

## Capítulo 5

### Hacia un Sistema Nacional de

### Responsabilización Pública en México.

Aun sin concebirlo propiamente, en el contexto doctrinario de la gobernanza pública contemporánea, las expectativas hacia un *sistema nacional de responsabilización pública en México*<sup>214</sup> están buscando un buen gobierno, más abierto, democrático e inclusivo, pero también más íntegro y productivo. Se trata de que la gestión pública esté sustentada en una verdadera participación ciudadana, así como en la aplicación estricta de principios de legalidad, productividad, el respeto a los derechos humanos y, particularmente, de ética y responsabilidad social de quienes ejercen o se benefician de recursos del erario, sean servidores públicos o agentes privados, por sus acciones, omisiones, faltas e incluso aciertos.

Esta búsqueda, tiene sus orígenes históricos desde *Los Sentimientos de la Nación* (Morelos, 1813) del México independiente plasmados por el constituyente de 1824, sin embargo, como un *control de gestión de la organización pública* propiamente dicho, comenzó a gestarse con los valiosos cimientos de la “Reforma Administrativa” de los 70s, al incorporar, los artículos 6 y 74 de la CPEUM, el derecho a la información y fortalecer la revisión y control de la Cuenta Pública a cargo de la Cámara de Diputados (DOF 06-12-1977), entre otros.

De ahí, el desarrollo de las tecnologías de información y telecomunicaciones, enmarcado por la globalización política, económica y social, han modificado radicalmente las necesidades y demandas de una población cada vez más informada y preparada que no se conforma con ser sujeto pasivo en los procesos de constitución, gestión y organización del gobierno, sino que exige formar parte, particularmente,

---

<sup>214</sup> Recordemos que, en el sentido de Lerner y Groisman, en su *Responsabilización por medio de los controles clásicos* (2000: 5), la “*responsabilización*” implica responsabilizarse y, en su caso, responsabilizar con todas las consecuencias sociales, políticas, jurídicas, económicas o administrativas respecto a una acción, omisión o decisión en el ejercicio público; mientras que la “*responsabilidad*” deriva de la formación, la integridad y el comportamiento particular que determinan la personalidad cotidiana de los individuos.

## Jerónimo Jesús Salinas García

en los mecanismos de monitoreo, evaluación y control de su administración pública. La autoconciencia de que es el pueblo el verdadero soberano.

Las reformas que dieron origen al Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (SNTAIP, DOF 07-02-2014) y, especialmente al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA, DOF 27-05-2015), incluyendo sus primeras “siete leyes secundarias” (DOF, 18.07-2016)<sup>215</sup>, entre las que destaca el reconocimiento legal del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), consolidan un conjunto de instancias con cierto nivel de control y autonomía constitucional y cierto poder “ciudadano”. Sin duda un gran logro de gobernanza participativa, pero también un reto, pues implica valores y capacidades administrativas innovadoras que seguirán distantes si no se atiende lo que está dentro del campo intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública.

Pese al espíritu “ciudadanizado” que gira en torno al *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA), los indicadores de gestión pública, los resultados de la fiscalización superior, ampliamente reiterados desde su creación, así como las evaluaciones de organizaciones públicas nacionales (ASF, CONEVAL, INEE...), internacionales (OECD, BM...) y de la sociedad civil organizada (Red por la Rendición de Cuentas...), evidencian serios rezagos y contrastes administrativos que, sin embargo, también son oportunidades.

En los intersticios del ciclo de la rendición de la Cuenta Pública, del proceso de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental, así como de las leyes de coordinación fiscal, de contrataciones públicas y del servicio profesional de carrera, existen prácticas legales que no favorecen el esfuerzo de la sociedad Estado contra la corrupción y la impunidad. Desde la ausencia de una asistencia técnica fiscalizadora sobre la programación ejecutiva y la aprobación legislativa del presupuesto, hasta una auditoría de desempeño, cuyas bases legales, desde 1977 (CPEUM: 74), la limitan al enfoque puro a la legalidad y la contabilidad, en México vegetan implicaciones normativas y operativas que nulifican el enfoque

<sup>215</sup> Véase DOF: 18-07-2016. No obstante, se estiman ajustes relativos que vendrán paulatinamente en al menos 20 leyes más.

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

a la implementación de las políticas públicas, la organización, los procedimientos de operación y los servicios públicos, donde existen enormes oportunidades de optimización.

### **1. Reseña histórica de la auditoría gubernamental en México (1824-1970)<sup>216</sup>**

Cuando nuestro país era dominado por los aztecas, aún en los intersticios, son evidentes los rastros de un gran imperio que no pudo haber sido lo que fue sin el compromiso de sus gobernantes<sup>217</sup> cuando eran designados a un cargo público. La usurpación de Tenochtitlan facilitó que España se erigiera como el poderío más importante del mundo occidental en 1521. La doctrina del ejercicio del poder de Maquiavelo (1513), así como el “Estado moderno” de Bodino (1576) eran puestos en práctica a la letra en “un nuevo mundo” donde la burocracia imperial nunca era suficiente para administrar tal riqueza.

Para ello, era fundamental establecer una institución pública que protegiera “la joya de la corona” y ejerciera un regio control sobre los vastos recursos de América. Fue así como a partir de 1524 fueron creados, entre otros mecanismos de control, la Real Hacienda, la Encomienda y el “Real y Supremo Consejo de Indias”, este último, responsable de fiscalizar y juzgar la regularidad de las cuentas en nombre del Rey de España, conforme avanzaba la ocupación.

A raíz de la llegada de la casa de Borbón<sup>218</sup> en el siglo XVIII, el “Real y Supremo Consejo de Indias” se transformó como “Tribunal de Cuentas”. Sin embargo, la ilustración (S. XVII), la

<sup>216</sup> Cabe destacar, que muchos de los referentes aquí expuestos, fueron recreados a partir de las valiosas aportaciones del Dr. Roberto Rives Sánchez, en su obra, *La administración pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. Ed. Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, México, abril de 2015.

<sup>217</sup> Aun actualmente, a los gobernantes y oficiales yaquis, al recibir la autoridad pública hacen este juramento: “Para ti no habrá sol, para ti no habrá muerte, para ti no habrá dolor, para ti no habrá calor, ni sed, ni hambre, ni lluvia, ni aire, ni enfermedad, ni familia. Nada te causará temor, todo ha terminado para ti, excepto una cosa: hacer tu trabajo. En el puesto que has sido asignado, ahí te quedarás para la defensa de tu nación, de tu gente, de tu raza, de tus costumbres, de tu religión. ¡Juras cumplir con el divino mandato!”. *jEHUIj* (Si), juran al asumir el cargo y la enorme responsabilidad.

