

## 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	Control	Fiscalización	Evaluación	Investigación						
	Ramos Autónomos	República representativa, democrática, laica y federal	Planeación	Información		Ejecución	Condiciones de Integridad							
						Coordinación	<u>Principios rectores que rigen el servicio público:</u> Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito.							
						Organización								
						Dirección								
						Información	Transparencia y Rendición de Cuentas.							
						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, integralidad 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 personalidad<sup>14</sup>, 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 temporal<sup>15</sup>, 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:

<sup>14</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 29. Naciones Unidas 28-02-2016. [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>” 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 XIV), 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)<sup>17</sup> que trajo consigo el “dogma político” (León Duguit)<sup>18</sup>, 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

<sup>16</sup> 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.

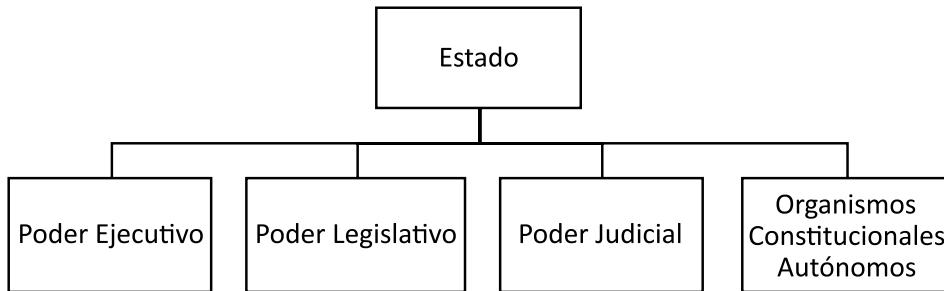
<sup>17</sup> Un análisis práctico a las obras de Hegel, G. W. F., Spinoza, Locke, Montesquieu, Rousseau, Madison, Hamilton y Jay, es posible en González Uribe Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México 1989.

<sup>18</sup> 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 constitucionales<sup>19</sup>, 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:

<sup>19</sup> 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 quasi legislativas, quasi jurisdiccionales y quasi 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 elementales<sup>20</sup>. Los movimientos sociales marcados por

<sup>20</sup> 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)<sup>21</sup>. Los esfuerzos de las Naciones Unidas por erradicar la esclavitud y su evolución en las formas contemporáneas son prueba irrefutable de ello<sup>22</sup>.

Se trata de las mayorías que no están integradas en asociaciones formales, quizás 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 inmanentes 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 INMANENTES AL ESTADO COMO UN PROCESO CONTINUO**



FUENTE: Conceptualización propia.

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

<sup>22</sup> 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)<sup>23</sup>, 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.

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

## Jerónimo Jesús Salinas García

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 nini's 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 transparencia<sup>24</sup>, 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.

---

<sup>24</sup> “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 pública<sup>25</sup> 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 eficientar, transparentar y reducir la burocracia<sup>26</sup>. De hecho, surgió cuando permeaba la idea de que las instituciones gubernamentales necesitan administrarse de manera muy semejante a las organizaciones empresariales;

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 eficientar” 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 contemporánea<sup>27</sup>. La conclusión, es que un buen gobierno puede generar tanta productividad, y más aún, que la mejor de las transnacionales 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 productividad<sup>28</sup>.

Sha Zukang (2011)<sup>29</sup>, 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 insistente 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”<sup>30</sup>. La OECD, para quien la organización representa un centro de investigación empírica, “el marco para el gobierno corporativo”<sup>31</sup> se refiere

<sup>27</sup> 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/globalissues2015>.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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](http://www.un.org).

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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 responsabilización<sup>32</sup> 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

<sup>32</sup> 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 reconocan 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”<sup>33</sup>. 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/tiránica; 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 (tiránica, 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”<sup>34</sup>.

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

<sup>33</sup> Véase ¿Qué es gobernanza y buen gobierno? en “Temas mundiales de la ONU” [http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy\\_and\\_un.shtml](http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml), 28-10-2015.

<sup>34</sup> Véase Espinoza, Toledo Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas\\_parlamentario.htm#semipresidencial](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#semipresidencial) 18-08-2015.

## Jerónimo Jesús Salinas García

de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad”<sup>35</sup> 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)<sup>36</sup>. 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 social<sup>37</sup>, 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 media<sup>38</sup>. 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%<sup>39</sup> 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

<sup>35</sup> 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.

