

## Capítulo 6

# El desempeño de las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción. Diagnóstico muestral.

La nueva “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” (LGSNA; DOF:18-07-2016), además de los principios dispuestos en el artículo 134 de la CPEUM (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez) y en la LFPRH (racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas y equidad de género), adiciona, también, los de “legalidad, objetividad, profesionalismo, lealtad, imparcialidad, integridad y competencia por mérito”, todos los cuales se llaman, ahora, “*Principios que rigen el servicio público*” (LGSNA: Capítulo II).

Con base en ello, todos los “Entes públicos” están obligados a “crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público” (LGSNA: 5º). Este es el fundamento de la investigación, pues se trata de obligaciones de los “Servidores Públicos”, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, Capítulo II), quienes son sujetos a “las sanciones aplicables por sus actos u “omisiones” (LGRA-1º). Es decir, que su función se regirá bajo condiciones de integridad y de “productividad” sobre las que aquí se ha insistido.

En torno al *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA), se han creado enormes expectativas públicas, particularmente, las que provienen de la llamada “sociedad civil organizada”<sup>250</sup>. Sin embargo, un adecuado desempeño gubernamental en México,

<sup>250</sup> Es así que, a lo largo de todo el proceso legislativo y ejecutivo, determinadas asociaciones civiles *cuasi* se han posesionado del SNA. Ello se evidencia en la postura empresarial que, el mismo día de la promulgación de las llamadas 7 leyes, aclaró: “*La Sociedad Civil ya tiene en sus manos el trabajo en contra de la corrupción y no lo va a soltar*”. Véase la declaración en <http://mxsincorrupcion.mx/la-promulgacion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-logro-historico-de-la-sociedad-en-contra-de-la-corrupcion> (18-07-2016). Al autoafirmarse como “*una importante fuerza transformadora desde la sociedad*”. Esa postura evidencia que, además de la representación social tradicional, en México como en el mundo, una nueva forma de intermediación se coloca entre el Gobierno y las mayorías, los ciudadanos comunes que no pertenecen a organización civil alguna. Esto, si no se prevé, puede agudizar aún más el distanciamiento que existe entre los sectores y comunidades más vulnerables de la población.

más allá de perseguir “actos” de corrupción, implica atender, también, la “inacción” por “omisión” frente a los desórdenes que perviven en el campo intraorganizacional de las instituciones y transcurren sin que pase nada.

Para demostrarlo, a manera de espacio muestral, se han seleccionado las instancias públicas que integran el SNA. Aunque parezca pequeña, esta muestra es significativa por representativa de una práctica que es altamente probable sea generalizada en el universo de entes públicos que conforman el gobierno nacional (3,172), dado que se trata de las figuras máximas del propio SNA. Es decir, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC) y, particularmente, de las “Autoridades competentes para aplicar y “vigilar el “cumplimiento de la ley” (LGRA: Capítulo III), estas son, la Secretaría de la función pública (SFP) y los Órganos internos de control (OIC) en el ámbito del Ejecutivo federal, del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) en el ámbito judicial, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas (EFL) en el ámbito del poder Legislativo, sobre las que, a su vez, se han seleccionado las EFL de la Ciudad de México y del Estado de Puebla, solo a manera de muestra.

Todas ellas responden a un común denominador, organismos constitucionales con determinado nivel de autonomía para decidir sobre su organización y gestión interna. Se trata de funciones que, por su naturaleza funcional, deben y pueden hacer mucho más para ayudar y lograr los propósitos que busca el gobierno, sobre todo, porque son quienes deben actuar y poner en orden las organizaciones iniciando por la propia casa y predicar con el ejemplo.

No obstante, cabe destacar que el diagnóstico aquí dispuesto es generalizado para toda la administración pública conforme al artículo 134 constitucional y el artículo 5º de la LGSNA, de manera que es congruente con la normativa que emite la SFP<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> Particularmente, el ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (DOF, 12-07-2010). Última reforma DOF 23-08-2013.