<sup>218</sup> Florescano, Enrique; Gil Sánchez, Isabel. “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808” en Cárdenas, Enrique “Historia Económica de México”, FCE, México, 2003.

## Jerónimo Jesús Salinas García

revolución francesa y la liberación de América (S. XVIII), trajeron consigo el *Estado de Derecho*, la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, los *Principios de Administración Pública* (Bonin: 1808) y el movimiento por el que los mexicanos se organizaban para ser una nación independiente en 1810.

Así, en 1824 se decretó la creación de la “Contaduría Mayor de Hacienda” (CMH), el primer órgano encargado de realizar la glosa al presupuesto, la hacienda y la contabilidad pública, cuya organización y atribuciones se alternaron con el “Tribunal de Cuentas”. El asentamiento independentista propició “*La expansión de la administración pública*” (Ortiz de Ayala: 1832) y con ello críticas para transformarla ya que, desde entonces, eran evidentes “la indiferencia del pueblo ante la causa pública, la existencia de personal superfluo, el favoritismo político, la falta de honradez en el gobierno y las irregularidades en todos los ramos de la administración” (Lucas Alamán: 1837).

Ello influyó para que la CMH pasara a formar parte del “Tribunal de Cuentas (Ley del 14 de marzo de 1838) y se sentaran las “Bases de organización del gobierno” de Santa Anna en 1841. Los excesos que caracterizaron los gobiernos “santanistas” fueron criticados por De la Rosa (1849), quien afirmó que “la administración seguía prácticas heredadas de la colonia”. Tal sentimiento, se reflejó en la “Ley Juárez” (1855) y en el constituyente de 1857 al suprimir el Tribunal de Cuentas por considerarlo inquisidor. No obstante, éste fue reconstituido por el Imperio de Maximiliano (1865) hasta que, al instaurarse la República en 1867, el “Tribunal de Cuentas” dejó de funcionar y el poder Legislativo se hizo cargo del control gubernamental por conducto de la CMH, cuya primer Ley Orgánica se expidió en 1896.

Fue así como el 25 de diciembre de 1917, durante el régimen de V. Carranza, en la “Ley Orgánica de Secretarías de Estado” (LOSE), se creó el “Departamento de Contraloría General de la Nación” (DCGN), concebido como el primer órgano interno de control en México, una instancia administrativa con autonomía respecto de los demás órganos del Ejecutivo Federal, para intervenir “libremente entre las oficinas y funcionarios que ordenaban los gastos y los encargados de hacerlos”. Además de fungir como auditor y propiciar mejoras reglamentarias,

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

el DCGN fungió como enlace ante la CMH para la glosa de la contabilidad y de la Cuenta Pública.

Durante el gobierno de Calles, se reformó la LOSE y con ello el DCGN (10-02-1926), que, más prudentemente, pasó a ser el “Departamento de Contraloría General de la Federación” (DCGF), encargado de la fiscalización de los fondos federales, la revisión de la deuda pública y de establecer un “Registro General de Funcionarios y Empleados de la Federación”. Sin embargo, seis años después (27-10-1932), el propio Calles desaparecía el DCGF al que había sido contrapeso frente a la corrupción, argumentando que “carecía de la información necesaria para orientar la política hacendaria del gobierno”<sup>219</sup>.

Ello derivó en excesos y desórdenes que trajeron consigo la primera “Ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación” durante el gobierno de Cárdenas en 1940. Así, cuando crecía el número de entidades paraestatales y se regulaban éstas con la “Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” de 1947, se creó también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa como un intento de restituir el control interno en el seno del Ejecutivo Federal.

En 1958, se creó la “Secretaría de la Presidencia” para coordinar un proceso de ordenación administrativa conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, las cuales formaron cierto autocontrol del gobierno Federal (APF), conocido como el “triángulo de la eficiencia”, hasta 1970, cuando la “Reforma Administrativa” sentó las bases de organización de la administración pública contemporánea.

---

<sup>219</sup> El mismo esquema, pero bajo el argumento de “reducir gastos”, lo trató de impulsar el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2009 (Véase: [El Universal - - Desaparece Calderón Sectur, SRA y SFP](#)), pero afortunadamente no procedió (Véase: [Rechaza el Senado propuesta de extinción de Sectur, SRA y SFP](#)). En 2012, el presidente Enrique Peña Nieto, nuevamente lo planteó (Véase: [Peña pide eliminar la SSP y Secretaría de la Función Pública](#)) pero bajo el argumento de crear la Comisión Nacional Anticorrupción, lo que al final derivó en el recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción (DOF: 27-05-2015 y 18 de julio de 2016).

## **2. La Reforma Administrativa. Fundamentos del control gubernamental en México (1970-1982)**

Los esfuerzos del control organizacional y procedimental de la administración pública en México han estado presentes desde el primer “Reglamento de Gobierno de 1821” que facultaba a los ministros para proponer reformas y mejoras a las técnicas y procedimientos administrativos a su cargo. Posteriormente, cuando se asignaron funciones de modernización administrativa al primer Departamento de Contraloría de la Nación en 1917; en las “Comisiones de Eficiencia de 1935”; con la creación de la Secretaría de la Presidencia que absorbió las funciones de modernización administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1958; y la creación de la “Comisión de Administración Pública en 1966”, a partir de la cual se sistematizaron las tareas de revisión y modificación de las estructuras administrativas del sector público.

No obstante, fue a partir del gobierno de Echeverría (1970-1976) cuando se consolidan las “Bases para el Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976”. Pese que algunos han considerado que *La reforma administrativa en México* (Carrillo, 1978) “no fue lo suficientemente profunda” (“Gobierno del Cambio”, 2005: 29)<sup>220</sup>, lo cierto es que se trató de un importante esfuerzo de organización pública que trajo consigo la importancia de aplicar los principios del proceso administrativo, los métodos de organización y procedimientos, el presupuesto por programas y las técnicas de gestión de personal vigentes en la administración pública mexicana.

La participación estatal en la vida económica se acrecentaba con nuevas empresas, fideicomisos y organismos, por lo que “se necesitaba un control más efectivo”<sup>221</sup>. Según Pichardo Pagaza

<sup>220</sup> Por ejemplo, véase *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. Colección del Gobierno del Cambio. Ed. Secretaría de la Función Pública y el FCE, México 2005, p. 29.