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

<sup>37</sup> Aunque se trata de un problema generalizado en muchos países del mundo, es revelador 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](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)

<sup>38</sup> Véase OECD, *Government at a Glance 2015*. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_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>

<sup>39</sup> 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 social<sup>40</sup>.

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

<sup>40</sup> 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”<sup>41</sup> 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 Goverment 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”<sup>42</sup>. 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.

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

<sup>42</sup> 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

## Jerónimo Jesús Salinas García

(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 Pública<sup>43</sup>. *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 abierto<sup>44</sup> y la rendición de cuentas, de ningún modo se deben confundir con un acto volitivo o

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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
	Órganos Internos de Control			Inspecciones e Investigaciones
Internos	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*

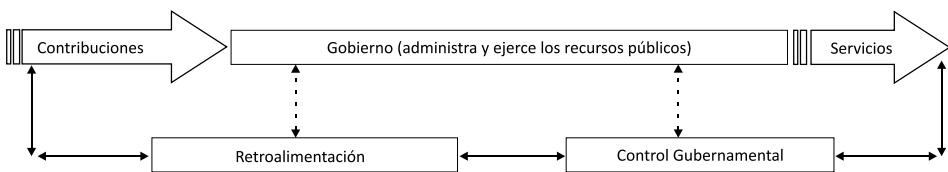
Por su naturaleza funcional, es posible inferir que el control gubernamental ha estado presente desde las primeras constituciones sociales. No obstante, es el control como etapa del proceso administrativo, el primer antecedente teórico de la fiscalización superior contemporánea. Desde la óptica de sistemas<sup>45</sup>, 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”<sup>46</sup> 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:

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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 funcione 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 sistema<sup>47</sup>.

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.

<sup>47</sup> 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

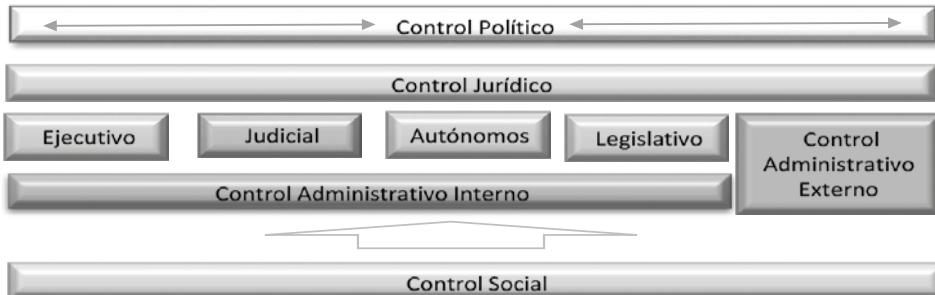
## Jerónimo Jesús Salinas García

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 sobrepuertos 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 inefficiencias 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 Encyclopædia 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

## Jerónimo Jesús Salinas García

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](http://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)<sup>48</sup>, 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](http://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”<sup>49</sup>, 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

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

<sup>49</sup> 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)<sup>50</sup>, aquí se simplifican en solo dos tipos:

### **TIPOLOGÍA FUNDAMENTAL DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL**

<b>Las auditorías de regularidad</b>	<b>Las auditorías de gestión</b>
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 normatividad (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.

<sup>50</sup> Véanse Normas de Auditoría de la INTOSAI ISSAI [www.intosai.org](http://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 Conti*, 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 GAO<sup>51</sup> estadunidense, 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)<sup>52</sup> 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)”<sup>53</sup>. De ahí que el presupuesto se

<sup>51</sup> 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](http://www.gao.gov)

<sup>52</sup> 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

<sup>53</sup> 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 gubernamentales<sup>54</sup>.

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

<sup>54</sup> 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 gobierno<sup>55</sup>, 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.

<sup>55</sup> *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](http://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 investigación<sup>56</sup>. 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

<sup>56</sup> 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 especialistas<sup>57</sup>, 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 ineeficacia, la inopportunidad, 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,

<sup>57</sup> 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 imanente 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 PIB<sup>58</sup>, 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)<sup>59</sup> 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.

<sup>58</sup> 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://mxsincorrupcion.mx/>).

<sup>59</sup> 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 internacionales<sup>60</sup> 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*<sup>61</sup>. 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-

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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](http://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 si 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”<sup>62</sup>. Más aún, condiciona que, “para lograr un mayor desarrollo económico, se requiere de estructuras y funcionarios públicos capacitados” conforme mecanismos sugeridos por Naciones Unidas<sup>63</sup>:

### **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**

<sup>62</sup> 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](http://www.iadb.org)

<sup>63</sup> 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](http://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”<sup>64</sup> 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”<sup>65</sup>, 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

<sup>64</sup> 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.