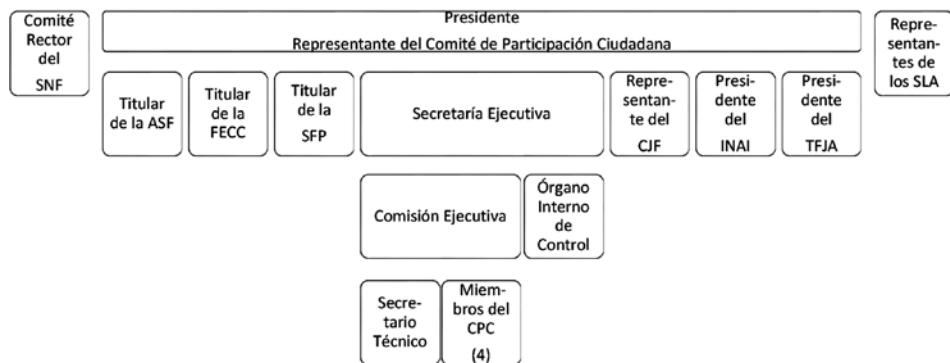
## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

para la APF, pues se trata de análisis, valoraciones, resultados y sugerencias empíricas aplicables a todo ente público en cualquier poder y nivel de gobierno de nuestro país.

### 1. Gestión organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Aún no se conoce del todo la organización general que servirá de base para la implementación del SNA, sin embargo, a partir de las disposiciones constitucionales es posible dimensionar y vislumbrar gráficamente al que será el primer nivel de esa estructura, como se concibe a continuación:

#### ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: Concepción propia con base a la LGSNA, DOF 18-07-2016

Esta será muy pronto la estructura de organización rectora del Sistema Nacional Anticorrupción “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (CPEUM: 113º).

Como se aprecia, se trata de las instituciones públicas que, según su ámbito de competencia, son vistas como organizaciones interrelacionadas por un flujo continuo de procesos entre sí. Sin embargo, pese que el nuevo SNA pretende la integralidad, no comprende algunos órganos que son parte del sistema de monitoreo, evaluación y control en México, particularmente las instancias vinculadas con la fiscalización tributaria (SAT), la evaluación (CONEVAL e INEE), la fiscalización de recursos destinados a los partidos políticos y el control interno en el poder legislativo.

El SNA tiene un importante sentido en cuanto a decidir sobre determinadas políticas públicas en las materias relacionadas y coordinadas, sin embargo, ¿qué pasa con las deficiencias de diseño organizacional y procedural que están dentro de las instancias e impiden su implementación efectiva? El Estado y muchas organizaciones civiles hacen bien en enfocarse contra la corrupción, cuando se estima que esta cuesta a México entre 2% y 9% del PIB<sup>252</sup> y el lugar 135 en el ranking de Transparencia Internacional, sin embargo, poco se hace sobre “*el uso y abuso de los recursos públicos*” (CIDE: 2012) desde las instituciones y estructuras formales al amparo de la legalidad, donde existen importantes áreas de oportunidad en términos de control organizacional, fiscalización y optimización de recursos.

No obstante, si lo que se pretende es combatir la corrupción, solo a manera de ejemplo, llama la atención que no se haya comenzado por consolidar una nueva “Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Responsabilidad Hacendaria”, así como reformar, entre otras, la LEY para la Coordinación de la Educación Superior (DOF 29-12-1978), la LEY de Coordinación Fiscal (DOF 27-12-1978), la LEY del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF: 10-04-2003), la LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la LEY de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (DOF: 04-01-2000), cuando éstas

<sup>252</sup> Véase conferencia de Luis Lamagro Lemes, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante el *Foro Empresarial Anticorrupción* reciente en la COPARMEX. CDMX, 17-18/08/2016. También, indicadores de México 2014 en <https://www.transparency.org/country/#MEX>

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

desde su origen han permeado una abierta discrecionalidad, lo que sin duda está relacionado con la corrupción e impunidad que han costado tanto al erario<sup>253</sup>.

Todas estas normas evidencian serios problemas que están a la luz pública en los informes de resultados históricos de la propia ASF, quien incluso año tras año sugiere modificaciones legislativas concretas al respecto. De haberse atendido en su oportunidad, hubieran significado economías y ahorros billonarios tras casi 18 años desde su creación. El hecho es que antes de crear instituciones o estructuras públicas y seguir engrosando el gasto de operación del gobierno, hubiera sido más rentable y productivo resolver un desorden jurídico que promueve la opacidad y la corrupción en leyes fundamentales contra la corrupción y la impunidad desde hace varios años.

Primero, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* (2003) donde, además de ser exclusiva de la APF y no general para toda la República, son evidentes los desórdenes provocados por su artículo 34 y sus propios comités de evaluación que no propician la objetividad y la imparcialidad que debe prevalecer en todo órgano deliberativo<sup>254</sup>.

