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto			
MANDOS	Auditor Superior	1	3,420.1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3,420.1	0.05	0.24			
	Auditor Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	4	13,212.4	4	13,212.4	0.20	0.93			
	Titular Unidad	-	-	1	3,265.1	1	3,265.1	1	6,530.2	-	-	3	13,060.4	0.15	0.92			
	Dir. Gral. y H	1	2,977.2	4	11,908.8	3	8,931.6	4	23,817.6	16	47,635.2	28	95,270.4	1.42	6.72			
	Director y H	3	6,004.7	10	20,015.6	11	22,017.2	10	48,037.4	44	88,068.6	78	184,143.5	3.95	12.99			
	ST / Asesor	4	5,673.6	3	4,255.2	6	8,510.4	7	18,439.2	13	18,439.2	33	55,317.6	1.67	3.90			
	Subdirector	9	9,316.8	23	23,809.6	31	32,091.2	21	65,217.6	121	125,259.2	205	255,694.4	10.37	18.03			
Jefe Depto.	5	3,688.0	32	23,603.2	62	45,731.2	38	73,022.4	245	180,712.0	382	326,756.8	19.32	23.04				
													946,875.6		37.1		66.8	

OPERATIVOS	Coordinador A.	10	4,531.0	6	2,718.6	7	3,171.7	36	10,421.3	150	67,965.0	209	1243		88,807.6	471,137.2		10.57	62.9		6.26
	Auditor "A"	4	1,631.2	11	4,485.8	65	26,507.0	38	32,624.0	249	101,542.2	367			166,790.2			18.56			11.76
	Auditor "B"	1	372.2	6	2,233.2	2	744.4	32	3,349.8	158	58,807.6	199			65,507.2			10.07			4.62
	Otros Confianza	9	3,576.6	46	18,280.4	20	7,948.0	75	29,805.0	77	30,599.8	227			90,209.8			11.48			6.36
	De Base	4	1,359.6	21	7,137.9	6	2,039.4	96	10,536.9	114	38,748.6	241			59,822.4			12.19			4.22
	Total	51	42,551.0	163	121,713.4	214	160,957.2	358	21,801.4	1191	70,989.8	1977			1,418,012.8			100.0			100.0
	Participación %	2.58	3.00	8.24																	
	Distribución Funcional	STAFF DE APOYO AL ASF: 10.82; 11.58%			SERVICIOS JURÍDICO ADMINISTRATIVOS VOS 28.93%; 34.04%			AUDITORÍA 60.24%; 54.37%													

FUENTE: Concepción propia con base al Manual de Organización (DOF 07-02-2014), el Analítico de Plazas y la Estructura Ocupacional de la ASF 2014. **ILUSTRATIVO** NOTA: Los tabuladores de los otros puestos operativos de confianza y de los puestos de base son promedios ponderados entre el menor y el máximo nivel

De acuerdo con su naturaleza, **se consideran funciones de Staff o apoyo a la fiscalización superior** las del ASF: Auditor Superior de la Federación, incluyendo las de su Secretaría Técnica; la CPP: Coordinación de Planeación y Programación; la USI: Unidad de Sistemas e Información; y la GASG: Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión. **Las funciones de Administración**, las inherentes a la UGA: Unidad General de Administración. Y, **las funciones de Auditoría**, las de las **Unidades Administrativas Auditoras (UAA)**, particularmente la AECF: Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero; la AED: Auditoría Especial de Desempeño; la AETICC: Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control; y las de la AEGF: Auditoría Especial de Gasto Federalizado.

Normativa y prácticamente en la USI se encuentran asignadas las funciones de la Dirección General de Sistemas, mientras que, en la CASG, las de la Dirección de Análisis Administrativo de la Gestión, ya que son funciones de servicio administrativo de apoyo a toda la organización, es decir que sus estructuras podrían incrementar la participación de la UGA y disminuir las del staff de apoyo directo a la fiscalización superior.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Este gráfico estructural, además de reflejar diferentes indicadores, permite observar que del mínimo inferior sindical al máximo superior existen al menos trece niveles distintos de puestos, así como once unidades administrativas, las cuales en conjunto suman 1,977 plazas de planta que implican un gasto de personal estimado en 1,418 millones de pesos anuales. Asimismo, permite agrupar a las unidades administrativas (UA) del primer nivel, de acuerdo con su naturaleza funcional, en tres grupos fundamentales:

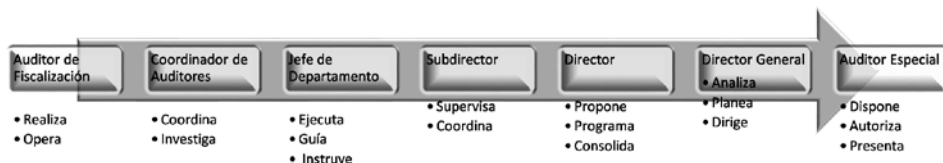
CLASIFICACIÓN / DISTRIBUCIÓN ELEMENTAL DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA ASF

- *Las unidades de staff o de dirección y apoyo a la fiscalización superior, también referidas como directivas y consultivas, se integran por la oficina del Auditor Superior de la Federación en la que se incluye la Secretaría Técnica (ASF); la Coordinación de Planeación y Programación (CPP); la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión (CASG); y la Unidad de Sistemas e Información (USI). Este grupo representa el 10.82% en el número de plazas y 11.58% el gasto de personal.*
- *Las unidades de servicios jurídicos y administrativos a toda la organización, referidas también como de soporte o adjetivas, se integran por la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAI) y la UGA, las cuales en conjunto representan el 28.93% del número de plazas y 34.06% el gasto de personal;*
- *Las unidades administrativas auditoras (UAA), referidas también como técnicas o sustantivas integradas por la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero (AECF); la Auditoría Especial de Desempeño (AED); la Auditoría de Tecnologías de Información Comunicaciones y Control (AETICC); y la Auditoría Especial de Gasto Federalizado (AEGF), las que en conjunto absorben el 60.24% del número de plazas y 54.37% el gasto de personal.*

FUENTE: Concepción propia. ILUSTRATIVO
 Cabe destacar que en la CASG y en la USI, se incluyen la Dirección de Análisis de la Gestión Administrativa y la Dirección General de Sistemas, respectivamente, cuyas funciones por su esencia corresponden y deberían estar en la Unidad General de Administración (UGA).

Así, es posible constatar que 39.76% de las plazas corresponden a personal staff y de servicios jurídicos y administrativos y que éstas absorben 45.63% del gasto de personal lo que ya evidencia una tendencia excesiva a lo adjetivo más que a lo sustantivo. Asimismo, por cada nivel superior (35) de director general hacia arriba, existen 2.2 direcciones (78); en el nivel medio, por cada director, 2.3 subdirecciones (205) y, por cada subdirector, 1.7 jefaturas de departamento (382), lo que confirma un reducido tramo de control con las implicaciones que este conlleva:

IMPACTO DEL FLUJO Y TRAMO DE CONTROL ESTRUCTURAL EN EL PROCESO AUDITOR DE LA ASF



FUENTE: Concepción propia con base en los niveles de organización que participan en la fiscalización

Este diseño estructural, aunque supone un “estricto rigor supervisor”, genera pasos innecesarios, excesivas pruebas, reproducción de tareas, comunicaciones y controles, con serias implicaciones y repercusiones que impactan negativa y considerablemente en la productividad institucional:

IMPACTO DEL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA ASF EN LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

- No favorece el objetivo organizacional, la función auditora, lo que limita la cobertura y desempeño;
- Aletarga los procesos de fiscalización, flujos de comunicación y toma de decisiones debido a excesivos pasos y validaciones;
- Duplicidades y/o repeticiones administrativas de funciones afines o de la misma naturaleza;
- Distanciamiento y/o alejamiento del talento directivo sobre la fiscalización en el campo de las tareas;
- Elevación sustancial del costo de estructura; y
- Menoscabo de la congruencia y productividad institucional que debe prevalecer hacia el exterior.

FUENTE: Concepción propia

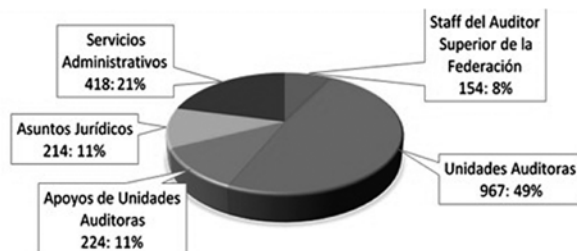
Particularmente, en la fuerza o base operativa de la fiscalización, donde recaen los propósitos y las mayores cargas de trabajo institucionales, cuya plantilla representa el 48.9%, 967 plazas de la estructura total, considerando a la fuerza de fiscalización efectiva de la ASF, es decir, los auditores y coordinadores de fiscalización (557 plazas), los directores (44), subdirectores (121) y Jefes de Departamento (245), quienes están más orientados a la práctica auditora. Esto es muy delicado, ya que significa que, por cada auditor, en lo general existe un puesto de apoyo y servicio administrativo y que, de

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

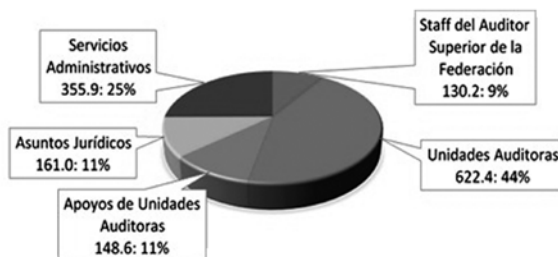
cada peso invertido, casi la mitad se destina a la administración o gasto de operación.

Basta señalar, como ejemplo, que 33 plazas de asesores y/o secretarios técnicos que representan solo el 1.67% del total de plazas, equivalen al 62.3% del gasto que implican los Coordinadores y al 84.3% que perciben los Auditores de Fiscalización “B” respectivamente. Más aún, que la Unidad de Asuntos Jurídicos por sí sola ocupa el 28.93% de la estructura y absorbe 34.04% del gasto de personal, lo que provoca el mismo patrón que, “ejemplifica”, una práctica generalizada que es común en la administración pública nacional y que impacta profundamente en la economía, la cobertura, la eficiencia, la efectividad y la capacidad de desarrollo, al no existir racionalidad entre el número de plazas de niveles jerárquicos superiores y la fuerza de operación efectiva, como se evidencia a partir del gráfico siguiente:

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS 1977 PLAZAS DE PERSONAL DE ESTRUCTURA EN LA ASF



DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE PERSONAL (1,418.0 MILLONES DE PESOS) EN ASF



FUENTE: Elaboración propia con base a la estructura Ocupacional de la ASF al cierre de 2014.

NOTA: Las funciones de la Dirección General de Sistemas y de la Dirección de Análisis de la Gestión Administrativa no se contabilizan en el Staff del ASF, sino en la Unidad General de Administración como corresponde.

Jerónimo Jesús Salinas García

Como consecuencia, se ha generado a través de los años un excesivo número de personal de mandos medios y superiores y estructuras staff, de servicios jurídicos y administrativos sobredimensionados con relación a la fuerza de fiscalización efectiva (49% en plazas y 44% el gasto). Sin embargo, eso no es todo, cuando la fiscalización en la ASF se ha especializado funcionalmente en las tipologías de auditoría, de manera que, cada vez que se presenta una necesidad, se crean nuevas estructuras con todos los niveles subsecuentes, al grado que se han delimitado en 16 direcciones generales, trabajando cada una para objetivos específicos, pero en cuatro direcciones distintas. Es así, que una Auditoría Especial o Dirección General por grande que fuera difícilmente podrá cubrir la diversidad de funciones del gobierno por sí sola, dadas su capacidad y las dimensiones de la administración pública, como se explica a continuación:

ESPECIALIZACIÓN, ESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA DE FISCALIZACIÓN EFECTIVA EN LA ASF

Unidad Administrativa	Estructura					Productividad Auditora		
	MMS	OC	OB	TOTAL (a)	Part. %	Auditorías (b)	Participac. %	Indicador (b/a)
Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero	172	319	94	585	29.6	306	18.6	0.52
Ofna. Auditor Especial Cumplimiento Financiero	6	6	0	12	0.6	UNIDADES ADMINISTRATIVAS AUDITORAS		
Auditoría Financiera Federal "A"	31	67	20	118	6.0	52	3.2	0.44
Auditoría Financiera Federal "B"	35	69	19	123	6.2	54	3.3	0.44
Auditoría Financiera Federal "C"	34	89	18	141	7.1	57	3.5	0.40
Auditoría a Inversiones Físicas Federales	40	72	36	148	7.5	133	8.1	0.90
Auditoría Forense	26	16	1	43	2.2	10	0.6	0.23
Auditoría Especial de Desempeño	127	188	7	322	16.3	149	9.0	0.46
Oficina del Auditor Especial de Desempeño	8	5	0	13	0.7	UNIDADES ADMINISTRATIVAS AUDITORAS		
D.G. Aud. Desempeño al Desarrollo Económico	26	38	2	66	3.3	28	1.7	0.42
D.G. Aud. Desempeño al Desarrollo Social	26	36	3	65	3.3	26	1.6	0.40
D.G. Aud. Desempeño a Gobierno y Finanzas	27	32	2	61	3.1	25	1.5	0.41
D.G. Aud. Desem. a Programas Presupuestarios	40	77	0	117	5.9	70	4.2	0.60
Auditoría Especial Tecno. Inf., Com. y Control.	57	56	7	120	6.1	24	1.5	0.20
Ofna. del Auditor Esp. Tec. Inf. Com. Y Control	4	6	3	13	0.7	UNIDADES ADMINISTRATIVAS AUDITORAS		
D.G. Aud. a Tecnologías de Inform. y Comunic.	14	14	1	29	1.5	15	0.9	0.52
D.G. Auditoría y Evaluación Sist. Control Interno	11	13	2	26	1.3	9	0.5	0.35
D.G. Análisis e Investigación Económica	28	23	1	52	2.6	0	0.0	0.00
Auditoría Especial de Gasto Federalizado*	87	71	6	164	8.3	1169	70.9	7.13
Oficina Auditor Especial de Gasto Federalizado	4	3	1	8	0.4	UNIDADES ADMINISTRATIVAS AUDITORAS		
D.G. Investigación y Evaluación	8	11	1	20	1.0	37	2.2	1.85
D.G. Aud. a Rec. Federales Transferidos "A"	25	16	2	43	2.2	422	25.6	9.81
D.G. Aud. a Recursos Federales Transferidos "B"	24	26	1	51	2.6	258	15.7	5.06
D.G. Aud. a Recursos Federales Transferidos "C"	26	15	1	42	2.1	452	27.4	10.76
Total, Institucional	734	1,002	24	1,777	100.0	1,648	100.0	0.05

FUENTE: Elaboración propia con base a la Estructura Ocupacional y el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF) de 2014.

MMS: Mandos Medios y Superiores; OC: Operativos de Confianza; OB: Operativos de Base

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Este diseño estructural agudiza aún más la atomización de los recursos enfocados a la auditoría, por sí escasos, dificultando las sinergias y limitando la cobertura y las capacidades en áreas que no están atendidas, particularmente las que tratan la investigación anticorrupción (10 auditorías forenses con el 0.06% de participación) y la evaluación al desempeño (149 de auditorías anuales, el 9% del total) cuando son las que más se necesitan fortalecer en México. Si bien la especialización es fundamental, pues ayuda a optimizar los procesos al aprovechar la *pericia* técnica cultivada en determinada función, ello no significa que las estructuras y las nomenclaturas de los puestos deban limitar las capacidades individuales. Esta definición fomenta el separatismo y la división al grado que en la práctica las unidades se comportan como entidades distintas dentro de una misma institución.

Es un hecho que la definición por nomenclatura influye directamente en la percepción que pueda tener no solo un auditor sino cualquier puesto del gobierno sobre su rendimiento. Está claro que siempre serán más productivos ocho grupos de auditoría consultiva y multidisciplinaria a disposición, que dieciséis direcciones generales limitadas a una función específica.

8.5.2. Criterios de organización

Hasta aquí, hemos evidenciado que la ASF se ha reorganizado sin definir, de forma clara y explícita, los criterios a seguir para cumplir sus objetivos estratégicos principales: la fiscalización superior. Existe una concepción sobredimensionada de su verdadero tamaño lo cual se refleja en la proliferación de niveles jerárquicos y una especialización por tipo de auditorías que a la larga conlleva un efecto multiplicador, pues cada vez que se crea nueva función se aplican de nuevo todos los niveles establecidos. De ahí, que la ASF, y cualquier organización, cuando incluye un nuevo contenido estratégico, requiere de *criterios de política organizacional* claros hacia el interior y objetivos verificables hacia el exterior, como los que se ilustran:

CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ASF A LA LUZ DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

CRITERIOS DE ORGANIZACIÓN (Lo interno)
<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar una estructura de organización de dirección colegiada, sólida y al mismo tiempo flexible, para optimizar la fiscalización superior y aumentar la productividad, con los recursos disponibles actuales; • Delimitar, clara y definitivamente, la fiscalización superior por segmentos funcionales del presupuesto y no por tipologías de auditoría; • Aumentar los índices actuales de auditorías de desempeño y de evaluación de políticas públicas (con enfoque a sistemas, organizaciones y procesos completos); y de investigaciones de faltas graves (forenses) hasta un 100%, respecto a los volúmenes actuales; • Agregar la cultura de la administración y desarrollo organizacional, al enfoque puro de legalidad y contabilidad que prevalece en la fiscalización superior • Reducir del 37.1% al 20% - 25% el número de plazas y del 66.8% al 45% - 50% el gasto de personal de MMS respecto al total de la estructura; • Aumentar al menos 100%, de 1.7 a 3.4 subordinados por supervisor, el tramo de control general de los puestos de MMS; • Aumentar 40% la fuerza de trabajo efectiva de fiscalización superior, particularmente de las bases de operación del personal auditor • Prescindir del 50% de los recursos extraordinarios que anualmente se reciben del PROFIS y demás programas de su tipo (DFP, FOPEDEP...) hasta absorber el 100% de la fiscalización superior a las transferencias y participaciones a Estados y Municipios con los recursos presupuestarios ordinarios en máximo tres Cuentas Públicas; • Fortalecer y profundizar los procedimientos de investigación de probables faltas graves en el campo mismo de las tareas hasta garantizar la evidencia suficiente y efectiva de los hechos; • Definir segmentos estratégicos de fiscalización y especializarse en su atención conforme la clasificación presupuestal y funcional del gasto público; • Regionalizar la fiscalización de las transferencias y participaciones federales a Estados y Municipios para hacerla más efectiva y productiva; • Establecer la optimización y el mantenimiento permanente de las estructuras de organización, así como simplificar los sistemas y los procesos de operación en la gestión interna; • Diseñar indicadores de fiscalización superior que permitan establecer los parámetros mínimos y máximos de auditorías que puede realizar un equipo auditor según el enfoque; y • Cuantificar y reportar los beneficios de la fiscalización al desempeño no solo en términos de recuperaciones, sino también por generación de ingresos, ahorros o economías.

FUENTE: Concepción propia. ILUSTRATIVO

Estos criterios y objetivos de organización, sin ser definitivos, tienen elementos cuantitativos y cualitativos que funcionan como hilos conductores hacia una estructura interna sólida y al mismo tiempo flexible para llevar a la ASF a la consecución de los propósitos institucionales, particularmente, aquellos que son indispensables frente a los retos y desafíos que el propio SNA necesita.

8.5.3. Diseñar Indicadores de Productividad fiscalizadora

Los estándares o indicadores de fiscalización superior” se construyen a partir de la asignación de parámetros de medición, mínimos y máximos de auditorías, que una “célula de fiscalización superior” tiene la capacidad de realizar en función de la complejidad y tipo de auditoría, pero también en función de la estructura de organización asignada, de manera que una vez

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ponderados los promedios mínimos y máximos que resultan de acuerdo a los volúmenes y tipo de auditoría³¹⁹ es posible inferir algunos estándares o parámetros de fiscalización útiles:

PARÁMETROS DE PRODUCTIVIDAD AUDITORA POR PUESTO SEGÚN EL TIPO DE FISCALIZACIÓN

Tipo de Auditoría, Evaluación o Investigación	Parámetro de Medición por Auditor	Capacidad Mínima de Fiscalización anual por un Equipo de 10 Auditores
Desempeño y Evaluación de Políticas Públicas	0.51	5
Cumplimiento Financiero y Gasto Federalizado	1.47	15
Inversiones Físicas	0.82	8
Tecnologías, Información y Comunicaciones	0.56	6
Investigaciones Anticorrupción (ex forenses)	0.28	3

FUENTE: Concepción propia **ILUSTRATIVO**

Este conceptual supone la producción, en un ejercicio fiscal, de un solo auditor o de un equipo de auditoría integrado por 10 auditores considerando los procedimientos que implica realizar auditorías de desempeño, evaluaciones de políticas públicas, de cumplimiento financiero, de inversiones físicas y de tecnologías de información y comunicaciones, específicamente, pero indistintamente en las proporciones que sean pertinentes, con los beneficios complementarios siguientes:

BENEFICIOS DERIVADOS AL DETERMINAR INDICADORES DE MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD AUDITORA

- Establecer un compromiso de las unidades administrativas auditoras, con las metas estratégicas que la ASF se proponga lograr a corto, mediano y largo plazo;
- Institucionalizar una técnica participativa de planeación y evaluación, por la que los superiores y los equipos auditores, conjuntamente, podrán orientar la fiscalización a los segmentos prioritarios;
- Establecer objetivos medibles en términos cuantitativos, así como las estructuras adecuadas para alcanzarlos, dimensionando las respectivas contribuciones;
- Hacer énfasis en el autoanálisis del desempeño y, en consecuencia, en el autocontrol, con relación a los resultados obtenidos frente a las metas preestablecidas;
- Facilitar la autocorrección en el desempeño en caso de desviaciones en los resultados con relación a las metas y, si es necesario, la reorientación específica por parte de la alta dirección; y
- Facilitar el seguimiento sistemático, la supervisión y la evaluación del desempeño del personal auditor; y propiciar una sana competencia entre los equipos auditores; y
- Disponer de una estructura de organización sumamente flexible para crecer o adaptarse conforme las circunstancias lo demanden y justifiquen.

Fuente: Concepción propia. **ILUSTRATIVO**

³¹⁹ Estos ejercicios implican cálculos y ponderaciones propias que no se incluyen aquí por su dimensión, sin embargo, si hay algún interés, con gusto están disponibles en jeronimosalinas@hotmail.com o @Jeronimosalinas

8.5.4. Priorizar segmentos estratégicos y especializarse en su atención

En materia de fiscalización superior, como en todo servicio público, existen sectores funcionales específicos de auditoría con necesidades de atención e implicaciones muy diferentes. Una referencia práctica para definir cuáles son los segmentos estratégicos hacia donde resulta conveniente orientar la fiscalización superior es a partir del presupuesto. De acuerdo con la distribución del gasto, los siguientes son, en un sentido amplio, los segmentos funcionales hacia donde se pueden dirigir, conforme sea conveniente, los esfuerzos de fiscalización y de organización de la ASF para hacerla más productiva:

PROPUESTA ESQUEMÁTICA DE ORGANIZACIÓN DE LA ASF HACIA SEGMENTOS FUNCIONALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR



FUENTE: Concepción propia, con base a la clasificación funcional del PEF

Se trata de dedicar la atención a los segmentos de auditoría donde sea posible practicar indistintamente auditorías de regularidad, de desempeño, evaluaciones de políticas públicas e investigaciones especiales por faltas graves con mayor selectividad, precisión y flexibilidad, a través de las definiciones que sugiere el propio presupuesto. Ello no significa menoscabar la importancia de ningún ente público por sus dimensiones presupuestarias, sino de orientar la fiscalización con mayor selectividad y precisión de acuerdo con las prioridades funcionales del Estado, la orientación del gobierno y la organización de la administración pública. Es decir, dilucidar los tipos y enfoques de auditoría cuyos objetivos pueden retribuir más, en términos de productividad, con el menor desgaste de recursos, así como optimizar la estructura de fiscalización en forma controlada y más racional.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

8.5.5. Regionalizar la auditoría a Entidades Federativas y Municipios

Un país como el nuestro, por sus dimensiones (32 entidades federativas con casi 2457 municipios) y características geográficas, políticas, económicas y sociales requiere de un enfoque de auditoría centralizado, diferenciado y especializado hacia el exterior y de mayor cohesión y uniformidad al interior de la propia ASF. Por ello, se considera conveniente segmentar estructuralmente la auditoría a las entidades federativas como se ejemplifica a continuación:

DEFINICIÓN ESQUEMATICA PARA REGIONALIZAR LA PRÁCTICA DE AUDITORÍAS A ENTIDADES Y MUNICIPIOS



FUENTE concepción propia ILUSTRATIVO

La importancia económica y social que representa afianzar la fiscalización sobre el total neto de los recursos federales, por concepto de “transferencias, subsidios y participaciones” transferidos a las entidades federativas (1.2 billones de pesos y 25.5% del PEF-2016), así como la opacidad y discrecionalidad con la que se manejan esos fondos y las limitaciones reconocidas al interior de la República, justifican fortalecer el control de un segmento donde la infraestructura no permite garantizar una efectiva práctica de fiscalización. Esta agrupación opcional permitiría balancear, orientar y especializar la fiscalización superior en zonas o regiones geográficas naturalmente vinculadas; facilitaría el apoyo y el seguimiento para desarrollar a este importante segmento; y garantizaría un impacto efectivo de la fiscalización bajo una distribución lógica de comunicaciones, congruente con la importancia sociopolítica y económica de

las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales.