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

## Jerónimo Jesús Salinas García

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 desempeño<sup>66</sup>. 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 1776<sup>67</sup>, 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.

<sup>66</sup> 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 Lavin y Sebastián Pilo** (Coordinadores del proyecto) Ed. Por Iniciativa TPA2, OLACEFS3 e INTOSAI4, Junio 2013, p. 105.

<sup>67</sup> 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)<sup>68</sup>, 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)<sup>69</sup>. 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 respecto<sup>70</sup>, 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

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Ibidem, citado por Franklin, Benjamín Enrique, p. 6

<sup>70</sup> 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”<sup>71</sup> 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”<sup>72</sup>. 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)<sup>73</sup>, 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

<sup>71</sup> 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.

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

<sup>73</sup> 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)<sup>74</sup> 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”<sup>75</sup> 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*<sup>76</sup>, 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,

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

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

<sup>76</sup> 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)<sup>77</sup>. 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

<sup>77</sup> 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 operaciones<sup>78</sup>, 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 civil<sup>79</sup>, 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)<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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

<sup>80</sup> 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”<sup>81</sup>.

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 discretionales” (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:

---

<sup>81</sup> 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.

## Jerónimo Jesús Salinas García

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

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

FUENTE: [http://www.jbaudit.go.jp/english/img/effort/espect\\_1.jpg](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”<sup>82</sup>. Fue así que la INTOSAI<sup>83</sup> estableció que, al control de legalidad y conformidad, se uniera “un control orientado hacia la economía y eficiencia de las operaciones estatales<sup>84</sup>:

### 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)	<b>“Auditorías de regularidad”</b> 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)	<b>“Auditorías de desempeño”</b> 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

<sup>82</sup> 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](http://www.intosai.org)

<sup>83</sup> 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](http://www.issai.org)

<sup>84</sup> *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**

<b>Fundamento</b>	<b>Orientación</b>
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](http://www.intosai.org)

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

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

**PROCESO GENERAL DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**



FUENTE: Adaptación con base a ISSAI 300 de INTOSAI

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”<sup>85</sup>. La calidad está presente, también, en la normativa de la auditoría de desempeño del *Tribunal de Cuentas Europeo* (TCE)<sup>86</sup> donde se consideran como “auditorías de calidad elevada”<sup>87</sup>:

<sup>85</sup> 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>

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

<sup>87</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL\\_ES.PDF](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 directrices<sup>88</sup>, 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 intervenciones<sup>89</sup>. 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):

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

<sup>89</sup> 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
<i>Fiscalización de la regularidad: ¿Se cumplen las reglamentaciones?</i>	<i>Evaluación de la coherencia de la política: ¿Los medios empleados por la política son coherentes con los objetivos fijados?</i>
<i>Fiscalización de la economía: ¿Los medios elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?</i>	<i>Evaluación del influjo de la política: ¿Cuál es el influjo económico y social de la política?</i>
<i>Fiscalización de la eficiencia: ¿Los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos empleados?</i>	<i>Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas: ¿Los resultados observados se deben a la política, o existen otras causas?</i>
<i>Fiscalización de la eficacia: ¿Los resultados son coherentes con la política?</i>	

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 estadunidense (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"><li>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.</li><li>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.</li><li>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.</li><li>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.</li></ul>

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.gov.us](http://www.gao.gov.us)

Como se observa, se trata de una evaluación<sup>90</sup> 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,

<sup>90</sup> 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”<sup>91</sup>.

#### *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 desempeño<sup>92</sup>. 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

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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), 3<sup>a</sup> 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](http://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 mandatar “*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)<sup>93</sup>. 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.

<sup>93</sup> 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.

## Jerónimo Jesús Salinas García

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 regula 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 . 3° 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](http://www.asf.gob.mx), sino en las realidades respecto a calidad, competencias y percepción ciudadana en materia de servicios públicos<sup>94</sup>. 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”<sup>95</sup>. 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

<sup>94</sup> 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](http://www.asf.gob.mx)

<sup>95</sup> Véase, palabras de Salcedo, Aquino Roberto, *Experiencias de México en Auditorías de Desempeño* México, 2003, p.3 [www.asf.gob.mx](http://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.

## Jerónimo Jesús Salinas García

tiva, se concibe diferente<sup>96</sup>. 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.

---

<sup>96</sup> 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.