<sup>221</sup> De acuerdo con el Dr. Roberto Rives, en 1971, la Secretaría de Patrimonio Nacional registraba 277 (de las 391 existentes) empresas públicas, para 1976 la cifra ascendía a 845; la participación estatal en la composición del producto interno bruto pasó del 9 al 20% en el mismo periodo. En 1975, las 400 empresas más grandes generaron el 11.5% del producto interno bruto, aportaron al gobierno federal 12.5% de su recaudación fiscal y produjeron 32.6% de las exportaciones nacionales. En 1975, se incorporaron los minerales radiactivos a la propiedad nacional; y se atribuyó a la nación el aprovechamiento de combustibles nucleares para la generación de energía nuclear.

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

(1971), “el problema general del sector público de México no radicaba en su estructura, sino en un rezago considerable respecto al sector privado y la necesidad de eficiencia y productividad del funcionamiento en todos los niveles del aparato administrativo existente”. Fue así, que se creó la “Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal” para organizar y aumentar la eficiencia de las entidades públicas; se estableció la semana laboral de cinco días; y se levantó un censo de recursos humanos del Gobierno Federal, cuya fuerza de trabajo registró “aproximadamente un millón de empleados y funcionarios<sup>222</sup>.

Durante el gobierno de López Portillo (1976-1982), se dio un nuevo impulso a la “Reforma Administrativa” que inició con la derogación de la “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado” y se creó la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (1976) de nuestros días. En la exposición de motivos se argumentaba que la organización pública, cuyo último ajuste de fondo había sido en 1958, no podía tener la eficacia para resolver los problemas que planteaba el país en ese momento. Se reconocía que el crecimiento del gobierno propició “la creación de organismos cuyos procedimientos se superponían generando acciones, funciones e instancias duplicadas”, que ameritaban “precisar responsabilidades y simplificar estructuras”.

Así, entre otros cambios constitucionales, destaca la semilla del sistema nacional de transparencia, rendición, fiscalización y auditoría de desempeño de nuestro tiempo, cuando el 6 de diciembre de 1977 se concretó la llamada “Reforma político-electoral” en la que se dispuso en el cuerpo del artículo 6º que “el derecho a la información sería garantizado por el Estado” y se consignaron como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en el artículo 74º, examinar, revisar y aprobar el Presupuesto y Cuenta Pública Federal y del (ex) Distrito Federal, a partir de una “Comisión de Vigilancia de la CMH” y “Comisiones de investigación de entidades paraestatales”. En ella, se dispuso que la CMH, “ejerciendo funciones de contraloría”, sería “el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de verificar “el

---

<sup>222</sup> Tomado del documento *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. México, Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1971.

## Jerónimo Jesús Salinas García

cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”<sup>223</sup> y que la designación del titular y el desempeño de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia. En esencia, el mismo diseño constitucional que prevalece hoy para la ASF.

En 1978 se concretó la última “Ley Orgánica de la CMH, en cuya exposición de motivos, se suponía, “se dejaba atrás la etapa en que fuera sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura principalmente de orden político”<sup>224</sup>. Con ello, se incorporó la “Secretaría de Programación y Presupuesto” (SPP), la cual, pese a su efímero paso (1976-1988), fue un importante pivote en la implementación del *Programa para mejorar la administración del personal al servicio del estado 1979-1980*<sup>225</sup> que, a su vez, dio lugar a los cuatro programas y productos siguientes:

PROGRAMA PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO 1979-1980		
Programa	Productos	Responsable
Sistema Escalafonario	Catálogo General de Puestos de la Federación. Estructura salarial y Tabulador general de sueldos Normas y procedimientos de compactación de plazas Desconcentración del pago y sistema central de Información	SPP
Capacitación	Presupuesto por programas de capacitación. Programas globales de capacitación del Gobierno Federal. Proyecto de adecuaciones orgánico funcionales para la integración de unidades centrales de capacitación dentro de las Unidades de Personal. Levantar el inventario de recursos educativos y tecnológicos disponibles para apoyar los programas de capacitación. Establecer incentivos para motivar el eficiente desempeño de los trabajadores.	CGEA
Relaciones Jurídico-Laborales	Cumplir los horarios de trabajo establecidos por acuerdo presidencial (D.O. 31 de enero de 1977).	SEGOB
Planeación y Organización	Establecer y operar el Sistema General de organización e Información de Personal Público Federal.	SPP

FUENTE: Adaptación propia con base al *Programa para mejorar la administración del personal al servicio del Estado. México 1979-1980. Siglas, SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto; CGEA: Coordinación General de Estudios Administrativos; SEGOB: Secretaría de Gobernación*

Un aspecto a destacar de ese importante proyecto, es que se le dio el máximo nivel de atención y prioridad al ser dirigido y coordinado directamente por el entonces Presidente de la

<sup>223</sup> Aunque pareciera marginal, destaca la visión prospectiva de la *Reforma Administrativa* donde es posible advertir que, desde entonces, se marcó el fundamento legal de las auditorías de desempeño que prevalece hasta hoy, pese a la novedad del Decreto y las 7 leyes anticorrupción (DOF 27-05-2015 y 18-07-2016).

<sup>224</sup> Véase *Visión Institucional de la ASF*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006, pág. 9, así como la Ley Orgánica de la CMH de 1978.

<sup>225</sup> Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos 1979

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

República, lo que permitió consolidar el plan de *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*, cuyo objetivo fue “racionalizar las estructuras y procesos de la administración de personal en los ámbitos global, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal, en función de los objetivos y políticas del proceso de reforma administrativa en su conjunto”<sup>226</sup>.

### **3. Hacia un Sistema Nacional de Responsabilización Pública en México (1983-2016)**

En México, la administración del periodo 1982-1988, que se sustentó en el “combate a la corrupción y renovación moral” del gobierno, impulsó una serie de reformas que derivaron en la inclusión de las “Responsabilidades de los Servidores Públicos” (CPEUM: Título Cuarto), la incorporación en el Código Penal de tipos delictivos en que éstos podían incurrir y previsiones de responsabilidad por daño moral, las cuales, a su vez, fundamentaron la creación, nuevamente, del órgano interno de control, ahora como “Secretaría de la Contraloría General de la Federación” (SECOGEF), una instancia cuyo propósito fue integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública entonces dispersas (LOAPF: 32 bis, DOF, 29-12-1982), “con el propósito de combatir la corrupción en el sector público” (Vázquez Cano, 1994: 43).