8.5.6. *Racionalizar una plantilla de personal de honorarios que equivale ya al 70% de la estructura auditora de planta.*

Pese que la plantilla de personal contratada bajo el régimen de honorarios asimilados a salarios en conjunto representa sólo el 13% de la nómina de la estructura de planta de la ASF, ésta alcanzó ya un nivel de 833 plazas que representan el 70% del personal asignado a las Unidades Administrativas Auditoras, 1,191 plazas en 2015, como se muestra a continuación:

RELACIÓN ENTRE LA PLANTILLA AUDITORA DE ESTRUCTURA Y LA DE APOYO POR HONORARIOS

Unidad Administrativa Auditora	Auditorías Practicadas		Plantilla de Personal		
	Promedio	Participación %	Estructura (a)	Honorarios (b)	b/a %
Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero	306	18.7	434	164	37.8
Dirección Gral. Auditoría Financiera Federal "A"	52	3.2	88	52	59.1
Dirección Gral. Auditoría Financiera Federal "B"	54	3.3	91	8	8.8
Dirección Gral. Auditoría Financiera Federal "C"	57	3.5	111	24	21.6
Dir. Gral. Auditoría a Inversiones Físicas Federales	133	8.1	100	74	74.0
Dirección General Auditoría Forense	10	0.6	44	6	13.6
Auditoría Especial de Gasto Federalizado	1,169	70.9	142	271	190.8
Dirección General de Investigación y Evaluación	37	2.2	17	28	164.7
Dir. Gral. Aud. a Recursos Federales Transferidos	422	25.6	39	105	269.
Dir. Gral. Aud. a Recursos Federales Transferidos	258	15.7	47	68	144.
Dir. Gral. Aud. a Recursos Federales Transferidos	452	27.4	39	70	179.
TOTAL	1,475	89.6	576	435	75.5

FUENTE: Elaboración propia con base al PAAF de la Cuenta Pública de 2014 y la Estructura Ocupacional de la ASF al cierre de 2014

Notas: No se incluyen las plazas de honorarios contratadas con recursos asignados a los programas de fiscalización, que son asignadas a unidades Administrativas no auditoras (UAJ, UGA).

Si bien es evidente la economía que resulta de evitar la contingencia laboral, es decir, la exención de las prestaciones laborales al contratar personal bajo este esquema para los programas de fiscalización financiados con presupuesto extraordinario (PROFIS; DFP...) el hecho es que al estar homologadas funcional y operativamente al personal auditor de estructura ha generado que de las 1,648 auditorías que practicó la ASF en 2015, el 47% de la producción auditora depende ya de la plantilla de fiscalización externa, al grado que el refuerzo por

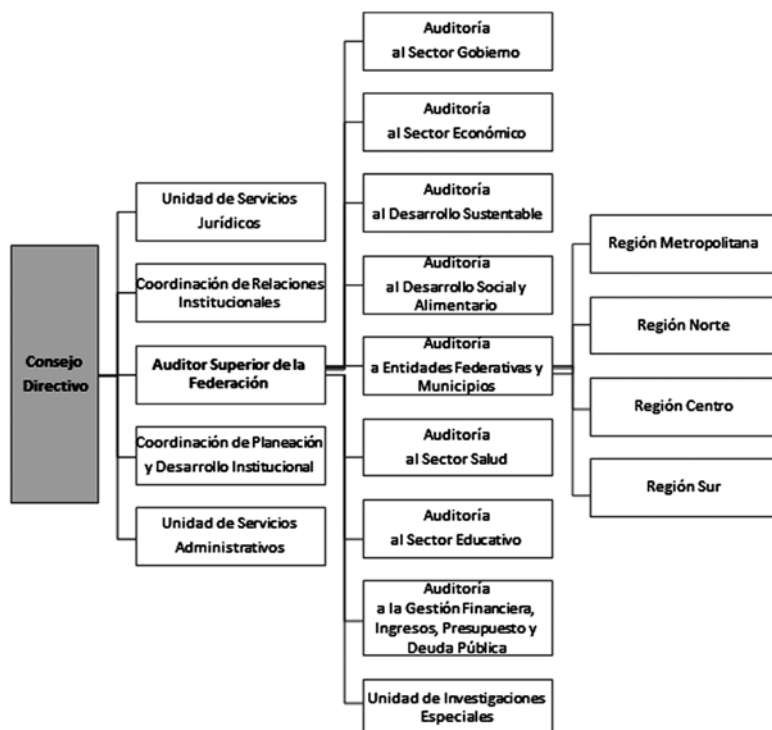
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

honorarios fue hasta 190% superior a la estructura de planta en las dos Unidades Administrativas Auditoras que juntas registraron 1,475 auditorías. Un ejemplo claro de la injusticia laboral distributiva que genera el *outsourcing*.

8.5.7. Alternativa de organización propuesta

Una vez establecidos los criterios y objetivos de organización y examinadas las cuestiones que se consideran estructurales, a continuación, se define una alternativa de organización, más no única, para la ASF, que concibe una transformación sin crecimiento de los recursos actuales y congruente con sus propósitos y los del propio SNA, como se concibe a continuación:

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN AL PRIMER NIVEL SITUACIÓN PROPUESTA



FUENTE: Concepción propia. Ilustrativa

Se trata de una ASF cuya dirección esté a cargo de un colegiado o Consejo Directivo. Se integraría por once auditores nombrados de forma escalonada, previa realización de un concurso público abierto, para que sean aprobados con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, por un periodo de ocho años, cada uno sin posibilidad de reelección para propiciar la renovación y la innovación. El Auditor Superior de la Federación sería designado entre los propios auditores, mediante voto secreto, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; y, una vez designado, nombraría o removería libremente, al frente de una determinada cartera institucional, a cada uno de los nueve auditores y la décima sería para el responsable de la Unidad de Servicios Jurídicos. La programación y los resultados de auditoría serían deliberados en sesiones plenarias de dicho Consejo.

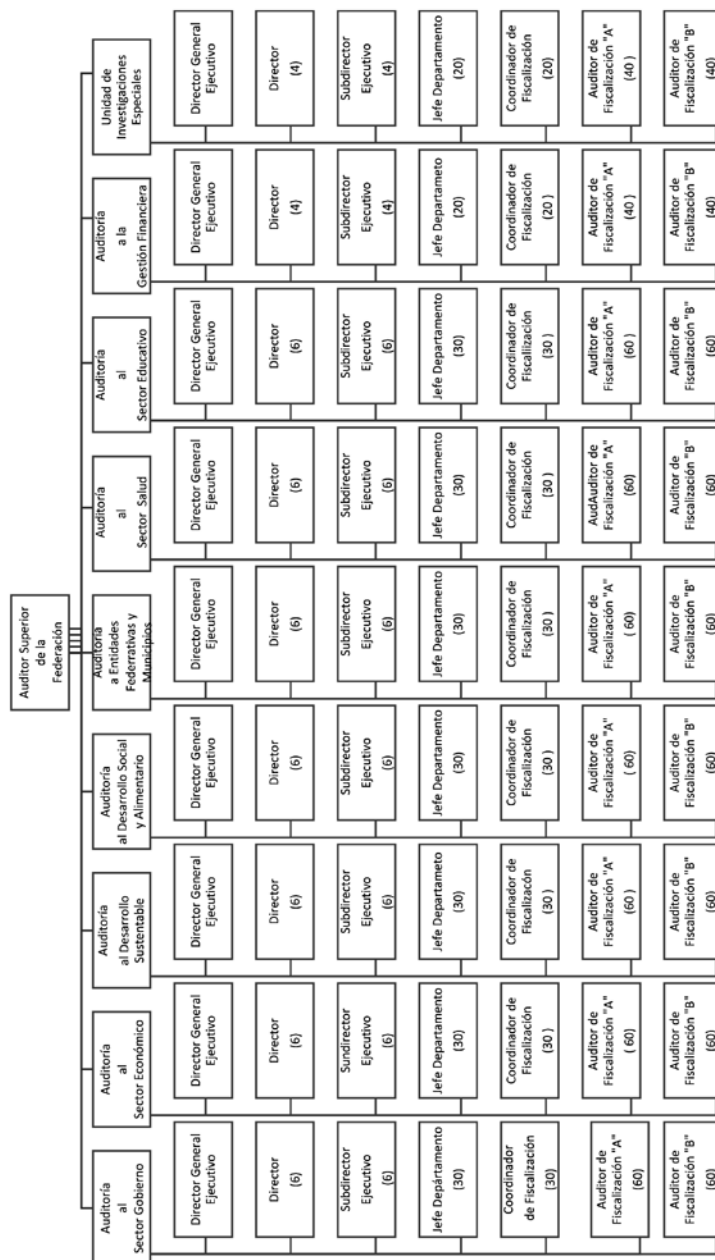
Esa es la estructura del primer nivel. Como se observa, considera un staff en línea del Consejo Directivo, incluyendo las cuatro unidades fundamentales de apoyo y servicio a toda la organización (Jurídico, relaciones Institucionales, Planeación y Desarrollo Institucional y Servicios Administrativos). En línea directa del ASF, se sugieren nueve unidades administrativas auditoras (UAA) fuertes al primer nivel, que privilegian la orientación y enfoque hacia los segmentos funcionales del gobierno, conforme se sugiere aquí. Entre esas, destaca una “Auditoría a Entidades Federativas y Municipios”, cuya estructura de organización se concibe “relativamente descentralizada”, pues se disponen oficinas para fiscalizar los recursos federales por medio de cuatro regiones coordinadas que, sin embargo, no significa que necesariamente tengan que instalarse fuera del centro, sino que continúen trabajando como hasta hoy, es decir, solo delimitando sus áreas geográficas de competencia respectivas. Todas las UAA, en sus respectivas competencias, tendrían capacidad para practicar auditorías de cualquier tipo, según las necesidades y prioridades lo demanden y justifiquen.

Se trata de una estructura flexible y sólida que privilegia la fiscalización, apta para responder a los propósitos institucionales con oportunidad y mayor productividad e impacto de la función auditora, sin que ello implique cambios ni rompimientos drásticos

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de funciones, sino innovaciones y redefiniciones, como se muestra en la siguiente estructura y matrices organizacionales:

REDISEÑO DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS AUDITORAS DE LA ASF



FUENTE: Concepción Propia. ILUSTRATIVO

[illegible]

CSF-Auditor Superior de la Federación; CODFs: Coordinación de Planeación y Desarrollo de la Fiscalización Superior; UA: unidad de Asuntos Jurídicos; UGA: Unidad General de Administración; UAA: Unidades Administrativas Auditoras.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Se trata de una estructura matricial y de horizonte amplio, en la que toda la plantilla, pese existir especializaciones funcionales, se concibe como un grupo de unidades de participación conjunta, con personal altamente capacitado y entrenado para contribuir y, en su caso, agregarse según su área de especialidad profesional y las prioridades institucionales, a la práctica de cualquier tipo de auditoría, inspección, evaluación o investigación, independientemente de su tipología, objetivo y enfoque. Ello significa que el personal auditor ejecutivo pueda ser reasignado racionalmente de acuerdo con los sujetos y objetos de fiscalización seleccionados en la planeación, programación y revisión de la Cuenta Pública.

Las auditorías a los segmentos de Gobierno, Económico, Salud, Educación, Desarrollo Sustentable y Desarrollo Social-Alimentario, se organizarían con base en los ramos y los sectores estratégicos del presupuesto y absorberían en lo general las funciones de las actuales AECF, AED y de la AETIC, salvo las relativas a la DGAF y a la DGAIE. La Auditoría a Entidades Federativas y Municipios, básicamente, absorbería las funciones actuales de la AEGF.

La Auditoría a la Gestión Financiera, como una UAA especializada en el análisis macro de las finanzas públicas, la contabilidad gubernamental, los ingresos, el presupuesto, la deuda pública y el SED programático presupuestario, pero, además, como área de servicio para proveer a la ASF de evaluaciones financieras de proyectos de inversión y análisis de costo beneficio relacionados con el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales. Asimismo, para asistir al Gobierno federal, particularmente a los poderes Ejecutivo y al Legislativo, con alternativas de mejoramiento del sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad, previas a la definición y aprobación del proyecto del presupuesto. Esta absorbería las funciones de la DGAIE.