Segundo, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH, 2006), la cual, pese que su aplicación es general en las mejores prácticas, en México ésta es federal en forma contraria a lo que sí lo es en su complementaria la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Ello, cuando el proyecto y el ejercicio del presupuesto (transferencias, adecuaciones, subejercicios, economías y ahorros, entre otros) además de estar expuesto a la discrecionalidad hacendaria y a la autonomía organizacional, no merecen asistencia preventiva alguna de la ASF previo a su aprobación legislativa<sup>255</sup>.

<sup>253</sup> Cabe destacar que desde la revisión de la Cuenta Pública 2013, la ASF reporta una serie de propuestas de reformas legislativas, con el objetivo de fortalecer el ambiente de control, transparencia y rendición de cuentas en diversos ámbitos de la gestión gubernamental.

Nada más en 2015, se registraron 65 propuestas en torno a 15 ordenamientos jurídicos y 5 para crear instrumentos legales (IR-CP 2013) que ayudarían mucho de ser atendidas.

<sup>254</sup> Véase el “Estudio sobre el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Propuestas de Mejora” OECD, México, 2014

<sup>255</sup> Véase *Las adecuaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos de la Federación en ejecución y su control parlamentario*, del Dr. Óscar Nava Escudero en *Fiscalización Transparencia y Rendición de Cuentas*, Ed. Comp. CVASF-UEC, p. 399-434 2015 disponible en [www.congreso.gob.mx](http://www.congreso.gob.mx). Así como también, la auditoría practicada en la Cuenta Pública 2011 sobre *Ingresos Excedentes*, disponibles en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

*Tercero, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),* que plantea “identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público”, esto es, un sistema de indicadores de gestión pública sustentados en condiciones de efectividad y productividad. Pese que la propia ASF ha reiterado que su implementación aún presenta serias inconsistencias, se ha constatado que, en el propio *indicador de la ASF* en los analíticos presupuestarios<sup>256</sup>, se evidencian las mismas deficiencias y desórdenes que en esa materia normalmente observa<sup>257</sup>.

*Cuarto, el sistema de contabilidad gubernamental (SCG),* el cual, pese que la constitución dispuso desde el 2008 la presentación homogénea de la contabilidad pública, la “información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional” (CPEUM-73- XXVIII) lo que incluso trajo consigo la creación de un Consejo especial (CONAC), al que se delegó la armonización para que estuviera lista en 2012 a nivel nacional, hasta hoy, es inconcebible que aún no acabe de implementarse un sistema automatizado único y nacional.

Pese que el CONAC ha dispuesto un enorme bagaje de normatividad al respecto y que desde hace muchos años existen muestras de contabilidades verdaderamente complejas, como las bancarias que se realizan al día - día de la operación a nivel productos, servicios, costos por unidad responsable y cientos de miles de estados de cuenta por cliente, en la administración pública nacional en México, que se estima en 3,172 entes públicos, no termina de implementarse cuando es una con-

<sup>256</sup> Véase *Indicadores de resultados de la Auditoría Superior de la Federación en Sistema de Evaluación del Desempeño 2014*:

[http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria\\_Superior\\_de\\_la\\_Federacion](http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria_Superior_de_la_Federacion)

<sup>257</sup> De acuerdo con las modalidades establecidas por la SHCP para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de los 1,045 programas presupuestarios (Pp) en 2012, la ASF observó que de 617 Pp con obligación de elaborar la MIR, en 558 se cumplió, sin embargo, 741 indicadores de desempeño (Id) registraron niveles de cumplimiento superiores al 200.0% e incluso en 48 Id al 1,000.0%. Sobre la implementación del SED, se sugiere consultar la Evaluación de Política Pública **GB-037 Sistema de Evaluación de Desempeño** publicado por la ASF en 2012, así como los publicados en febrero de 2015 en la auditoría GB-058 Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.

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

dición elemental en todo sistema de monitoreo, evaluación y control gubernamental<sup>258</sup>. Y esto no es un problema solo de los municipios, de los marginados especialmente, sino es tan grave el desorden que existen dependencias de la APF que aun operan su sistema de contabilidad interno por medio de aplicativos de “Excel”, en plena segunda década del siglo XXI.