Sin embargo, esa política no fue suficiente y seis años después, ante una sociedad insatisfecha, en el marco del PND 1989-1994 se hizo explícita la necesidad de dar cauce a los programas de “Participación Ciudadana” y de “Contraloría Social”, respectivamente, con el propósito de que los ciudadanos “organizados” fungieran como auditores y vigilantes de los recursos generados y utilizados en los asuntos de gobierno por medio de la denuncia.

En diciembre de 1994, un nuevo gobierno reformó la LOAPF y con ello se transformó la SECOGEF como “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo” (SECODAM), cuyo

---

<sup>226</sup> Véase *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*. Documentos Básicos. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos 1979-1980.

## Jerónimo Jesús Salinas García

propósito fue impulsar el “Programa de Modernización de la Administración Pública” 1995-2000 (PROMAP). Nuevamente, se enfatizaba en “realizar las tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades”<sup>227</sup>. En ese sexenio se insistía en “la necesidad de una participación ciudadana efectiva frente al gobierno, revertir el centralismo, establecer sistemas de medición y evaluación del desempeño con base a resultados y desarrollar una administración profesional más transparente sustentada en mecanismos de responsabilidad, rendición y fiscalización de cuentas”<sup>228</sup>. Ello trajo consigo la reforma constitucional a los artículos 74 y 79 (DOF, 30-07-1999), que derivó en la primera “Ley de Fiscalización Superior de la Federación” (LFSF, DOF, 30-12-2000), reglamentaria en la materia, coincidiendo con la llegada del nuevo milenio y el llamado “gobierno de la transición (2000-2006)”, tras casi 70 años del dominio institucional por un solo partido.

Así, se cerró el capítulo jurídico de la ex Contaduría Mayor de Hacienda, la que fuera el máximo órgano de control gubernamental en los siglos XIX y XX y que representó dignamente a México ante la INTOSAI al merecer el premio *Jorg Kandutsch*<sup>229</sup> 1995 “por su destacada contribución a la fiscalización”. La ex CMH, fue la base técnica y material, e incluso de personal, para iniciar la operación de la ASF (01-01-2001), que hoy es un “órgano constitucional especializado en el control externo horizontal y autoridad máxima de fiscalización “con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad” (CPEUM: 79-1).

En paralelo, se promulgaron las Leyes de “Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como de

<sup>227</sup> Véase Antecedentes referidos en el *Manual General de Organización de la Secretaría de la Función Pública*, [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) Última actualización 14 de julio de 2015

<sup>228</sup> Véase Diarios de Debates relacionados con la Iniciativa al proyecto de reformas de diversos artículos la Constitución presentada en 1995, así como exposición de motivos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada el 30 de julio de 1999. [www.congreso.gob.mx](http://www.congreso.gob.mx)

<sup>229</sup> Premio merecido, precisamente el año en que se propusiera la iniciativa legislativa que cinco años después, en 2001, formalizara la creación de la ASF del país.

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

“Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (DOF, 04-01-2000)<sup>230</sup>; se creó el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) y se reforzó la estructura de la SECODAM con la “Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF” (DOF, 04-12-2000).

Fue precisamente en el “gobierno de transición” cuando se promulgó la primera “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (DOF, 11-06-2002)<sup>231</sup>. Durante ese periodo, junto con el “Programa de Gobierno Electrónico”, se reformó la LOAPF, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Planeación, entre las que destacó el cambio de nomenclatura de la SECODAM por el de Secretaría de la Función Pública (SFP), así como la expedición de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF” (DOF, 10-04-2003)<sup>232</sup>, que puso en manos de la SFP las políticas de recursos humanos, la calificación y el mérito; y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, DOF, 30-03-2006) con la que se reguló el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Dos años después, se concretó una “reforma constitucional en materia de gasto público” (DOF, 07-05-2008), en la que se dispuso, en el artículo 134 de la CPEUM, que los recursos económicos de los tres niveles de gobierno se “administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. En ese mismo año, se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG: DOF, 31.12-2008)<sup>233</sup> con el propósito de “armonizar,

---

<sup>230</sup> Desde entonces los artículos 1eros. de sendas leyes, establecieron la adjudicación directa entre dependencias y entidades, un círculo perverso que ha costado tanto a México al propiciar desvíos de miles de millones de pesos a discreción cada año por medio de universidades públicas.

<sup>231</sup> Sin menoscabo del derecho a la información pública, el origen de un sistema de transparencia cuyo costo de estructura se ha extendido de una manera irracional en todos los niveles y órdenes de gobierno.

<sup>232</sup> Contra su naturaleza, otra Ley que ha propiciado la simulación y ha costado mucho a México dada la abierta discrecionalidad en los procedimientos de contratación de los servidores públicos (Ejemplo: Art.34).

<sup>233</sup> Carecer de un sistema de contabilidad gubernamental único y en tiempo real para toda la república es, en mi opinión, no solo el más ignominioso de los desórdenes que padece nuestro país en materia de auditoría gubernamental, sino la evidencia de su enorme rezago.

homologar y consolidar la contabilidad y la información financiera” de toda la República.

Mientras la LFSF estuvo vigente experimentó tres modificaciones, la primera, tras una controversia judicial<sup>234</sup>, facultaba a la ASF para fiscalizar los fideicomisos y mandatos a cargo del Ejecutivo Federal (DOF, 04-04-2005); la segunda, le mandató informar semestralmente del estado de las acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas (DOF, 30-08-2007); y la tercera, le otorgó autonomía para elaborar y ejercer su presupuesto (DOF, 20-06-2008).

En 2009, la LFSF fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF, DOF 29-05-2009), donde se obligó a los entes públicos llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario, se facultó a la ASF para imponer multas y sancionar el incumplimiento en la entrega de información, solicitar un Informe de Situación Excepcional y requerir la solventación de las acciones promovidas. Asimismo, se fortaleció el Servicio Fiscalizador de Carrera como herramienta para la certificación del personal auditor y se dispuso la “Contraloría Social” como un mecanismo de atención de quejas y denuncias ciudadanas. La LFRCF tuvo una sola modificación en 2010 por la que se obligó a la ASF para dar a conocer a los entes auditados los resultados finales y las observaciones preliminares derivadas de sus revisiones (DOF, 18-06-2010).

Del 2009 al 2011, entre otros, se generaron importantes cambios en materia de derechos humanos y garantías políticas y sociales. Se incorporó el “derecho de toda persona a la protección de sus datos personales” (CPEUM-16, DOF, 01-06-2009); se reconocieron constitucionalmente los derechos humanos de las personas, estableciendo un “control difuso” (Castellanos, 2015) de aplicación para toda autoridad pública, así como las garantías para lograr su efectiva protección y el cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte en esa materia (DOF, 10-06-2011).