La Unidad de Investigaciones Especiales, absorbiendo las funciones actuales de la DGAF, ya no como una auditoría propiamente dicha, sino como su nomenclatura lo señala, como un área proactiva para responder, con toda la oportunidad, inteligencia y tecnología anti criminal disponible al alcance, las denuncias ciudadanas y los hallazgos de auditoría que involucran presuntos actos de corrupción, irregularidades, faltas graves o

conductas ilícitas; pero que, una vez realizadas las indagaciones, inspecciones, pesquisas, exámenes y comprobaciones, al final se vuelva preventiva, al promover y sugerir los cambios normativos, de procedimiento y de gestión que sean necesarios, mediante políticas susceptibles de ser aplicadas por el gobierno en el nivel y función de la administración pública nacional que corresponda, para evitar situaciones similares.

Ello implica pasar de cuatro a nueve UAA lo que de entrada representa reforzarse y ampliar en un 125% el primer nivel de dirección y decisión. Al racionalizar los tramos de control en los puestos de Director General, director y subdirector, que se reducen de 170 a 118 plazas, es notable el reforzamiento en la fuerza de fiscalización efectiva pues crece de 436 a 1,500 plazas, aumentando 3.5 veces las bases de operación. Naturalmente, se acerca el talento directivo a la operación y se aprovecha el escalafón actual para fomentar el desarrollo del personal, ya que al mismo tiempo se duplican, de 236 a 500, las células de fiscalización, considerando a los Jefes de Departamento y a los Coordinadores como líderes de grupo, en proporciones equitativas, de mil auditores, 500 “A” y 500 “B”, que pueden ser integrados y promocionados racionalmente según sus propios méritos y desempeño. Esto permitiría, potenciar los recursos y aumentar las bases de fiscalización efectiva al menos en un 50%, solo a partir de redefiniciones. Particularmente, del enfoque auditor, la estructura de organización y los procedimientos de operación institucionales.

En suma, se trata de un cambio de paradigma para superar el enfoque “puro” a la legalidad y la contabilidad que muestra una fuerte resistencia en México, contra un cambio que es indispensable, para que la fiscalización asuma la cultura administrativa que necesita, se desprenda de esquemas arraigados de la Contaduría Mayor de Hacienda e impulse la resiliencia hacia la innovación y la optimización de las organizaciones, que sugieren las doctrinas y mejores prácticas de gestión y gobernanza pública contemporáneas³²⁰.

³²⁰ Gary Hamel, ha señalado que, para lograr resiliencia, *las organizaciones tendrán que superar el desafío cognoscitivo de eliminar la negación, la nostalgia, y la arrogancia; el desafío estratégico de aprender cómo crear una abundancia de experimentos tácticos pequeños; el desafío político de reasignar los recursos financieros y humanos a donde pueden ganar más; y el desafío ideológico de aprender que la renovación estratégica es tan importante como la optimización*. Traducción propia del artículo “Quest for Resilience” publicado por Harvard Business Review, Sep. 01, 2003.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

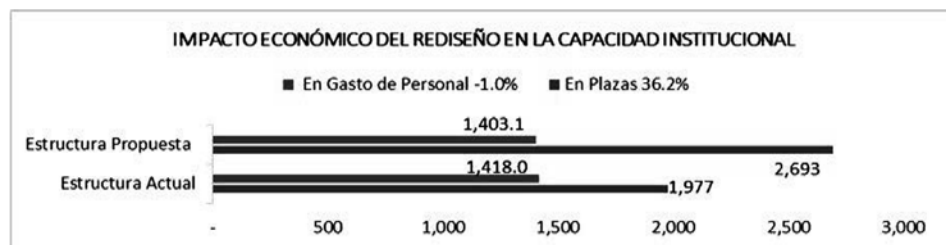
Para dimensionar el impacto de un rediseño semejante en términos cuantitativos, solo a partir de la plantilla y del gasto de personal, que por sí implica 88% del gasto total de la ASF, es posible observar a detalle el contraste por nivel jerárquico, tipo de plaza y costo implicado, destacando los cuantitativos siguientes:

IMPACTO DEL MODELO ORGANIZACIONAL EN TÉRMINOS DE OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS

Niveles Jerárquicos	Plazas					Gasto de Personal (miles de pesos)					
	Actual		Propuesta		Diferencia	Actual		Propuesta		Diferencia	
	No.	Part.	No.	Part.		Monto	Part.	Monto	Part.	Neta	Relativa
Mandos Medios y Superiores	Auditor Superior	1	1		0	3,420.1		3,420.1		-	
	Auditor Especial	4	0		-4	13,212.4		-		- 13,212.4	
	Titular de Unidad	3	11		8	13,060.4		35,916.1		22,855.7	
	Director General y H.	28	13	570 Plazas	-15	95,270.4	946.9	44,658.0	651.4	- 50,612.4	-295.5
	Director Y Homólogos	78	71	= 21.2%	-7	184,143.5	= 66.8%	160,124.8	= 46.4%	- 24,018.7	= -31.2%
	Secretario Técnico	33	27		-6	55,317.6		45,388.8		- 9,928.8	
	Subdirector	205	74		-131	255,694.4		89,027.2		- 166,667.2	
	Jefe Departamento	382	373		-9	326,756.8		272,912.0		- 53,844.8	
	Coordinador Auditores	209	373		164	88,807.6		167,647.0		78,839.4	
Operativos	Auditores "A"	367	1,243 Plazas	641	2,123 Plazas	166,790.2	471.1	240,002.0	752.1	73,811.8	281.0
	Auditor "B"	199	= 62.9%	641	= 78.8%	65,507.2	= 33.2%	219,598.0	= 53.6%	154,090.8	= 59.7%
	Otros de Confianza	227		227		90,209.8		71,929.4		- 18,280.4	
	Otros de Base	241		241		59,822.4		52,344.6		- 7,477.8	
	Total	1,977	100.0	2,693	100.0	1,418,012.8	100.0	1,403,567.9	100.0	- 14,444.8	- 1.0

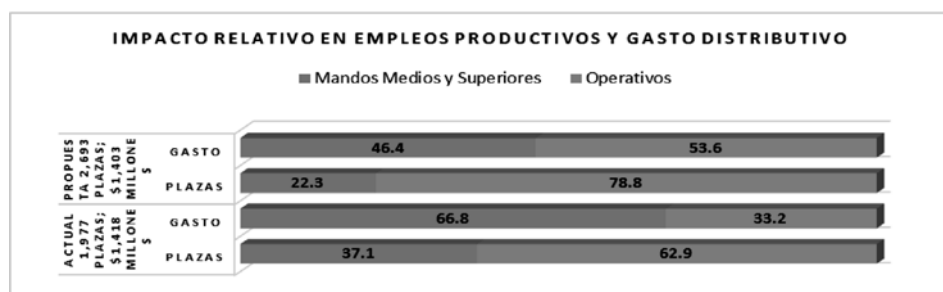
FUENTE: Concepción propia. Con base al resumen de los gráficos de la estructura de organización actual y propuesta previstos a detalle.

Pese a aumentar 716 puestos netos en la fuerza de fiscalización efectiva, esto es 36.2% de empleos adicionales a la capacidad institucional actual, el gasto de personal no crece, sino se reduce en 1.0% menos el gasto actual:

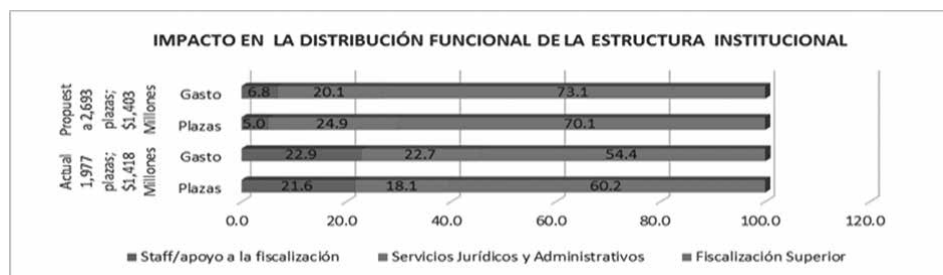


Ello resulta de transformar 164 plazas de mando en 880 plazas operativas, lo que significa aumentar en 70.8% la fuerza de trabajo efectiva y reducir del 37.1% al 22.3% la proporción

entre la plantilla de MMS y los niveles operativos, sin que ello implique afectar en nada a la base operativa sindicalizada. Es decir, se amplía el tramo de control en un 150%, lo que significa balancear el gasto implicado de los MMS mandos del 66.8% al 46.4%, con relación a los de las bases de operación, logrando no solo más y mejores empleos, sino además cierto equilibrio o justicia distributiva desde la nómina, como se aprecia a continuación:



Más aún, se logra invertir la relación entre el personal staff, de apoyo y de servicio jurídico/administrativo, con respecto al personal vinculado a la función sustantiva auditora cuyas proporciones serían del 70.1% en el número de plazas y del 73.1% en el gasto de personal:



Sin embargo, eso no es todo ya que, con este diseño, como se ha explicado antes, es posible reducir paulatinamente su dependencia por los servicios externos de personal de honorarios vinculado a la fiscalización de programas específicos (PROFIS, DFP...), que implican una plantilla por arriba del 70% de la estructura auditora de planta y 200 millones de pesos anuales

**El desempeño de las organizaciones públicas en México
a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

en promedio anual. Es decir, economías que en conjunto podrían representar al menos 25% del presupuesto anual, sin contar los gastos de operación por instalaciones, equipamiento, materiales y servicios implicados en general, pero, principalmente, por los niveles jerárquicos superiores.

CONCLUSIONES

En el 2018 los mexicanos viviremos una experiencia política suigeneris. Nuestro régimen democrático, aunque perfectible aun, nos permitirá renovar a casi a todas las autoridades del gobierno. No solo se habrá renovado el binomio ejecutivo y legislativo del poder político, sino particularmente los organismos de auditoría gubernamental, la ASF y la SFP, que encabezan el SNF y, probablemente al inicio del siguiente sexenio tendremos al fiscal y magistrados que faltan para completar por fin el SNA, una organización controversial por las expectativas que se han creado en torno a ella.

Para nadie son desconocidos los más graves trastornos de nuestra sociedad Estado que tanto nos cuestan y lastiman. La “*pobreza*” que afecta al 46% de nuestra población, la “*desigualdad*” por la que se estima que el 1% de la población concentra el 21% de los ingresos del país, la “*inseguridad*” que implica 1.9 millones de delitos denunciados cada año, la “*corrupción*” que se estima cuesta entre 2 y 9% del PIB nacional y ubica a nuestro país en el lugar 135 entre 180 países y la “*impunidad*” por la que nueve de cada diez de los delitos denunciados quedan sin castigo. Sobre todo, para quienes hemos sido o somos víctimas de uno o de todos esos flagelos juntos.

Lamentablemente eso no es todo si, además, agregamos que el costo de operación del gobierno en México alcanza hasta el 48.7% del gasto público, cuando la media entre los países de la OECD es de 26.9%. Más aún, cuando el empleo público nacional como porcentaje de la PEA representa el 11.8% y el indicador medio en la OECD oscila en un 21.3%. Es decir, cuando tenemos el país con mayores niveles de pobreza, corrupción e impunidad, pero con el gobierno relativamente más caro, insuficiente e ineficiente de la OCDE.

En ese sentido, al intentar descubrir alguna respuesta a la *pregunta de investigación* planteada ¿Cómo se puede combatir la corrupción y organizar la gobernanza pública de forma más productiva en México y cuál puede ser la contribución de las

entidades de auditoría gubernamental en ese sentido? Se ha constatado que “la corrupción es inmanente a los individuos” (Kaultiya: 322 a.C.) como la auditoría gubernamental lo es al Estado. Están naturalmente ligadas desde hace XXV siglos y desde “*los sentimientos de la nación*” se han confrontado de alguna u otra forma en nuestro país.

La administración pública, la acción civil en el gobierno y garante del Estado, dispone de la auditoría gubernamental como una herramienta poderosa de investigación, monitoreo y evaluación que poseen las naciones desarrolladas, no solo para fortalecer la lucha contra la corrupción y fomentar la transparencia, rendición y fiscalización de cuentas, sino para contribuir a organizar la gobernanza pública de forma más productiva. Es decir, no solo bajo los controles éticos de integridad, regularidad y legalidad que deben prevalecer en todo servicio público, sino también bajo las condiciones de economía, eficacia, eficiencia y efectividad que son características de la nueva gestión pública y de la auditoría de desempeño (Barzelay: 2001).

La ausencia de un control gubernamental efectivo en torno al desempeño de las organizaciones públicas en México es un fuerte incentivo para la corrupción. Esto lo confirman una serie de resoluciones conjuntas entre la ONU y la INTOSAI por las que se exhorta a las SAI de los países miembros para que contribuyan con sus gobiernos bajo tres estrategias paralelas: reforzar la lucha contra la corrupción, contribuir a organizar la gobernanza pública de forma más productiva y dar seguimiento a los malogrados objetivos del milenio (2015), ahora llamados de desarrollo sostenible (2030).