Quinto, las *leyes de contrataciones públicas*, en las cuales la ASF ha insistido en reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP: DOF 04-01-2000), así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (04-01-2000)<sup>259</sup>, particularmente, en su artículo 1º respectivamente, ya que en ambas, incluso como réplicas, desde su origen en el año 2000, están provocando que “los contratos que celebren las dependencias con las universidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la APF con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa”, se adjudican por miles de millones de pesos al amparo de salvedades en ambas disposiciones legales, de manera directa y a discreción.

Y, sexto, la *LEY para la Coordinación de la Educación Superior* (DOF 29-12-1978) y la *LEY de Coordinación Fiscal* (DOF 27-12-1978) respectivamente, las cuales destacan por la ausencia de mecanismos de control en las fórmulas para la distribución y en las reglas de operación de recursos públicos destinados a programas sociales vía el gasto federalizado y o

<sup>258</sup> Sobre la fallida implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como del Sistema de Justicia Penal, véase [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Informe\\_General\\_CP\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf) (2015); así como *Transparencia y rendición de cuentas: armonización de informes y estados financieros de la Federación, entidades federativas y municipios. El caso del Poder Ejecutivo Federal*, aportación del C.P. Nicolás Domínguez García. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, CVASF-UEC, México 2015.

<sup>259</sup> Dentro del “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” 2010 (p. 98) y 2011 (pp. 107 y 152) respectivamente, la ASF ha propuesto reformar los artículos 1º de la LAASSP e incluso de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSRM) y 4º de sus reglamentos. Véase, entre otros, el Informe de la Auditoría No. 55, *Política de Adquisiciones* sobre la Cuenta Pública 2014 practicada a la SFP y publicada en febrero de 2016, así como los Informes de Auditoría Forense practicadas a las cuentas públicas de 2011 a 2014, relacionadas con “Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Proyectos” con “Instituciones Públicas de Educación Superior”. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

participaciones. En 2015, el gasto federalizado programable, sin contar las “participaciones federales” fue de 1.1 billones de pesos, lo que representó 23% del PEF y se estima equivale al 60% de los ingresos de estados y municipios<sup>260</sup>. El hecho es que las leyes y normas relacionadas carecen de mecanismos de control elementales para racionalizar con mejores fórmulas de distribución y condicionar y acotar el manejo y ejercicio de los recursos del gasto federalizado hacia la inversión productiva en infraestructura pública, al desarrollo humano y de las comunidades, más que al gasto de nóminas y estructuras de los gobiernos.

Se trata de una importante cantidad de recursos que año tras año se ven sometidos a irregularidades y hechos de corrupción. Desde subejercicios, opacidad, incumplimientos normativos, abiertas deficiencias y malos manejos, hasta falta de capacidades personales y estructurales, incluyendo, las limitaciones a la independencia y autonomía de las Entidades de Fiscalización Locales, todas las cuales, en el fondo tienen su causa en el marco “legal”.

En suma, lo destacado aquí es que, si lo que se pretende es combatir la corrupción, hay muchos elementos subyacentes que es urgente aprovechar y resolver ya, pues no implican mayores costos ni estructuras adicionales, sino transformaciones jurídicas y de gestión pública que son básicas y elementales.

Sin embargo, a ello hay que sumarle la inacción efectiva frente a un problema de organización que causa que el costo de estructura del gobierno en México equivale al 48.7% del gasto público total, cuando la media entre los países de la OECD es de 26.9%. Un gobierno relativamente caro que opta por reducciones del gasto público en forma generalizada e indiscriminada en lugar de un diagnóstico serio y racionalizado de sus estructuras. Ya se ha constatado antes que la administración pública nacional, ni posee una estructura ocupacional o de personal muy grande, ni los salarios de los servidores públicos son la causa del elevado

<sup>260</sup> Ello en parte, obedece a las limitaciones del sistema de coordinación fiscal y la dependencia extrema a los recursos y participaciones federales por parte de las entidades federativas. Por ejemplo, en los países de la OCDE la recaudación por impuesto predial, el principal ingreso propio de los gobiernos locales representa 1.9% del PIB en promedio, cuando en México es del 0.3% del PIB.

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

costo del gobierno<sup>261</sup>, sino que el impacto en el costo y en la eficiencia de las instituciones está directamente relacionado con el diseño y gestión de las estructuras de organización institucionales.