<sup>234</sup> Particularmente la Controversia Constitucional 26/1999. Al respecto, es muy útil *Controversias constitucionales Relacionadas con la Revisión de la Cuenta Pública y la Aprobación el Presupuesto de Egresos de la Federación (1999-2005)*. UEC-CVASF. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

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

En 2012, un primer antecedente legislativo en materia anticorrupción, se concretó en la efímera “LEY Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas” (DOF 11-06-2012)<sup>235</sup> para imponer responsabilidades “a las personas físicas y morales por infracciones con motivo de su participación en las contrataciones públicas”; se reformó al artículo 74, fracción VI, para ordenar que “la Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación” (DOF, 09-08-2012); y, el 11 de septiembre del mismo año, el presidente electo proponía desaparecer la SFP para crear una “Comisión Nacional Anticorrupción”.

Ya en funciones, el gobierno peñista impulsó una serie de controvertidas reformas en materia política, laboral, educativa, fiscal y energética, entre las que destacó la regulación de las consultas populares y la iniciativa ciudadana (DOF, 27-12-2103), así como otorgar autonomía constitucional al “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (INAI), como garante del derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, o ente público en los tres poderes y niveles de gobierno, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad (DOF, 07-02-2014).

Conforme a ese mandato, en 2015 se promulgaron casi simultáneamente los dos decretos más importantes en materia de transparencia, rendición y fiscalización de cuentas. El primero, por el que se reglamentaron las disposiciones constitucionales en materia de acceso a la información pública en la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (LGTAIP) que creó el “Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (SNT, DOF, 04-05-2015)<sup>236</sup> y se precisó, en el artículo 6º, apartado “A”, que el INAI “coordinará sus acciones con la ASF, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los

<sup>235</sup> La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dispone que esta Ley será abrogada el 19-07-2017.

<sup>236</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 04-05-2015 ([PDF](#)).

## Jerónimo Jesús Salinas García

organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano” (DOF 29-01-2016). En ese sentido, fue preciso promulgar una nueva “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (LFTAIP, DOF: 09-05-2016, PDF).

Y, el segundo, el Decreto por el que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA, DOF, 27-05-2015)<sup>237</sup>, “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (CPEUM: 113). El SNA está regulado por la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” (LGSNA: DOF: 18-07-2016), cuyo objeto es “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del SNA” y para que las autoridades competentes, los Entes públicos que lo integran, prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción (Arts. 1º y 4º).

Frente a las demandas de académicos y especialistas, particularmente de quienes impulsaron y participaron en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), llamada comúnmente “Ley 3 de 3”<sup>238</sup>, fue hasta el 16 de junio de 2016 cuando el Congreso aprobó el paquete inicial de las primeras leyes secundarias, las cuales, no obstante, fueron vetadas por el Ejecutivo Federal, particularmente al artículo 32 de la LGRA que obligaba a los particulares a declarar también “su 3 de 3”, de manera que, una vez atendidas las modificaciones presidenciales, y pese al malestar de la “sociedad civil organizada” que proponían publicidad total respecto a las declaraciones de los servidores públicos (LGRA: 29), finalmente

<sup>237</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; que reforma los artículos 22; 28; 41; 73; 74; 76; 79; 104, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; así como 108; 109; 113; 114; 116; y 122 constitucionales. Publicado en el DOF, 27 de mayo de 2015. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

<sup>238</sup> Particularmente, de la “sociedad civil organizada” y organismos públicos afiliados a Rendición de Cuentas | Red por la rendición de cuentas. Véase Discusión en el senado - Ley 3de3

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

fueron publicadas en cinco decretos en el DOF el 18 de julio de 2016, como sigue:

PRIMERAS LEYES SECUNDARIAS RELATIVAS AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción;
Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal;
Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y
Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
FUENTE: <a href="http://www.diputados.gob.mx">www.diputados.gob.mx</a>

Durante su promulgación, el titular del Ejecutivo Federal destacó que el SNA permitirá “que las contrataciones se realicen con total transparencia, que el servicio público sea más íntegro y exista una real y efectiva rendición de cuentas”. Sin embargo, ese acto se vio ensombrecido al trascender, durante la promulgación, la renuncia del secretario de la Función Pública y el reconocimiento público del presidente, en el caso de la *Casa Blanca*, sobre el que reiteró: “*No obstante que me conduje conforme a la ley, este error afectó a mi familia, lastimó la investidura presidencial y dañó la confianza en el gobierno. En carne propia sentí la irritación de los mexicanos. La entiendo perfectamente, por eso, con toda humildad, les pido perdón*”<sup>239</sup>.

En suma, la historia demuestra que las políticas públicas, como los decretos y las disculpas, normalmente refieren nobles intensiones porque evidencian cierta voluntad y posibilidad de que algo bueno suceda en el gobierno, sin embargo, no bastan si no se acompañan de acciones que en los hechos reflejen que hay cambios sociales reales, contundentes y convincentes. Las expectativas creadas por algunos especialistas que apuntan que “el SNA es el único enfoque que permite augurar la obtención de resultados positivos”<sup>240</sup> y la “urgencia” que la “sociedad civil organizada” demanda en torno a su implementación, así como la próxima definición de estructuras y reestructuras de las

<sup>239</sup> Véase EPN pide perdón por la ‘Casa Blanca’ - excelsior.com.mx. Así como discurso íntegro en <https://www.gob.mx/presidencia>

<sup>240</sup> Véase Auditoría Superior de la Federación: *SNA: una buena noticia* en <http://blog-asf.gob.mx/>

instancias que lo integran en términos de su dimensionamiento y su funcionamiento en la lucha contra la impunidad y la corrupción, una vez instaladas, seguramente darán mucho que decir al respecto. Sobre todo, cuando se ha visto que las reformas históricas, particularmente las que inauguraron el siglo XXI (LFSF, 29 de abril del 2000) y dieron origen a la ASF, al sistema de transparencia, de evaluación del desempeño y la ley general de contabilidad gubernamental, entre otros, no difieren mucho de las causas, motivos y niveles de corrupción que fundamentaron la creación del SNA.