Una primera causa raíz de esos trastornos sociales gravita en la inalterabilidad de los equilibrios y controles del poder nacidos al amparo de la “ilustración”. El hecho es que el Estado, la organización social suprema, como toda organización humana no es inmutable. Sin embargo, bajo nuestro régimen político, los organismos reguladores, clasificados presupuestalmente como “Ramos autónomos”, pese a poseer cierta autonomía constitucional, carecen de plena independencia. Los encargados del arbitraje y del control gubernamental están sometidos al influjo del poder político debido a un paradigmático candado de

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

propuesta - aprobación entre el ejecutivo y legislativo que hace inevitable la duda sobre su imparcialidad y objetividad. Por ello, si aspiramos que “los derechos humanos prevalezcan por encima de las leyes” (Touraine: 2013), combatir la corrupción, organizar una gobernanza pública que trascienda y afirmar a México como “una potencia mundial” (Atalli: 2006) necesitamos comenzar por construir un mecanismo de designación pública que neutralice tan nocivo influjo. Un dispositivo de designación ciudadanizado, público, abierto y transparente, sustentado en la pluralidad, la inclusión, el profesionalismo y el mérito.

Una segunda causa raíz radica en la escasa, si no es que nula, aplicación de la “*administración pública*”. No solo como un conocimiento teórico social, sino como una técnica práctica universalmente aceptada, cuyos procesos de información, planeación, dirección, organización, coordinación, ejecución y control, reconocida su evolución científica desde los albores del siglo XX hasta hoy, se conciben como los principales dispositivos de optimización y desarrollo nacional con los que se habilitan los gobiernos para convertir a sus naciones en verdaderas potencias. El distingo de los países desarrollados es su administración pública. Sin embargo, en México, históricamente la hemos encadenado al ejecutivo (CPEUM: 90) y no acabamos de entender que se trata de una función de Estado, es decir, que implica a todos los poderes y niveles del gobierno. Desde la importante reforma administrativa de los 70s del siglo XX, no la hemos valorado como la herramienta poderosa que posee el Estado para contribuir y servir al “buen gobierno”. Es decir, bajo una evaluación integral de su realidad actual, que abarque los campos interinstitucionales, intraorganizacionales y personales de todas las organizaciones públicas. Como una gobernanza pública moderna, sustentada en el mérito profesional, que permita impulsar el desarrollo que nuestra nación necesita y garantizar la estabilidad y continuidad de nuestra sociedad Estado, más allá de los cambios políticos del gobierno.

Para ello, necesitamos distinguir aquellos procesos o funciones de la administración pública que por su naturaleza de operación necesitan ser centralizados o descentralizados. Es decir, no debemos perder de vista que, si bien la planeación, dirección, organización, coordinación y ejecución deben radicar

en las entidades federativas, en los municipios y las localidades, como corresponde a un régimen federalista, ello no significa que la información y el control no deban ser y estar centralizados como es en las mejores prácticas desde “el cameralismo”. La administración pública, como la organización de servicio a la población, debe ser hecha a la medida de acuerdo con los objetivos a largo plazo y, al mismo tiempo, tener suficiente flexibilidad para poder adaptarse a los cambios de estrategia de corto y mediano plazo y llevar a nuestra sociedad a la realización de su fin último: el bien público.

En ese sentido, la auditoría gubernamental puede y debe hacer mucho más. Por sus facultades para requerir, intervenir, investigar y evaluar *in situ* a toda organización pública y, al mismo tiempo ser parte de ellas, es un mecanismo efectivo para garantizar las mejores prácticas, coadyuvar y servir al buen gobierno. Es así, que las Naciones Unidas y la INTOSAI, reconociendo la ventaja competitiva de las SAI, las han alzado como el brazo principal para impulsar la *“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*. Un franco reconocimiento de que los problemas sociales mundiales, además de políticas y decretos, necesitan de resoluciones y de una implementación efectiva.

Ello es, que la auditoría gubernamental en México, más allá del paradigma de fiscalización orientado a la “verificación del cumplimiento de los objetivos programáticos” (CPEUM: 74-VI), con un enfoque “puro” a la legalidad y la contabilidad y centrado en el simple señalamiento de la irregularidad, transite a otro enfoque de seguimiento y acompañamiento consultivo, centrado en la optimización y productividad de la administración pública en todo lo que ella implica. Una auditoría integral de enfoque amplio, lo que significa optimizar además de fiscalizar. Que las políticas públicas estructurales se evalúen en términos de capacidades, viabilidad y costo beneficio desde antes de su concepción legislativa y, en su caso, se acompañen por los auditores hasta garantizar su implementación. Se debe asumir un papel proactivo de coadyuvancia y acompañamiento consultivo en cada ente público para que contemos ya con un sistema único y en tiempo real de contabilidad gubernamental para toda la república. Su principal insumo.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

El enfoque “puro” a resultados de la auditoría de desempeño se ha desvirtuado hasta la nulidad de aquellos orientados a la infraestructura física, las estructuras de organización, las capacidades y méritos del personal, los volúmenes y procedimientos de operación y la efectividad de los servicios al ciudadano, donde existen evidentes y enormes oportunidades de optimización de recursos. Pese que todos los “entes públicos” están obligados a “crear y mantener condiciones estructurales que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público” (LGSNA: 5º), el desarrollo organizacional, como producto del control gubernamental, se ha nulificado al grado que hoy son notables los excesos, insuficiencias o deficiencias en las organizaciones públicas en México.

Esta observación es esencial porque responde a unos de los cuestionamientos que más escandalizan: el tamaño de las estructuras y los salarios del gobierno en México. Si bien en términos relativos pagamos un precio muy alto por una administración pública cuya fuerza de trabajo en muchas áreas es insuficiente e ineficiente, lo cierto es que, contra lo que se cree y algunos medios de comunicación, académicos y políticos afirman, ni la administración pública nacional posee una estructura de organización muy grande, ni los salarios de los servidores públicos son la causa del elevado costo del gobierno. Lo cierto es que la verdadera causa radica en el diseño organizacional y la ausencia del control de gestión institucional, cuyos efectos no solo están en el costo de operación y productividad del gobierno, sino en los más graves desórdenes sociales.

Así, es común observar instituciones paralelas, sobredimensionadas, o qué ya cumplieron su deber ser, pero que cuestan mucho al erario. Desproporciones entre puestos de mando y operativos, reducidos tramos de control, más supervisores que fuerzas de operación, o bien, unidades de apoyo (staff) y de servicios jurídico administrativas equiparables a las de sus propias unidades sustantivas, lo que significa tener más servidores públicos tras los escritorios que en los servicios públicos a las comunidades, donde es notable su ausencia o escasez. Cada vez que detona un problema o se requiere crear o fortalecer alguna función, antes de evaluar y determinar

si de acuerdo con su naturaleza es posible absorberla o adscribirla en la estructura existente, manejarla de manera central o descentralizada y, en su caso, definir la alternativa más productiva, por automático se desencadena una serie de estructuras, muchas veces paralelas, ya sea en el cuerpo mismo de las instituciones o incluso en los tres niveles del gobierno (32 repeticiones), propiciando repeticiones administrativas, atomización de esfuerzos, dispendio de recursos e, incluso, unidades sobrepuestas, que a la larga no solo son muy costosas y difíciles de revertir, sino que propician una cadena de ineficiencias que dificultan los propósitos sociales que buscan las instituciones.

Las funciones administrativas de las oficinas mayores y homólogos, que se repiten indiscriminadamente en todo el gobierno federal, son un ejemplo de enormes oportunidades de optimización de recursos si se consolidaran por sectores, aprovechando las tecnologías. Existe un trastorno administrativo de enormes consecuencias cuantitativas y cualitativas equiparable a una forma de corrupción por omisión de un control gubernamental que pasa por alto evidentes insuficiencias y sobre costos al amparo de la legalidad. En contraste, las medidas de racionalidad indiscriminadas del gobierno federal en las últimas cuatro décadas se han orientado a reducciones del gasto generalizadas, manteniendo abierta a la discrecionalidad de las autoridades el diseño y mantenimiento de las estructuras, sin mediar medida preventiva o correctiva alguna para que las organizaciones de las instituciones públicas sean racionalizadas. El hecho es que, si el costo de estructura del gobierno se redujera del 48% al 26% que representa la media de la OCDE, contaríamos con disponibilidades para invertir en infraestructura de servicios públicos equivalentes a casi un billón de pesos anuales.

Es tan grave el problema que, contra su naturaleza funcional, lo padecen las instancias que integran el SNA, incluso los órganos de auditoría gubernamental a quienes corresponde, en su ámbito de control interno o externo, propiciar y garantizar las “condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto” (LGSNA: 5º) y, sobre todo, actuar con el ejemplo.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Es preocupante que, para garantizar el derecho a la información pública y protección de datos personales, desde el INAI se haya desplegado una enorme estructura que comprende no solo 32 figuras locales, sino *n* unidades de enlace que se han incrustado en casi todos los entes públicos solo para triangular las solicitudes de información que, al final, proveen las propias unidades de línea según el ámbito de competencia. Sobre todo, cuando está función, que en esencia es deliberativa y atiende a un segmento de la población muy específico, bien podría ser garantizada centralmente.

El hecho es que, desde su diseño constitucional, las facultades que se le han otorgado al Sistema Nacional de Transparencia al hacer sus recomendaciones vinculatorias contrastan con las del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización. Más aún, están tan relacionados estos sistemas que lo que se sugiere aquí es evaluar la viabilidad de integrar un solo “Sistema”, donde el ciclo de rendición de la Cuenta Pública y el sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria, contabilidad y auditoría gubernamental (incluyendo al CONAC y al SAT) se coordinen en el todo sinérgico y unidireccional que se necesita para construir un verdadero “Sistema Nacional de Responsabilización Pública”.

En el caso de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, que no ha sido cubierta a pesar de haber sido creada de *jure* desde el 2014, se ha evaluado a la “Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia” adscrita hasta hoy a la PGR, a quien hoy corresponde la función. Desde sus informes de gestión en un periodo de cinco años destaca que se ejerció la acción penal o consignación, siempre sin detenido, solo en 43 casos (por ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, contra la administración pública y enriquecimiento ilícito) y que solo en 14 se libró orden de aprehensión.

Es innegable que los tiempos y procedimientos en materia de procuración e impartición de justicia están lejos de ser abiertos, “prontos, expeditos y confiables”: Es allí donde radican las causas de la impunidad y una “justicia por propia mano” cada vez más evidente en México. Pese a la reforma de 1994 y que se asuma que el sistema de seguridad pública y

justicia penal se ha consolidado, el trastorno pervive en sus intersticios constitucionales. Malentender la independencia y mantener instituciones judiciales (electoral, administrativa, laboral, agraria...) y fiscalías paralelas que en esencia tienen la misma función está costando mucho al país, no solo en términos económicos y de atomización de recursos, sino de justicia, que es su deber y razón de ser. Consecuentemente, en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y en el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) son evidentes la dispersión y el dispendio dentro de sus propias organizaciones. La separación del TFJA del poder judicial federal y la relación funcional entre el CJF y la propia SCJN ameritan ser profundamente evaluadas y reconsideradas. Se es vigilante o se es juez. En un país como el nuestro, al menos en este momento, no es conveniente mezclar ambas funciones.

Precisamente, en la Secretaría de la Función Pública (SFP) son notables esos alcances. No solo por su poder para designar, mantener y remover a los 906 titulares de los órganos internos de control federales libremente, que por sí son un exceso, sino por sus facultades para auditar, investigar y sancionar ciertas faltas administrativas al mismo tiempo, lo que ha costado mucho por la abierta discrecionalidad en sus estructuras y procedimientos. Sino porque a pesar de que “la función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora” (LGRA: 3-IV), al final, no solo en la SFP y en la ASF, sino en todos sus homólogos se desencadenaron por automático cientos de estructuras substanciadoras e investigadoras de manera que hoy ambas funciones dependen de la misma autoridad superior para quien no pasan desapercibidos los “expedientes de presunta responsabilidad administrativa”. No es casual que de 38,774 sanciones que impuso la SFP en el trienio 2012-2015, solo el 3% implicaban violaciones presumiblemente corruptas y solo en 14 casos se libró la orden de aprehensión en ese periodo por la PGR, lo que evidencia altos niveles de impunidad a partir de su acción fiscalizadora.