Esto es, primero, porque cuando la tendencia internacional del “empleo público como porcentaje de la PEA es hacia estructuras racionalmente fortalecidas, pues su tamaño según la media OECD oscila en un 21.3% de la PEA y su costo en 26.9% del gasto público, en México la plantilla del gobierno representa el 11.8% de la PEA. Si bien la plantilla pasó de 3.8 millones en 1988<sup>262</sup> a 6.1 millones en 2015, lo que significa creció de 47 a 53 servidores públicos por cada mil habitantes (cuando en el Reino Unido y Francia el índice es de 134 y 111 respectivamente), lo cierto es que en términos relativos decreció, pues se redujo del 14.6 al 11.8 por ciento de la PEA en ese periodo. Es decir, cada año se genera un dispendio muy alto del presupuesto, pero existe una fuerza de trabajo, de empleos públicos, que en muchas áreas sociales y estratégicas es insuficiente.

Y, segundo, porque las organizaciones públicas, incluso las fiscalizadoras, siguen el mismo patrón que es común en el gobierno, por el que cada vez que se presenta un problema o función, se opta por una nueva normativa y estructura y, con ello, se desprende toda la cadena de niveles antes de evaluar objetivamente las capacidades y posibilidades para absorberla. Así, es común observar organizaciones injustificadas y la proliferación de estructuras verticales con desmedidas especializaciones y excesivos mandos medios y superiores (de jefes de departamento hacia arriba de la pirámide) con relación a las fuerzas de operación efectivas (auxiliares operativos

<sup>261</sup> Hemos asistido a la apología, algunas veces justificada, respecto al tamaño de la estructura y los niveles de sueldos del gobierno. Por ejemplo: “Promete López Obrador bajar 50% sueldos a los burócratas”, Noticias Terra (21-12-2011); “Descalifica Fox propuesta de AMLO para reducir los sueldos ...” Proceso (18.03.2006); *Uso y abuso de los recursos públicos*, CIDE (2012); “Salarios de servidores públicos en México: ¿Valen lo que ... cuestan?”, *Animal Político*, blog 16-12-2010; Tiene México gobierno obeso | El Economista (2013/06/17); En México funcionarios y jueces ganan salarios de Suiza ..., pero con resultados de naciones como Sudán”: *Plumas Libres*, Buscaglia, (15-03-2015).

<sup>262</sup> *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*. INAP-SECOGEF, México 1988. Citado por el Dr. Roberto Rives en *La Administración Pública en México. 200 años ...INAP*, México, 2012.

de confianza y base), o bien, estructuras de apoyo staff o administrativas (adjetivas) sobredimensionadas respecto a las unidades vinculadas directamente con los propósitos institucionales (sustantivas).

Esta situación, además que impacta la productividad organizacional y la calidad de los servicios públicos, genera repeticiones administrativas muy costosas (como varias funciones de las oficialías mayores federales) que reducen la posibilidad de invertir en empleos e infraestructura pública indispensables. Más aún, cuando “los administradores toman decisiones no para alcanzar mayor eficiencia y productividad organizacionales” (Daft: 2003)<sup>263</sup>, sino para mantener el *establishment* o el *statu quo* que opta por el todo como está, sin más control que las “medidas de racionalidad” indiscriminadas que se imponen a partir del presupuesto. Así, es probable que se socave la objetividad en la gestión de estructuras, cuando se somete al arbitrio de cada autoridad la aplicación de ciertos ajustes<sup>264</sup>, sobre todo, cuando determinada autonomía constitucional oculta una abierta discrecionalidad en el manejo organizacional.

## **2. Gestión organizacional en el Órgano Garante del derecho a la Información pública (INAI) <sup>265</sup>**

La transparencia, el acceso a la información, el respeto a los datos personales y, en general, la rendición de cuentas son derechos fundamentales y políticas públicas que han costado y están costando mucho a México<sup>266</sup>. La información, en un

<sup>263</sup> Daft, Richard. *Organization Theory and Design*. San Francisco; South-Western College Pub, 2003, p 10. Cita del Doctor Vicente Suárez Zendejas en *Revisión de prácticas metodológicas en investigación sobre Administración Pública: una aproximación exploratoria*. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. CVASF/UEC, LXII Legislatura. Cámara de Diputados, México, noviembre 2014. p. 490.

<sup>264</sup> Un ejemplo reciente, es que pese al recorte de casi 240 mil millones de pesos proyectado en el PEF para 2017, el gasto por servicios personales representa 3.57% más a lo aprobado en el 2016. Véase *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*. [http://www.diputados.gob.mx/PEF\\_2017.html](http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html)

<sup>265</sup> Como un derecho humano, ha sido reconstituida (CPEUM: 6º, DOF 07-02-2014) y reglamentada en la LEY General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reciente (LGTAIP: DOF 04-05-2015), así como en la LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP: 09-05-2016).