#### **4. Oportunidades en el ciclo de rendición de la Cuenta Pública**

Para abordar la constitución, gestión y organización de las instancias que integran el “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA), es necesario comprender primero cómo corre, fluye y registra actualmente el presupuesto financiero, la contabilidad de las operaciones y los programas del gobierno federal, atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo sexenal y los Criterios de Política Económica. Se trata del *ciclo de rendición de la Cuenta Pública en México* que, aunque es típico en el mundo<sup>241</sup>, tiene su propia temporalidad, como se concibe a continuación:

---

<sup>241</sup> Véase el *Ciclo procesal típico de la rendición de cuentas*, analizado aquí en la Gestión de la auditoría gubernamental en el Reino Unido, según su “Ley de Servicios de Auditoría 1866” en [www.nao.gob.uk](http://www.nao.gob.uk)

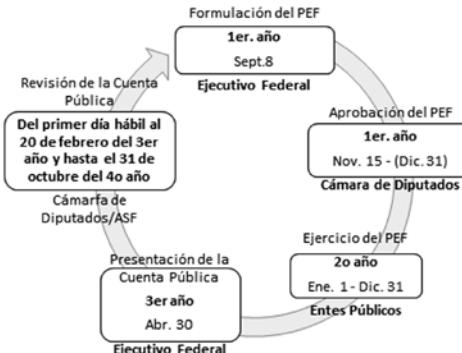
## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO	
CPEUM: "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.	
II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;	
IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. (...)	
El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, (...). La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.	
VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.	
La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias (...), se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.	
La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.	
La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;	
VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;	
VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.	

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM: 27-05-2015)

Lo anterior, visto como un ciclo, podemos resumirlo conceptualmente:

FLUJO Y TEMPORALIDAD DEL CICLO DE RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO



FUENTE: Concepción propia con base en las disposiciones de la CPEUM: 74-IV y VI  
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

## Jerónimo Jesús Salinas García

Una descripción breve de este proceso, nos permitirá comprenderlo mejor:

### DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE RENDICIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO

1. *La formulación del anteproyecto del PEF* por parte del Ejecutivo Federal que, junto con la iniciativa de "Ley de Ingresos", se remite a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre de cada año;
2. *La aprobación del PEF* por parte de la Cámara de Diputados, que concluye a más tardar el 15 de noviembre del mismo año, salvo en el inicio del periodo presidencial, al cierre de diciembre;
3. *El ejercicio del PEF* que transcurre del 10 de enero al 31 de diciembre, del año inmediato siguiente;
4. *La presentación de la Cuenta Pública*, una vez consolidada, que entrega el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al del ejercicio fiscal correspondiente; y
5. *La revisión de la Cuenta Pública*, a cargo de la Cámara de Diputados, a través de la ASF, que podrá iniciar el primer dia hábil del ejercicio en que sea presentada; la entregar del IGE el 20 de febrero del siguiente año; y su conclusión que se asume el 31 de octubre del año siguiente.

FUENTE: Concepción propia con base en el artículo 74-IV y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al cierre de diciembre de 2016.

Como se aprecia, la CPEUM delimita una línea funcional entre la “*revisión*” y la “*fiscalización superior*” de la Cuenta Pública al reafirmar que la primera es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y que la segunda es competencia de la ASF. Sin embargo, pese los recientes cambios de temporalidad de la fiscalización en materia anticorrupción, el ciclo de rendición de la Cuenta Pública continuará fluyendo en un periodo que comprende 38 meses, lo cual es injustificado y costoso si se considera que las tecnologías permiten que la oportunidad consultiva desde el anteproyecto y previo a la aprobación del presupuesto se materialice como es en las mejores prácticas, sobre todo, porque se trata de las fuentes de información y registro contable, el mecanismo de monitoreo y control más importante del gobierno, ya que el presupuesto a todos implica y ajusta por necesidad, tratándose de los recursos públicos necesarios para la operación de todo ente público, del verdadero universo y alcance de la auditoría gubernamental en nuestro país.

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

### **5. El sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental. Estrategia primaria de control**

El sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental, (SPRHCG) es quizá el proceso más importante de todo sistema de responsabilización pública, pues refiere al registro de la información y al control de recursos más inmediato en términos monetarios y cuantitativos. Se trata de los bienes y servicios públicos en forma de operaciones financieras y programáticas, las fuentes primarias de entrada y salida al flujo por el que corre toda transacción pública. Su administración, está regulada particularmente en el artículo 134 de la CPEUM, en la LEY de Ingresos de la Federación, la LEY Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)<sup>242</sup>, en la LEY General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)<sup>243</sup> y la Ley de Coordinación Fiscal entre otras.

En un sentido amplio, es el primer instrumento de control para la transparencia, rendición y fiscalización de cuentas, pues incluye activos (patrimonio), pasivos (deuda), ingresos y gastos para monitorear, evaluar y controlar la productividad del gobierno. De ahí que en toda organización pública existan “unidades administrativas” encargadas de proveer la infraestructura física, tecnológica, material y de servicios básica para las instituciones, conforme al el artículo 134 Constitucional<sup>244</sup>:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)

*Artículo 134: Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.*

FUENTE: CPEUM publicada el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 10-07-2015

<sup>242</sup> LFPRH, publicada en el DOF 30-03-2006, última reforma [DOF 30-12-2015](#)

<sup>243</sup> LGCG publicada en el DOF 31-12-2008, última reforma [DOF 18-07-2016](#)

<sup>244</sup> Véase *Reforma en materia de gasto público*. DECRETO que reforman y adicionan los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 07-05-2008 [PDF](#) | Proceso Legislativo

## Jerónimo Jesús Salinas García

Este mandato no solo implica administrar los recursos públicos bajo principios de “transparencia y honradez”, sino también bajo las condiciones de “eficiencia, eficacia y economía”, que son características de la auditoría de gestión. Queda claro que la evaluación bajo tales criterios implica a las instancias federales: la Secretaría de la Función Pública (SFP); los Órganos Internos de Control (OIC), la ASF; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y, en su caso, sus similares en las entidades federativas. La LFPRH hace más específicas las materias al disponer que todo ente público, siempre que ejerza recursos federales, observen los “principios” dispuestos por la CPEUM y va más allá al agregar los principios de “racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas y equidad de género” y, precisar, que la “ASF fiscalizará el estricto cumplimiento de esa Ley”.