El hecho es que las estructuras de la auditoría gubernamental, por lo general, evidencian serios excesos y contrastes, incluso entre sí. Pese a su naturaleza funcional, su

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

enorme estructura y cobertura en el campo de los hechos, el desarrollo administrativo no ha sido su fuerte ni su prioridad. Más aún, sus prácticas fiscalizadoras se han desatendido al grado que en la SFP la auditoría de desempeño se ha nulificado desde el 2010 cuando se abrogó su normatividad específica y se generalizaron sus procedimientos de auditoría (DOF: 12-07-2010). Los auditores, en lugar de fungir como asesores y consultores que ayuden a implementar los cambios que la administración pública necesita, se limitan a observar, señalar y acusar sus incumplimientos, sin que exista un seguimiento y acompañamiento cercano a la implementación en el campo mismo de la operación, lo que es más grave, pues la cura es parte del trastorno. Por ello, aquí se sugieren aspectos de control interno organizacional que pueden resultar muy efectivos para que existan mecanismos de control sobre tan poderosos organismos. Se trata de una estructura que centralice y racionalice las funciones relativas a auditoría y responsabilidades administrativas de la SFP acorde con los segmentos presupuestarios del gobierno federal, dirigida por un colegiado deliberativo para hacerla más efectiva y productiva.

En cuanto las entidades de fiscalización locales (EFL), los resultados de la evaluación no son ajenos a los problemas ampliamente reiterados. El hecho es que prevalecen serios desórdenes constitucionales y contrastes pues los recursos federales están sujetos a una autonomía subordinada a las soberanías de un “pacto federal” mal concebido. Pese a los programas de fiscalización del gasto federalizado, así como de las participaciones e, incluso, pese al propio SNF, no se ha logrado garantizar un óptimo control externo sobre los recursos federales cuando entre el 60 y 90% de la economía de muchos estados y municipios depende de la federación. Esta situación, amerita evaluar el diseño constitucional en México por el que el control externo de los recursos federales se ha descentralizado. Pese al espíritu constitucional del artículo 134, dispuesto desde el 2008, el hecho es que esa medida legislativa ha propiciado una abierta discrecionalidad, corrupción e impunidad de ciertos gobiernos locales sobre la administración de los recursos públicos federales desde el 2001. Se trata de un desorden generalizado en un país

de grandes necesidades sociales, sin que se prevea una política pública de centralización del control externo al respecto.

Por cuanto la ASF, destaca que, de 32,679 “acciones preventivas” o *recomendaciones* emitidas durante las cuentas públicas 2009-2013, el 95% se reportan como concluidas, lo que es paradójico cuando éstas se emiten para “fortalecer la actuación de los servidores públicos y la aplicación de indicadores estratégicos y de gestión”. Ello es, primero, porque de haberse implementado efectivamente una auditoría de desempeño proactiva y consultiva ya no debería estar acusando problemas elementales de control interno, de opacidad y riesgos tantas veces reiterados desde su creación. Y, segundo, porque es incoherente que los indicadores de la propia ASF se limiten históricamente a la cantidad, más que a la selectividad y calidad de las auditorías, cuando adolece los mismos desórdenes que señala en los auditados reiteradamente sobre el Sistema de Evaluación de Desempeño.

En el caso de las “acciones correctivas”, destaca que, de 10,843 *pliegos de observaciones* emitidos en el periodo referido, el 30% continuaban en proceso de resolución al cierre de 2015. Por cuanto las *promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias* (PRAS), destaca que el 55.2% de las emitidas permanecen sin resolución, lo que va al extremo cuando, al cierre de 2015, el 30.2% de las PRAS de 2009 no habían sido resueltas. Más aún, de 582 *denuncias de hechos* presentadas, desde 1998 al cierre de 2015, solo el 3.6% habían sido consignadas e, incluso, aún se reportaban en trámite denuncias de 1998. Lo alarmante es que solo el 1.5% de las denuncias presentadas por la ASF, desde su creación, hayan merecido cierta sanción. Por lo general, son evidentes largos plazos de procedimiento que es indispensable revisar, lo que explica el por qué muchas “acciones correctivas”, emitidas por la ASF, además de estar sometidas a la abierta opacidad y discrecionalidad de los OIC, se declaran prescritas. El hecho es que los índices de productividad de esas herramientas abonan mucho a la ineficiencia e impunidad cuando no garantiza que sus acciones preventivas y correctivas impacten y sean realmente efectivas contra la corrupción.

El hecho es que hasta hoy solo una de cada diez auditorías es de desempeño y que en éstas predomina el enfoque al

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

“cumplimiento de los objetivos de los programas” (CPEUM: 74-VI) de manera que parecen más auditorías de regularidad. Es preocupante que las auditorías al desempeño no se hayan distinguido por su integralidad y productividad, ya que prácticamente no generan ni reportan impactos cuantitativos en términos de ingresos, ahorros, economías o reducciones de costos derivadas de sus intervenciones. Es así, que *las recuperaciones*, que acumuladas de 2001 a 2016, ascendían a 127,740.3 millones de pesos, evidencian que solo 1.5 de cada 10 pesos determinados por la ASF se recupera y confirma por qué, algunas SAI del mundo recuperan hasta 139.8 veces su propio presupuesto y hasta 423.3 millones de pesos por auditor, cuando en México esos indicadores representan 4.1 veces y 4.4 millones pesos.

Si bien el SNA faculta particularmente a la ASF para realizar investigaciones por faltas graves, lo cierto es que desde el 2008 lo ha estado para investigar conductas ilícitas y que éstas podían generarse a partir de quejas y denuncias ciudadanas. A pesar de que por sí sola una Dirección General de Auditoría Forense con 44 plazas ha registrado hasta el 30.75% del total de las denuncias de hechos presentadas por la ASF, al conceptualizar las investigaciones anticorrupción como auditorías e incluso ceñirlas a los mismos lineamientos y directrices de las auditorías de cumplimiento financiero, la ASF ha reducido sus propios alcances y productividad hasta solo 9 auditorías forenses en promedio por año, lo que significa que no habría estructura que alcance para atender los volúmenes de denuncias por corrupción esperados, de mantener su diseño organizacional actual. El hecho es que la auditoría forense corresponde a cierto tipo de inteligencia financiera anticriminal o anticorrupción y debería aprovecharse y transformarse en la base organizacional de la Unidad de Investigaciones que se sugiere aquí para diferenciarlas, optimizarlas y multiplicarlas bajo una nueva concepción.

Frente al proceso de reorganización que seguro se desprenderá para la ASF del período 2018-2025, es indispensable una estructura de organización racional que no siga creciendo *per se*, sino que reconozca las oportunidades de optimización que existen dentro de su propia casa. Es inadmisibile que, contra

las mejores prácticas, en la ASF se insista en una organización limitada por las tipologías de auditoría que es altamente improductiva y costosa. Que solo el 48.4% de la estructura total de planta sean auditores y que sus estructuras staff, jurídicas y administrativas sean más grandes que las propias unidades sustantivas, cuando auditar es su propósito. Que existan reducidos tramos de control de hasta dos plazas en promedio por cada puesto de mando medio y superior y que los mandos absorban 7 de cada 10 pesos de la nómina. Que el personal contratado por honorarios represente ya hasta 3 de cada 5 plazas de su estructura de planta, entre otros desórdenes.

Por ello, debemos insistir en su verdadera independencia, transformar su dirección monocrática por otra colegiada y deliberativa; definir criterios para su organización; transitar de una especialización por tipo de auditoría a otra acorde a los segmentos funcionales del gobierno; en centralizar el control externo de los recursos públicos federales y regionalizar las prácticas de auditoría a entidades federativas; dar justicia laboral a la plantilla de personal auditor contratado por honorarios; disponer indicadores de productividad auditora; privilegiar la fiscalización, la auditoría de desempeño y la investigación anticorrupción; y, en general, transformar el actual ICADEFIS en un verdadero Instituto de Investigación, Capacitación y Certificación en Fiscalización, para impulsar un verdadero centro de educación superior en materia de auditoría, fiscalización, evaluación y control gubernamental.

En suma, se trata de un ejercicio que muestra que en la ASF es posible lograr optimizaciones concretas de su estructura y operación superiores al 100%. Que sugiere transitar de la detección simple del error y del señalamiento, a la regulación e implementación generalizada para garantizar que las acciones derivadas de la auditoría gubernamental surtan un efecto de rectificación y optimización oscilatorio para todos los posibles casos de irregularidades similares que existan en la administración pública nacional.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	DENOMINACIÓN
ACB	Análisis de Costo Beneficio
AECF	Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero
AED	Auditoría Especial de Desempeño
AEGF	Auditoría Especial de Gasto Federalizado
AETIC	Auditoría Especial de Tecnologías de Información y Comunicaciones
AETICC	Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control
APF	Administración Pública Federal
ASCDMX	Auditoría Superior de la Ciudad de México
ASEP	Auditoría Superior del Estado de Puebla
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRH	Oficina Federal de Auditoría de Alemania
CAJ	Consejo de Auditoría de Japón
CASG	Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión
CCF	Corte de Cuentas de Francia
CCFR	Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia
CCI	Corte de Cuentas Italiana
CDMX	Ciudad de México
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CLAD	Centro Latinoamericano para el Desarrollo
CMH	Contaduría Mayor de Hacienda
CONA	Consejo y Oficina Nacional de Auditoría de la República Popular China
CP	Cuenta Pública
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	DENOMINACIÓN
CPP	Coordinación de Planeación y Programación
CVASF	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
DCGF	Departamento de Contraloría General de la Federación
DCGN	Departamento de Contraloría General de la Nación
DGADDE	Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico
DGADDS	Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social
DGADGF	Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas
DGADPP	Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios
DGAE	Dirección General de Auditorías Especiales
DGAF	Dirección General de Auditoría Forense
DGAFF "A"	Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A"
DGAFF "B"	Dirección General de Auditoría Financiera Federal "B"
DGAFF "C"	Dirección General de Auditoría Financiera Federal "C"
DGAIE	Dirección General de Análisis e Investigaciones Económicas
DGAIFF	Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales
DGARFEM	Dirección General de Auditoría a Recursos Federales en Estados y Municipios
DGARFT	Dirección General de Auditoría a Recursos Federales Transferidos
DGCADL	Dirección General Contenciosa y de Auditoría de Desempeño de Legalidad

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	DENOMINACIÓN
DGICRA	Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría
DGIE	Dirección General de Investigación y Evaluación
DGIS	Dirección General de Informes y Seguimiento
DGR	Dirección General de Responsabilidades
DGS	Dirección General de Sistemas
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPM	Dirección de Procesos y Metodologías
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior Locales
FRR	Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias
IAGF	Informe de Avance de Gestión Financiera
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística
INTOSAI	Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría
ISSAI	Normas Internacionales de Instituciones Superiores de Auditoría.
LAASSP	LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFACP	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LIF	Ley de Ingresos de la Federación

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	DENOMINACIÓN
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	LEY de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LOSE	Ley Orgánica de Secretarías de Estado
LRFEF	Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación
mdp	Millones de pesos
MIR	Matriz para Indicadores de Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
mmp	Miles de millones de pesos
MMS	Mandos Medios y Superiores
MOASF	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación
NAGA	Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas
OCA	Organismos Constitucionales Autónomos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PAAF	Programa Anual de Auditorías y Fiscalización
PAC	Comisión (Parlamentaria) de Cuenta Pública (<i>Committee on Public Account</i>)
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PO	Pliego de Observaciones
PROFIS	Programa de fiscalización del gasto federalizado
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
RIASF	Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	DENOMINACIÓN
RICMH	Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda
RIUEC	Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control
SAI	Instituciones Superiores de Auditoría (<i>Supreme Audit Institution</i>)
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICSA	Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías
SLA	Sistemas Locales Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNRC	Sistema Nacional de Rendición de Cuentas
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SPRHCG	Sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental,
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión Brasileña (<i>Tribunal de Contas da Unio</i>)
TESOFE	Tesorería de la Federación
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones
UAA	Unidad Administrativa Auditora
UAJ	Unidad de Asuntos Jurídicos
UE	Unión Europea
UEC	Unidad de Evaluación y Control, de la CVASF
UGA	Unidad General de Administración
UN	Naciones Unidas (<i>United Nations</i>)

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	DENOMINACIÓN
USA	Estados Unidos de América (<i>United States of America</i>),
USI	Unidad de Sistemas e Información

Bibliografía.

Ackerman, John M.

- *Organismos autónomos y democracia. México: Siglo XXI* 2007.

- *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación / México: John M. Ackerman y César Astudillo. Coordinadores ASF* 2009.

Ackoff, Rusell L. *Rediseñando el futuro*, México. Limusa Ed. 1992.

Adam, Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, *Auditoría al desempeño en México*, Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, IMCP, México, 2008.

Aguilar, Villanueva Luis F.

- *La implementación de las políticas públicas*. Coordinador. México: Porrúa 2003

- *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2013.