<sup>266</sup> Para más detalles en materia de transparencia, además de las referidas al principio se sugiere *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, del Dr. Sergio López-Ayllón, Ed. Cuadernos de transparencia No. 17 IFAI, México 2009, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo17.pdf>

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

sentido amplio, se ha reconocido como un proceso administrativo esencial a lo largo de la investigación y como fuente de entrada y salida en todo sistema de responsabilización pública.

Como una función pública, está representada en la figura del “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (INAI), en su carácter de instancia superior responsable de establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, o ente público en los tres poderes y niveles de gobierno, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. En los últimos doce años se ha fortalecido al grado de construir costosos “Organismos garantes” en toda entidad federativa y, más aún, unidades específicas injustificadas en casi todos los entes públicos para dar servicio y atender este derecho. Estos órganos garantes, se integran por cuerpos directivos colegiados en el ámbito de los poderes públicos y niveles de gobierno, para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales (LGTAIP: 37°-39°), con plena autonomía constitucional (técnica, presupuestal, de gestión y organizacional) para definir “la estructura administrativa necesaria” y un presupuesto adecuado y suficiente para la gestión y el desempeño de sus atribuciones” (LGTAIP: 40). Sin embargo, ¿quién garantiza que realmente opera con la estructura necesaria y un presupuesto adecuado?

En el caso del INAI, tales atribuciones se orientan a conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados, así como los recursos de inconformidad en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes; conocer y resolver de oficio o a petición de sus similares de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten; interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren el derecho de acceso a la información, así como promover controversias constitucionales; establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones correspondientes;

y, en general, promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia, la publicidad y el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Artículo 41), principalmente.

De acuerdo con el “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006–2012”<sup>267</sup>, del 01 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2011 se recibieron 566,793 solicitudes de información en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), de las cuales solo el 5.5 % derivaron en recursos de revisión. En dicho periodo, la APF recibió en promedio 310 solicitudes diarias, las cuales en casi 97 de 100 casos se realizaron por medio electrónico. Posteriormente, del 01 de julio al 30 de noviembre de 2012 se procesaron 52,379 y 2,559 recursos de revisión lo que significa que en promedio diario se atendieron 349.2 solicitudes directamente por la APF, de las cuales se desprendieron 17.1 recursos de revisión que se desahogaron en el Órgano garante. El hecho es que se trata de un servicio que, por su propia naturaleza, es utilizado por un sector de la población específico<sup>268</sup> y cuyos volúmenes de operación, salvo excepciones, no son proporcionales con las estructuras creadas en casi todos los entes públicos para ello.

Bajo tal diseño, las actividades prácticas y sustantivas del Órgano garante nacional, las más operativas, se centran en deliberaciones sobre los recursos de revisión y de inconformidad interpuestos por los particulares o aquellos que le son turnados por sus similares de las Entidades Federativas, incluyendo las medidas de apremio y sanciones correspondientes; y, en menor medida, por acciones de constitucionalidad o controversias constitucionales, para lo cual el INAI ha considerado “adecuado” un presupuesto que asciende a 937.9 millones de pesos con una estructura de organización “necesaria”, que se muestra a continuación:

<sup>267</sup> Disponible en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Informes.aspx?a=m3>, consultado el 18 de enero de 2016

<sup>268</sup> Estudios recientes, estiman que a este servicio recurre sólo el 10% de la población, que viven en zonas urbanas. Véase *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. La construcción de una política pública* p 487-526, de la Dra. Plasencia Adriana Plasencia Diaz. Ed. CVASF-UEC LXIII Legislatura México 2015