Como se desprende, los entes públicos independientemente de soberanías son sujetos de la responsabilidad hacendaria que debe prevalecer en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), donde se plasma y sintetiza el alcance del “sistema de responsabilización pública”, como un todo, esto es, la organización, las políticas públicas, la orientación programática, el tamaño del gobierno y el universo de fiscalización, como se resume a continuación:

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

### EL SISTEMA DE PRESUPUESTO, RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EL UNIVERSO DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO (cifras completas en pesos)

Clasif.	Unidades Administrativas	Entes Públicos	PEF 2016 (a)	Plazas (b)	Indicador a/b*
	<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>		<b>15</b>	<b>99,214,603,346</b>	<b>81,235</b>
<b>1</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>3</b>	<b>14,101,599,051</b>	<b>6,794</b>	<b>2,075,596</b>
	Cámara de Senadores	1	4,421,972,587	1,335	<b>3,312,339</b>
	Cámara de Diputados	1	7,559,432,185	3,482	<b>2,171,003</b>
	Auditoría Superior de la Federación	1	2,120,194,279	1,977	<b>1,072,430</b>
<b>3</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>3</b>	<b>63,616,316,565</b>	<b>44,619</b>	<b>1,425,767</b>
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	1	5,087,491,930	3,340	<b>1,523,201</b>
	Consejo de la Judicatura Federal	1	55,872,115,835	39,667	<b>1,408,529</b>
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1	2,656,708,800	1,612	<b>1,648,082</b>
	<b>Organismos Autónomos</b>	<b>9</b>	<b>31,667,890,524</b>	<b>29,822</b>	<b>1,061,890</b>
ND	Banco de México	1	2,975,100,000	ND	<b>ND</b>
22	Instituto Nacional Electoral	1	15,473,834,466	9,642	<b>1,604,837</b>
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	2,447,483,112	3,180	<b>769,649</b>
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1	1,546,934,935	1,651	<b>936,968</b>
40	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	1	7,723,519,682	12,142	<b>636,099</b>
41	Comisión Federal de Competencia Económica	1	478,057,464	368	<b>1,299,059</b>
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1	1,060,000,000	860	<b>1,232,558</b>
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	1	2,000,000,000	1,270	<b>1,574,803</b>
44	Instituto Nal. de Transparencia, Acceso a la Información y P.	1	937,860,865	709	<b>1,322,794</b>
	<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>280</b>	<b>1,116,787,966,784</b>	<b>906,906</b>	<b>1,231,426</b>
2	Oficina de la Presidencia de la República	1	1,922,652,864	1,379	<b>1,384,237</b>
4	Gobernación	20	67,472,539,816	80,232	<b>840,988</b>
5	Relaciones Exteriores	6	7,841,504,845	3,797	<b>2,065,184</b>
6	Hacienda y Crédito Público	21	28,502,492,275	54,948	<b>518,718</b>
7	Defensa Nacional	2	72,250,719,526	215,264	<b>335,638</b>
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y	17	84,827,278,656	24,604	<b>3,447,703</b>
9	Comunicaciones y Transportes	29	105,217,734,544	59,837	<b>1,758,406</b>
10	Economía	10	14,746,088,863	9,473	<b>1,556,644</b>
11	Educación Pública	40	302,986,555,681	214,499	<b>1,412,531</b>
12	Salud	40	132,216,881,794	67,033	<b>1,972,415</b>
13	Marina	1	27,401,156,874	65,605	<b>417,669</b>
14	Trabajo y Previsión Social	5	4,374,882,581	7,769	<b>563,120</b>
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	7	25,613,444,548	8,111	<b>3,167,865</b>
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	8	55,770,254,828	24,544	<b>2,272,256</b>
17	Procuraduría General de la República	6	16,468,566,951	25,278	<b>651,498</b>
18	Energía	8	2,807,979,137	8,008	<b>350,647</b>
20	Desarrollo Social "	11	109,371,909,018	16,050	<b>6,814,449</b>
21	Turismo	8	5,211,444,461	3,528	<b>1,477,167</b>
27	Función Pública	2	1,296,984,800	2,080	<b>623,550</b>
31	Tribunales Agrarios	1	881,065,063	1,790	<b>492,215</b>
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1	117,459,310	159	<b>738,738</b>
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	28	34,010,260,421	8,302	<b>4,096,635</b>
45	Comisión Reguladora de Energía	1	369,999,989	246	<b>1,504,065</b>
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	1	319,999,985	214	<b>1,495,327</b>
47	Entidades no Sectorizadas	6	14,788,109,954	4,156	<b>3,558,256</b>
	<b>C: RAMOS GENERALES</b>		<b>2,434,535,205,392</b>	<b>101,432</b>	<b>NA</b>
23	Provisiones Salariales y Económicas *		141,663,256,143	2,695	<b>NA</b>
25	Previsiones y Aportos a Sist.Educación Básica, Normal T. y A		50,173,812,770	98,737	<b>NA</b>
	<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRES. DIRECTO</b>	<b>2</b>	<b>774,237,136,929</b>	<b>532,102</b>	<b>1,455,054</b>
GYN	Instituto de Seguridad y Servs. Sociales de los Trab del Edo.	1	229,916,102,139	104,471	<b>2,200,765</b>
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	1	544,321,034,790	427,631	<b>1,272,876</b>
	<b>E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO</b>	<b>2</b>	<b>862,179,904,363</b>	<b>227,404</b>	<b>3,791,402</b>
TYY	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	1	478,282,000,000	136,238	<b>3,510,636</b>
TVV	Comisión Federal de Electricidad	1	299,454,215,190	91,166	<b>3,284,714</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>298</b>	<b>4,763,874,000,000</b>	<b>1,847,511</b>	<b>2,578,536</b>
	<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>32</b>		<b>ND</b>	<b>2,233,749</b>
	<b>MUNICIPIOS Y DELEGACIONES Y OTROS</b>	<b>2,457</b>		<b>ND</b>	<b>2,000,000</b>
	<b>UNIVERSO NACIONAL</b>	<b>3,172</b>		<b>ND</b>	<b>6,081,260</b>

FUENTE: Elaboración propia con base al PEF 2016 y Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la SHCP a septiembre de 2015, disponible en <http://www.poef.hacienda.gob.mx/es/PEF/TomoIX>. Las plazas de Entidades Federativas y el número de Municipios y delegaciones (2,457), con base al Anuario Estadístico y Geográfico 2015 de INEGI en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx); Los datos del Banco de México con base en <http://www.banxico.org.mx/ley-de-transparencia/publicacion-banxico/presupuesto-aprobado/%7BAC585BCD-B920-A07A-89E7-43A0D8719F4A%7D.pdf> no se registran en el PEF por que no se suman pues son de 2015, referenciales.

El Universo Nacional, o espacio muestral, no es la suma, sino se ajusta con el universo de fiscalización de 3,172 entes públicos contabilizados por la ASF. Las plazas de previsiones salariales y económicas son con cifras del 2014. Las plazas de PEMEX, CFE y Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación (...) son con cifras al 01 de 2013. Las plazas de Municipios y delegaciones son estimadas con base a los indicadores de la OECD.