Agranoff, Robert. *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales* (1991), en *La nueva Administración Pública*, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comps.) Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1997.

Ahlbäck Ö. S., Bringselius, L. *El profesionalismo y el desempeño organizacional en el despertar del Nuevo Gerencialismo*, Revista Europea de la Ciencia Política, 2014.

Arthur, A., Rydland, L.T., Amundsen, K., *The User Perspective in Performance Auditing—A Case Study of Norway*, *American Journal of Evaluation*, 33 – 44, 2012.

Angleryd, Tony. *Auditoría de rendimiento tiene como base criterios de economía, eficiencia y efectividad. Seminario de Sostenibilidad de la Auditoría de rendimiento*. Tribunal de Cuentas de la Unión Europea en Brasil, INTOSAI, 28/09/2010.

Arellano, Gault David. *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. FCE México, 2013.

Aristóteles. *Obras*. Ed, Aguilar, Madrid, España 1967

Arnais, Aurora. *Estado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2013.

Arthur, A., Rydland, L.T., Amundsen, K. (2012), *The User Perspective in Performance Auditing—A Case Study of Norway*, American Journal of Evaluation, 33 – 44.

Attali, Jackes, *Breve historia del futuro*, Ed. Paidós, México, 2007.

Azuma, N. *Performance Measurement of Supreme Audit Institutions*, Government Auditing Review, Board of Audit of Japan, March 2004, 65-94, 2004.

Baena, Guillermina, *Prospectiva gubernamental*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, CVASF/UEC, Cámara de Diputados, 2014.

Balbe, Ronald. *Los principales desafíos para la sostenibilidad en auditorías de rendimiento*. En Seminario: organizado por el tribunal de Cuentas de la Unión Europea en Brasil, 28/09/2010.

Barnard, Chester, *Organization and Management: Selected Papers*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1948.

Barrett, Pat, *Performance auditing - what value*, Public Money & Management, Vol. 30, Issue 5, 271 – 278 (2010),

Barzelay, Michael.

- *Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD, Governance (1997): An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 10, No. 3, 235-260.

- *The New Public Management. Improving, Research and Policy*, 2001.

Bennet, Stuart, *History of control engineering 1800-1930*. London 1979; Hall, H.R. *Governors and governing mechanisms*, Manchester Ing. 1907.

Bertalanffy, Ludwig von, *General Systems Theory*, Ed. George Braziller, Nueva York, 1968.

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. FCE, México, 2012.

Bodino, Juan, “Los seis libros de la República” (1576). En “La formación de la administración pública moderna”, Revista de Administración Pública (RAP) del INAP, ediciones 41 a la 44.

Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública* (1808), Omar Guerrero, compilador y estudio introductorio. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2004.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Bourn, John, *Public sector auditing: Is it value for money?* Chichester, UK: John Wiley y Sons. 2007

Bruce, David, *Measuring outputs, neglecting outcomes. The Auditor General's role in SAPS performance assessments*, SA Crime Quarterly no 38, 3-13, 2011.

Cardozo Brum, Miriam. *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. Compilación Edición de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, noviembre 2015.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*. México: INAP 1978.

Castelazo, José R. *Administración Pública: una visión de Estado*. México: INAP 2007.

Castellanos, Hernández Eduardo de Jesús, *La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, CVASF/UEC, 2014.

Castillo Vandenpeereboom R. *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno: algunos casos de derecho comparado entre España, Argentina, México y Perú*. Coordinador. México: ESFE 2009.

Cejudo, Guillermo M. y Sour, Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, Documentos de trabajo del CIDE núm. 189, México 2007.

Crosby, Philip, *Quality Is Free* (New York: McGraw- Hill, 1979); *Quality Without Tears* (New York: McGraw-Hill, 1984).

Cummings, Thomas G. & Worley Christopher G., *Organization Development & Change*, 9th Edition 2009, South-Western, a part of Cengage Learning. Mason, OH, USA.

Chanes Nieto, José, En su Prólogo a la obra de Haro Bélchez Guillermo, *Fiscalización superior. Avances y retos*. Ed. M. A. Porrúa, México 2010, p.10.

Daft, Richard. *Organization Theory and Design*. San Francisco; South-Western College Pub, 2003

Deming, W. Edwards, *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis* (1982). Ed. Díaz de Santos, España 1986

Desautels, Denis, *'Evaluation as an Essential Component of 'Value-for-Money'*, in E. Chelimsky and W.R. Shadish (eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (Sage Publications, Thousand Oaks), 1997.

Domínguez García, Nicolás *Transparencia y rendición de cuentas: armonización de informes y estados financieros de la Federación, entidades federativas y municipios. El caso del Poder Ejecutivo Federal. En Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, CVASF-UEC, México 2015.

Echevarría, Koldo y Longo, Francisco, *La nueva Gestión Pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*, documento del BID, noviembre 2000, disponible en www.iadb.org al 30 de abril de 2016.

Elliott, John, *The impact of intensive 'value for money' performance auditing in educational systems*, Educational Action Research, Volume 10, Number 3, 499-506, 2002.

Elizondo, Mayer-Serra Carlos y Magaloni, Kerpel Ana Laura. *Uso y abuso de los recursos públicos* CIDE, México, 2012.

Etzioni, Amitai, *Organizaciones modernas*, UTEHA, México, 1979.

Figueroa Neri, Aimée. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: ASF 2007.

Franklin, Benjamín Enrique, *Auditoría Administrativa. Gestión estratégica del cambio*, Ed. 2ª. Pearson Educación, México 2007.

Funkhouser, Mark, *Honest, Competent Government: The Promise of Performance Auditing*, The IIA Research Foundation, 89 p., 2008.

García de Enterría, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo, (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)* en Revista de Administración Pública No. 38, Madrid 1962.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política* Ed. Porrúa, México, 1989.

González de Aragón, Arturo, *Análisis crítico sobre el Sistema nacional Anticorrupción*, Revista Proceso, 13 de diciembre de 2014, www.proceso.com.mx

**El desempeño de las organizaciones públicas en México
a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

Gronlund, Ander, Svardsten, Fredrik, Ohman, Peter. *Value for money and the rule of law: the (new) performance audit in Sweden*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 24 No. 2, 2011, 107-121, (2011).

Guajardo Cantú, Gerardo. *La Fiscalización Superior en México: una propuesta en el contexto de la gobernanza*, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. México 2011.

Guerrero, Omar. *Estudio introductorio a la obra de Justi, Juan Enrique*, Ciencia del Estado, Toluca, INAP-IAPEM-MAP, 1996. (Traducción de la versión intitulada: *Policeywissenschaft*, de 1756).

Guerrero Pozas, Gregorio. *Modelo de una contraloría general en un órgano constitucional autónomo*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2014.

Gulick, Luther y Urwick Lyndall, (comps), *Papers of the science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937. Selecciones en *Clásicos de la Administración Pública*, FCE, México, 1999, p. 423.

Hallivis Pelayo, Manuel. Presentación a la edición de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas Tomo 2, p. 11-28. Compilación coordinada por la CVASF-UEC, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México diciembre 2015.

Hamel, Gary. *El futuro de la administración*. Ed. Norma México, 2008

- *Quest for Resilience*, Harvard Business Review, Sep. 01, 2003.

Hammer, Michael y Champy, James. *Reingeniería. Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar una empresa. ¡Casi todo está errado!* Ed. Norma, España, 1994.

Harmon, Michael M. y Mayer Richard T. *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, México, 2001.

Haro Bélchez, Guillermo. *Fiscalización Superior. Avances y Retos*, México, Miguel Ángel Porrúa 2010.

Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2008.

Hevia de la Jara, Felipe. *Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado*, Espiral,

Universidad de Guadalajara, México. vol. XV, núm. 45, mayo-agosto, 2009, pp. 43-70.

Hood, Christopher y Jackson, Michael. *La argumentación administrativa* (1991). Estudio Introductorio de Ricardo Uvalle Berrones, Ed. conjunta del FCE, UAC y el CNCPAPUA, México, 1997.

Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, Editorial Continental, México, 1958, 2ª edición.

Junquera González, Juan, *La Función Pública en la 'Europa de los Doce*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986.

Juran, Joseph, *Quality Control Handbook*, 3d ed. (New York: McGraw-Hill, 1974); *Juran on the Leadership for Quality: An Executive Handbook* (New York: Free Press, 1989).

Katz, Daniel y Kahn Robert I., *Las organizaciones y el concepto de sistemas*, tomado de *The Social Psychology of Organizations*, por D. Katz y R.L. Kahn, pp. 14-29. 1966, John Wiley and Son Inc. en *Clásicos de la Administración Pública*, FCE, México, 1999, p. 423.

Kautilya, Chanakia (350-283 a. C.), *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, Estudio Introductorio de Guerrero Omar, M. A. Porrúa, 1ª ed. México 2008.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México 1995.

Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1988.

Kooiman, Jan, *Governing as Governance*. Revista Instituciones y Desarrollo, No. 16. 2004. Institut Governabilitat Catalunya, España.

Kilian, Christopher. *Modern Control Technology*, Hardcover – January 2005.

Koontz, Harold, *Administración una perspectiva global*, Mc Graw Hill, México, 1998.

Krauze, Enrique, *El desaliento de México*, Revista Letras Libres, mayo 2016.

Kubr, Milan, *La Consultoría de Empresas*, Organización Internacional del Trabajo. México, 1986.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, México, 2000.

Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* Ed. Tomo, México 2013.

Lawrence P. and Lorsch J., *Organization and Environment* (Cambridge: Harvard University Press, 1967).

Lerner, Emilia y Groisman, Enrique, *Responsabilización por medio de los controles clásicos*, documento coeditado por el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000.

Leeuw, Frans, *Performance auditing and policy evaluation: discussing similarities and dissimilarities*, Canadian Journal of Program Evaluation, 51-68, 1992.

Lewin, Kurt. *Frontiers in Group Dynamics*”, en *Human Relations* 1, 1947, pp. 5-41.

Licona Vite, Cecilia, *Rendición de Cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México*. En *Fiscalización Transparencia y Rendición de Cuentas*, CVASF-UEC, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2014.

Lindblom, Charles E. *La Ciencia de “salir del paso”*, 4º número de la *Revista Encrucijada*, enero-abril 2010, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. Compiladores, FCE, CNCPAP, México 2001.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*. Ed. Gernika. México 2012.

López-Ayllón, Sergio, *Hacia una política de rendición de cuentas en México, en colaboración con Merino, Mauricio y Morales, Lourdes*. México, D.F., ASF, RRC, CIDE, 2011.

Lonsdale, Jeremy, *Adding value? measuring the impact of performance audit work in the education and social welfare fields*. Paper to be presented to the conference of the Korean Evaluation Research Institute, Seoul, August 2007, 30 p., 2007.

López Díaz, Gustavo A. *Historia de la fiscalización*, en *¿Por qué la revisoría fiscal no es auditoría?* Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia, 2008.

Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.

Maddux, Robert, *Evaluación efectiva del desempeño*. México: Trillas 2001.

Manjarrez Rivera, Jorge. *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997 – 2001*. México: INAP 2003.

Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª Ed., México, 2005.

Marván Laborde, María; Navarro Luna, Fabiola; y Bohórquez López, Eduardo *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*, Editorial UNAM, Dirección General de Publicaciones, Año de Edición: 2015.

Martínez López, Cornelio. *Significado y Alcances de la Idea de Buen Gobierno*, en *Los Indicadores de Buen Gobierno en México y el Trabajo legislativo*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Reporte Núm. 37, 2010

McGregor, Douglas, (1957), *An Uneasy Look at Performance Appraisal*, en *Harvard Business Review Reprint* 2013.

Maslow, Abraham, *La jerarquía de las necesidades*, en su artículo “*Teoría de la motivación humana*”, en la *Psychological Review*. USA, 1943.

Mayntz, Renate. *New challenges to governance theory*, European University Institute, The Robert Schuman Centre, Florence - Jean Monnet Chair Papers, n. ° 50 (1998).

Merino, Mauricio. *Sobre la evaluación de políticas públicas*. México: ASF 2009.

- y **Aramburo Michiko.** *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación CIDE*. México, octubre 2009.

- y **Uvalle Berrones R. y Hernández L. Gonzalo.** *Evaluación del desempeño*. Conferencias magistrales. ASF, México, 2009

Michael Padilla, Roberto, *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, s.e., México, 2009

Midwinter, Arthur, *Performance Management and Best Value Audit in Scotland: A Research Note on Theory and Practice*,

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Financial Accountability & Management, Vol. 24, Issue 4, 439-453, 2008.

Montero Olivares, Sergio. *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050.* IAPEN, México 2014

Moran Michael, Martin Rein. *The Oxford handbook of public policy.* Edited by Robert E. Goodin. New York: Oxford University Press 2008.