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

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN Y PLANTILLA DE PERSONAL SEGÚN EL PRESUPUESTO PARA EL 2016

Tipo de	Plaza Presupuestaria	Unidades	Percepción Anual	Total
Personal de Estructura Mandos Medios y Superiores	Comisionado	7	3,460,029.00	24,220,203.00
	Coordinador	5	2,379,227.00	11,896,135.00
	Contralor	1	2,118,710.00	2,118,710.00
	Director General	25	2,118,710.00	52,967,750.00
	Jefe de Ponencia	7	2,011,146.00	14,078,022.00
	Secretario de Ponencia de Datos	7	2,009,535.00	14,066,745.00
	Secretario de Ponencia de Acceso	7	2,009,535.00	14,066,745.00
	Secretario Particular	7	2,009,535.00	14,066,745.00
	Director de Área	26	1,711,434.00	44,497,284.00
	Director de Área	28	1,612,551.00	45,151,428.00
	Director de Área	10	1,459,820.00	14,598,200.00
	Subdirector de Área	58	1,187,161.00	68,855,338.00
	Subdirector de Área	47	1,118,921.00	52,589,287.00
	Subdirector de Área	29	962,324.00	27,907,396.00
	Subdirector de Área	19	826,613.00	15,705,647.00
	Jefe de Departamento / Consultor / Auditor	95	696,225.00	66,141,375.00
	Jefe de Departamento / Consultor / Auditor	84	596,267.00	50,086,428.00
	Jefe de Departamento / Consultor / Auditor	37	520,968.00	19,275,816.00
Personal Operativo	Enlace / Proyectista	103	465,946.00	47,992,438.00
	Enlace / Proyectista	22	448,645.00	9,870,190.00
	Enlace / Proyectista	4	411,860.00	1,647,440.00
	Enlace / Proyectista	31	339,795.00	10,533,645.00
	Secretaria OD1 7	7	492,585.00	3,448,095.00
	Chofer	7	438,112.00	3,066,784.00
	Auxiliar Administrativo	36	368,553.00	13,267,908.00
	<b>TOTAL</b>	<b>709</b>		<b>642,115,754.00</b>

FUENTE: Consolidación propia con base a SHCP, al proyecto de presupuesto para 2016, Analítico de Plazas, disponible en <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/TomoIX>

A simple vista, relacionando la estructura y las atribuciones con los volúmenes de operación promedio diario, referidos, es posible apreciar que, en materia de transparencia, las estructuras administrativas así dispuestas, representan importantes áreas de oportunidad para la optimización de recursos públicos. Se trata de una estructura sobredimensionada con un exceso de niveles jerárquicos pues el 70.4% de las plazas corresponden a personal de mandos medios y superiores que por sí solos absorben el 80.1% de una nómina que, a su vez, representa el 68.5% de un presupuesto anual que ronda ya los mil millones de pesos anuales. Este diseño y dimensión organizacional, ejemplifica la abierta discrecionalidad en la definición de estructuras institucionales que es común en la administración pública mexicana y, más aún, en aquellos organismos con cierta autonomía, para decidir su organización, cuyo esquema, contra la naturaleza de “responsabilización” o de cierta “regulación y control” de su función, se ha replicado y multiplicado indiscriminadamente, no solo en las 32 entidades federativas, sino en casi todos los entes públicos.

Es así que, para cumplir este fundamental derecho, el Estado mexicano no solo dispone ahora de esta estructura y sus similares en las entidades federativas, que seguro siguen el mismo patrón, sino que en cada sujeto obligado se integra un “Comité de Transparencia colegiado” y se crea la “Unidad de Transparencia”, todos los cuales se suman a una política pública, sin duda muy importante, pero que por su diseño y definición está resultando muy costosa en un país con enormes carencias sociales, que son elementales.

La respuesta a la pregunta planteada revela un problema que no es particular de esta función, como se evidencia en lo sucesivo. Quienes determinan que los organismos públicos, principalmente aquellos con cierta autonomía, operan con “la estructura administrativa necesaria y un presupuesto adecuado” son sus propios directivos, lo que significa que es altamente probable que la mayor parte del gasto público asignado para su organización y funcionamiento, particularmente por servicios personales y otro gasto corriente, está abierto a la discrecionalidad de las autoridades en turno.

Cabe recordar aquí, como se ha previsto en el estudio comparado, que para atender la misma materia en Japón y en el Reino Unido no fue necesario crear institución adicional alguna. Es así como en Japón la función solo amerita dotar de una Comisión especializada en el “Consejo Nacional de Auditoría”.

Lo destacable aquí, es que las organizaciones encargadas de la transparencia representan en sí mismas una importante área de oportunidad de optimización de recursos. Como integrante del SNA, debe estar alejada de la duda en el debate sobre *el uso y abuso de los recursos públicos*<sup>269</sup> y ser ejemplo de buen gobierno.