La suma total del presupuesto anual incluye el Gasto Programable por Aportaciones a Seguridad Social (553.6 miles de millones de pesos) y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (616.5 mm); así como del Gasto no Programable por Deuda pública (357.4 mm); Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (616.5 mm); y otros.

ND: No disponible; NA: No aplica

\* El Indicador PEF/plaza, para efectos analíticos prácticos se entenderá en lo sucesivo como el Costo presupuestal por plaza.

Desde aquí, es posible observar cómo se estructura la administración pública nacional y dimensionarla de un primer vistazo en todo su conjunto. Esto es, cómo se distribuye y prioriza el gasto y determinar un primer indicador de gestión pública, el *costo presupuestal por plaza* (cpp), para medir, comparar y evaluar la organización de las instituciones del gobierno federal.

Como se desprende, los 15 entes públicos de los *Ramos Autónomos* absorben el 2.1% del presupuesto total e integran 81,235 puestos, donde cada plaza equivale a un costo presupuestal promedio anual de 1.2 millones de pesos (mdp). En estos Ramos sobresale el Poder Judicial con 67.1% de las plazas y la Cámara de Senadores, con un cpp dos veces superior al promedio (3.3 mdp). Una apreciación general sobre los Ramos Autónomos es la tendencia mediática a criticar sus salarios, bonos y viáticos<sup>245</sup>, justificada por la autonomía y cierta discrecionalidad en el manejo de sus recursos, sin embargo, sin menoscabo de que cada peso cuenta, el hecho es que en todo su conjunto esas estructuras juntas administran solo al 2.1% del PEF y el 4.4% de las plazas del gobierno.

En contraste, en el *poder Ejecutivo*, el titular de la “Administración Pública Federal” (CPEUM: 90), incluyendo los *Ramos Administrativos*, los *Ramos Generales*<sup>246</sup>, las *entidades sujetas a control presupuestario directo* y las *empresas productivas del Estado*, así como el Gasto Programable por Aportaciones a Seguridad Social (553.6 miles de millones de pesos) y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (616.3 mm); así como del Gasto no Programable por Deuda pública (357.4 mm); y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (616.5 mm) administra el 97.9% del PEF y el 95.6% de las plazas. Es claro dónde los menores esfuerzos de control prometen mayores posibilidades de optimización de recursos.

<sup>245</sup> Véase, por ejemplo, el Financiero: “*Pese a rezago en 655 mil casos, Poder Judicial pide más dinero*”, de Víctor Chávez el 21-09-2016; y “*Congreso: un despilfarro ofensivo*” de Pablo Hiriart, el 23-09-2016.

<sup>246</sup> Se divide en **Gasto programable**: 19 Aportaciones a Seguridad Social; 23 Provisiones Salariales y Económicas; 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal; y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Así como en **Gasto no programable**: 24 Deuda Pública; 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero; 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

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

Desde aquí, son evidentes enormes contrastes en términos de gasto/inversión y entre las relaciones presupuesto/estructura/plaza. El hecho es que se trata de un PEF con una excesiva orientación al gasto más que a la inversión productiva, a lo adjetivo más que a lo sustantivo y a lo administrativo más que a los bienes y servicios que demanda y necesita la sociedad. Por ejemplo, las áreas de seguridad (Defensa, Marina y Gobernación), que en conjunto implican 167.1 mmp con 361,101 plazas presupuestarias, contrastan con el presupuesto sectorial para Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación al que se destinan solo 84.8 mmp que implican 24 mil plazas, o bien, contra el que se destina al Medio Ambiente y Recursos Naturales que alcanza solo 55.8 mmp de pesos para 24,544 plazas.

Mientras que la ONU ha establecido que manejar las tareas de seguridad pública “de manera eficiente”, implica contar con mínimo 2.8 policías por cada mil habitantes, en nuestro país se estima que únicamente 20% de los municipios tienen corporaciones policiales de tal tamaño, lo que significa que cuatro de cada cinco carecen de la mínima suficiencia. En contraste, sin contar a la milicia que ha estado siempre sobredimensionada<sup>247</sup>, la Policía Federal concentra una fuerza *cuasi* militar estimada de 44 mil policías<sup>248</sup> (SHCP: 2015). Tal disparidad está relacionada con el desorden de inseguridad pública.

Por su parte, en el *Panorama Educativo 2014*, la OECD señala que en México el promedio de alumnos por docente en primaria es de 28, cuando la media es de 15. En secundaria y bachillerato, un maestro mexicano atiende a 30 alumnos por grupo, frente a una media de 13 en la OECD. Mientras que una educadora mexicana de prescolar atiende a 25 niños, la media OECD es de 13. Ello, se relaciona con el problema magisterial en el país, cuyo número se estima en aproximadamente

<sup>247</sup> Por cierto hoy, se está gestando otra ley sobre seguridad del interior. El argumento, particularmente desde “el gobierno de transición”, ha sido que el ejército debe apoyar las tareas de seguridad pública, pues éstas han sido rebasadas por el crimen organizado. Sin embargo, el ejército está capacitado para funciones de seguridad nacional. Véase noticias del 09-12-2016: [Reprocha Cienfuegos falta de apoyo de Segob; “no estamos a ... Reclama Cienfuegos falta de apoyo - reforma.com](#)

<sup>248</sup> Cifra estimada con base al Analítico de Plazas de la Secretaría de Gobernación en el proyecto de presupuesto de 2016. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

## Jerónimo Jesús Salinas García

1,475,456 docentes”<sup>249</sup>. Más aún, de acuerdo con la OECD (*Health at a Glance 2013*) en México existen 2.2 médicos por cada mil habitantes cuando la media de los países miembros es de 3.2, es decir, existe un déficit de operación de al menos el 50% actualmente.

En suma, pese las expectativas del “presupuesto base cero” los recortes presupuestarios y medidas de austeridad que lanza indiscriminadamente el Ejecutivo Federal desde 1994, las proporciones que se destinan al gasto corriente o de operación del gobierno, con relación a la inversión en desarrollo humano e infraestructura pública evidencian serios contrastes que es importante revertir. Ello no se justifica cuando el ciclo de rendición de la Cuenta Pública y el sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental”, son el mecanismo de control más efectivo, pues no implican sancionar, sino estimular el cumplimiento de las obligaciones del gobierno con mecanismos de gestión pública innovadores, que están allí, a disposición en la teoría, normativa y en las mejores prácticas de administración pública internacionales.

---

<sup>249</sup> Véase el *Informe Los docentes en México 2015* [www.inee.gob.mx](http://www.inee.gob.mx)