Moreno, Roberto, *Del patrimonialismo a la transparencia en la administración pública de México, ...y lo que nos hace falta por recorrer,* en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, (comp.) CVASF/UEC, México, 2014

Morin, Danielle, *Democratic Accountability During Performance Audits Under Pressure: A Recipe for Institutional Hypocrisy?* *Financial Accountability & Management*, Vol. 32, Issue 1, pp. 104-124, 2016.

Morse, Amyas, *Debate: Performance auditing—what value?* *A response to Pat Barrett*, *Public Money & Management*, 323-325, 2010.

Mueller, Petra, *Performance Audit and Evaluation. Similarities and Differences between the Performance Audits of the German Federal Court of Audit and Evaluations on Active Labour Market Policies*, *Zeitschrift fuer Evaluation*, Vol. 10, Issue 1, 17-38, 2011.

Muñiz Hernández, Jaime. *Incorporación de México a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).* México.

Nava Escudero, Óscar. *Las adecuaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos de la Federación en ejecución y su control parlamentario.* En *Fiscalización Transparencia y Rendición de Cuentas*, Ed. Comp. CVASF-UEC, p. 399-434 2015

Neculai, Andrei, (2005). *Modern Control Theory - A historical Perspective.* Consultado el 10 de octubre de 2015. <http://camo.ici.ro/neculai/history.pdf>

Nevado-Batalla Moreno, Pedro T, “Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de gestión pública: propuesta y realidades en la lucha contra la corrupción”, México Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2005.

Nieto Irigoyen, Ricardo. *Reingeniería*, Editorial Norma. 1994

Nino, Carlos S. *Un país al margen de la ley* (1995), Citado por de Emilia Lerner y Enrique Groisman. *Responsabilización por medio de los controles clásicos* (CLAD, 2000).

Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton., USA 1971.

Olof, Petersson. *The global rescue of the nation state. How supreme audit institutions can improve accountability in democratic governance.* The Swedish National Audit Office 2013

Parker, Follett Mary, *El modo de dar órdenes* (1926), ensayo disponible en *Clásicos de la Administración Pública*, FCE, México, 1999, pp 141-155.

Piketty, Thomas. *El Capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015.

Petersson, Olof. *The global rescue of the nation state. How supreme audit institutions can improve accountability in democratic governance.* The Swedish National Audit Office 2013.

Plasencia Díaz, Adriana, *El incierto futuro de la transparencia. En Fiscalización Transparencia y Rendición de Cuentas, compilación de la CVASF/UEC, LXII Leg., Cámara de Diputados, México, 2014.*

Platón. *Diálogos.* Editorial Porrúa, México, 2003

Pollitt, Christopher, *“Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State”.* Published by Oxford University Press, USA, May 14th, 2014

Pollitt, Christopher, Girre X., Lonsdale J, Mul R., Summa H., and Waerness M. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries.* (1999). Published to Oxford Scholarship Online: USA, October 2011.

Polibio. *Historias II*, México, Editorial Gredos S.A. Barcelona, España 2007

Ponce Solé, J. *“La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”*, Revista de Administración Pública, INAP, Núm. 162, México, 2003.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Pontones Rosa, C, Morote, P. R., Colomina, M. C. (2014), *Could performance audits promote governance effectively? The case of the Spanish municipalities*, Lex Localis-Journal Of Local Self-Government, Vol. 12(4), 829-849.

Pontryagin, L.S et al. *The mathematical theory of optimal processes*, New York 1988.

Portal Martínez, Juan Manuel, *Autonomía constitucional de la ASF*, Auditoría Superior de la Federación, México 2013

Powell, Walter W. y Dimaggio Paul J. *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. CNCPAP, UNAM, FCE, México 2001

Put, Vital., Turksema, Rudi, *Selection of performance audits topics by Supreme Audit Institutions*, in: Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, 368 p., p. 51-74, 2011.

Rangel, Faz Gabriela y Menéndez Gámiz Carlos R. *Ópticas diversas de la evaluación del desempeño en México* (coordinadores). Colección: situación, retos y tendencias para el desarrollo rural sustentable. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados, LXI legislatura, diciembre, 2012

Raudla, Ringa, Taro, K., Agu, C., Douglas, J.W. (2015), *The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia*, Public Organization Review, 17 p.

Reyes Heroles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: IFAI 2009

Reichborn-Kjennerud, Kristin, *Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway*, Public administration, 91/3, 680-695, 2013.

- *Performance audit and the importance of the public debate, Evaluation: the international journal of theory, research and practice*, Vol.20(3), 368-385, 2014.

Rives, Sánchez Roberto, *Génesis y evolución del federalismo en México. 200 años. Administración Pública en México*, Tomo VI. INAP, México 2010

- *La rendición de cuentas en México*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas Tomo 2*, CVASF/UEC,

LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, diciembre 2015

Rivlin, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*, 1971. En *Clásicos de Administración Pública*, de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde Comps, FCE, México 1999.

Rose, Richard. *El Gran Gobierno, Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Estudio Introductorio de Roberto Moreno Espinoza. FCE, México 1998.

Rodríguez, Fernández Andrés, (Coord.) *Psicología de las Organizaciones*, Ed. UOC, España 2004

Romero, Gudiño Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, México, Primera reimpresión mayo 2016.

Salcedo, Aquino Roberto, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, Ed. Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), México, 2013

- *Experiencias de México en Auditorías de Desempeño* México, 2003.

Sampaio de Freitas, Carlos Alberto, “Cinco mitos de la auditoría de rendimiento”, Secretario de Fiscalización y Evaluación de Programas Gubernamentales-SEPROG, en el *Seminario Sostenibilidad de la Auditoría de Rendimiento* Tribunal de Cuentas Europeo el 28/09/2010.

Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y Método en las ciencias sociales*. FCE, México 2013

Shafritz, Jay y Hyde Albert, *Clásicos de la Administración Pública*, Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva, Fondo de Cultura Económica, México, 1999

Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, en *Cuadernos de Transparencia*, número 3, IFAI, México 2009.

Simon, Herbert, *Los proverbios de la administración* (1946). Reproducida en *Clásicos de Administración Pública*, de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde Comps., Fondo de Cultura Económica, México 1999.

Smith, Adam, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Editorial: Tecnos, Año publicación: 2009 (1776), Temas: Economía.

**El desempeño de las organizaciones públicas en México
a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: UNAM 2004.

Spendolini, Michael J. *Benchmarking*, Grupo Editorial Norma, México, 2005.

Stapenhurst, Rick y Titsworth, Jack, *Features and functions of supreme audit institutions*. Africa Region findings; no. 208. Washington, DC: World Bank, 2001.

Stephenson, Paul, *Reconciling audit and evaluation? The shift to performance and effectiveness at the European Court of Auditors*, in Symposium on Policy Evaluation in the EU, European Journal of Risk Regulation, 1, 79-89, 2015. <http://ejrr.lexxion.eu/issue/EJRR/2015/1>

Sweeney, John, *Diez principios-claves de la auditoría de rendimiento*, Seminario Sostenibilidad de la Auditoría de Rendimiento Tribunal de Cuentas Europeo, Septiembre 2010

Taro, Külli, Hanni, Eerik, *Using a Comparative Method in Performance Audit for Evaluating Effectiveness of the Elite-Sports Policy: The Case of Estonia*, Administrative Culture, 16 (1), 24-46, 2015.

Taylor, Frederick W., *Principios de la Administración Científica*/ **Fayol, Henry**, *Administración Industrial y General*, Herrero Hermanos, México, 1961.

Tillema, Sandra, Ter Bogt, *Performance auditing. Improving the quality of political and democratic processes?* Critical Perspectives on Accounting, journal homepage: www.elsevier.com/locate/cpa21, 2010.

Torres, Lurdes, Pina, Vicente, Gonzalo José, *An empirical study on the performance of Supreme Audit Institutions in European Union privatizations*. The European Accounting Review, 8:4, 777-795, 1999.

Touraine, Alain, *El fin de las sociedades* (2013), FCE, 1ª edición en español, México 2016

Troupin, Steve, *(Professionalizing public administration(s)? The Cases of Performance Audit in Canada and the Netherlands*. Tesis Doctoral en la Faculteit Sociale Wetenschappen, 2012.

Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado*. Aguilar, México 2012.

Urwik, Lyndal *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*, Nueva York, Harper y Urwik. (comps.), en *Clásicos de la Administración Pública*, FCE, México, 1999.

Uvalle, Berrones Ricardo, *El control y la evaluación en la administración pública*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVII, núm. 192, septiembre-diciembre, 2004

Vacca, Alessia, *Court of Auditors' performance auditing as a tool to enhance economy, efficiency, effectiveness and transparency in the public administration, an Italian perspective: strengths and weaknesses*, International Journal of Public Law and Policy, Vol. 4, N° 2, 103-119, 2014.

Valadés, Diego. *El control del poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

Van Nispen, Frans K.M, *Budgetary Innovation: A New Role for the Court of Audit*, Paper to be delivered at the EGPA-conference Rotterdam, September 3-6, 2008

Van Looche, E., Put, V. (2011), *The impact of performance audits of SAIs: a review of the existing evidence*, in: Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, 368 p., p. 175-208

Vázquez, Cano Luis. *El control Gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización en México*, de. Ed. FCE, México, 1994

Velasco, Sánchez Ernesto. *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?* Secretaría de la Función Pública (SFP), México 2011.

Venetoklis, Takis. *Evaluación de Políticas Públicas, Introducción a los métodos cuantitativos*. Instituto Gubernamental de Investigaciones Económicas de Helsinki, Jun. 2002.

Villalobos Pacheco, Alberto. *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 2009.

Weber, Max, *Economía y Sociedad (1918)*, 2 tomos, Fondo de Cultura Económica, México 1966.

- *El político y el científico* Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Nacional del General San Martín (UNSAM), Biblioteca Básica, Argentina.

- *Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales*, Ed. Planeta-De Agostini, México, 1993.

Weets, Katrien, *The impact of performance at local government level: a multiple case study within the city audit office of Rotterdam*, in: Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, p. 248-267, 2011.

Wholey, Joseph; Abrahamson, Mark A. y Bellavita, Christopher, *Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations*. Lexington, Massachusetts. 1986

Williams, Leonard P., *Auditoría Administrativa, Evaluación de los Métodos y Eficiencia administrativa*, Ed. Diana, México 1989.

Windelband, Wilhem (1888). *History of ancient philosophy*, Ed. Kessinger, publishing, Año: 2010

Woodrow Wilson *La formación del Gobierno Congresional (1885)*, disponible el 19-11-2015 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/41/est/est7.pdf>

Wilkins, Peter, Boyle, Richard, *Quality and standards*, in: Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, p. 147-171, 2011. <https://www.coursehero.com/file/9356232/Chapter-8-Standards-And-Quality/>

Yamamoto, Kiroshi, Watanabe, Masayuki, *Performance auditing in the central government of Japan*, Financial Accountability and Management, Vol. 5, Issue 4, 199-217, 1989, en <http://www.docin.com/p-201703706.html>

Yamashige, Shingi. *Performance auditing from the Viewpoint of Equity*, Government Auditing Review, Board of Audit of Japan, 51-62, 2001, en http://report.jbaudit.go.jp/english_exchange/volume8/e08d04.pdf

Xopa, José Roldán *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*. No. 7, México, 2013.

Yetano, Ana, *The Diffusion of Value for Money Auditing at Regional Level: a Comparative Study of the United*

Kingdom, Germany and Spain, Gestión y Política Pública, 2014, Vol. 23(2), 421-464, 2014, <http://www.redalyc.org/pdf/133/13331693005.pdf>

INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES

Auditoría Superior de la Federación www.asf.gob.mx

Academia Mexicana de Auditoría Integral.

Banco Interamericano de Desarrollo, (BID),

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado,

Evaluando el desempeño del gobierno

Centro de Investigación y Docencia Económica A.C.

(CIDE) <http://mapp.cide.edu/sobre-el-cide>

CLAD — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo old.clad.org

EUROPA - Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) - Comprender las ...

[europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/...](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/)

Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C. www.imai.org.mx

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. www.inap.mx

Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD): www.oecd.org

Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, www.intosai.org

Presidencia de la República

Rendición de Cuentas | Red por la rendición de cuentas
<http://rendiciondecuentas.org.mx/>

Senado de la República

Transparency International - Official Site www.transparency.org

**El desempeño de las organizaciones públicas en México
a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

**Transparencia Mexicana | Transparencia Mexicana es
una ...** www.transparenciamexicana.org.mx

**Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H.
Cámara de Diputados.** (CVASF/UEC) www.congreso.gob.mx

United Nations.

World Bank.

**El desempeño de las organizaciones públicas
en México, a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

Se terminó de imprimir en
Abril de 2018, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, Ciudad de México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-90-5



9 786079 026905