El que un derecho demande implementar una función fundamental, no implica necesariamente la creación automática de una nueva institución, sino racionalizar, antes, las alternativas para su organización. El Estado ha puesto un gran

<sup>269</sup> Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Magaloni Kerpel Ana Laura (editores), 2012, CIDE: Serie *El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*. Cuadernos de debate, México, <https://noticide.wordpress.com/2010/11/10/serie-el-uso-y-abuso-de-los-recursos-publicos-cuadernos-de-debate/>

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

empeño para garantizar el derecho a la información, lo que es encomiable, sin embargo, tal empeño no ha sido el mismo para garantizar el derecho al agua y la alimentación. El hecho es que la estructura de transparencia es un área de oportunidad organizacional que urge racionalizar.

### **3. Gestión organizacional en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. (FECC)**

Se trata de la conocida “*procuración de justicia*”, la que sugiere dar a cada cual lo que le corresponde conforme a derecho, cuyas actividades en conjunto están comprendidas en la Carta Magna bajo la autoridad del *Ministerio Público*, institución presidida, a nivel Federal, por los aún nombrados como “Procurador General de la República” y “Procuradores Generales de Justicia” en el caso de los Estados y de la Ciudad de México, pero que serán los Fiscales Generales una vez completadas las dos últimas reformas al artículo 102, apartado “A”, que regula a la que se ha considerado una “omnipotente” figura del Estado:

*La primera, el 10 de febrero de 2014 en la que se dispone que a partir del 10. de diciembre de 2018, el Ministerio Público Federal se organizará en una “Fiscalía General de la República”, como órgano público autónomo cuyo cargo será por nueve años, “que contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción”, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, pero podrán ser objetados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República.*

*Y la segunda, el 29 de enero de 2016, en la que se especifica que “corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”.*

FUENTE: La primera disponible en. <http://www.diputados.gob.mx> 7<sup>a</sup> Reforma DOF 10-02-2014 y la segunda en 8<sup>a</sup> Reforma DOF 29-01-2016

Conforme al “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República” (18-07-2016)<sup>270</sup>, la *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción* (FECC) es una institución que se organiza en la siguiente forma:

<sup>270</sup> Conforme al artículo Primero Transitorio del Decreto, las reformas entrarán en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la FECC.

*lizada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (FECC) es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los delitos tipificados como hechos de corrupción. Con excepción de los delitos cometidos por servidores públicos en las distintas variables criminales, tendrá competencias relacionadas específicamente con los referidos en el Art. 10 Ter del Código Penal Federal:*

### **DELITOS TIPIFICADOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN**

- I. Ejercicio ilícito de servicio público
- II. Abuso de autoridad
- III. Coalición de servidores públicos
- IV. Uso ilícito de atribuciones y facultades
- V. Concusión
- VI. Intimidación
- VII. Ejercicio abusivo de funciones
- VIII. Tráfico de influencia
- IX. Cohecho
- X. Cohecho a servidores públicos extranjeros
- XI. Peculado
- XII. Enriquecimiento Ilícito

FUENTE: Título Décimo del Código Penal Federal reformado el 18 de julio de 2016

Según la gravedad de la falta, las penas van desde tres meses hasta cuarenta años de prisión. Sin embargo, se prevé que además de las sanciones se impondrá a los responsables de su comisión la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo cargo o comisión públicos de uno y hasta veinte años. Pese haber sido creada de *jure* desde el 10 de febrero de 2014<sup>271</sup>, de *facto* la FECC todavía no se constituye. Es así como hasta hoy corresponde a la “Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales”<sup>272</sup>, entre otras atribuciones, “la investigación, persecución y prosecución de delitos cometidos por servidores públicos ajenos a la Procuraduría y contra la administración de justicia, con la finalidad de combatir estos ilícitos y erradicar la corrupción en el servicio público y la administración de justicia”.

<sup>271</sup> A través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014.

<sup>272</sup> DE acuerdo con la página <http://www.gob.mx/pgr> al día 17-08-2016, existe un Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales

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

Para ello, cuenta con la “Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia”, la cual se constituye como el antecedente inmediato del que será el “Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción”. Extrañamente, en el reciente 3º Informe de Labores 2014-2015<sup>273</sup>, no existe dato estadístico alguno sobre la operación o gestión de esta Unidad, salvo que:

“Con el propósito de fomentar, promover y coadyuvar en mecanismos de inteligencia fiscal que permitan llegar al fondo de las investigaciones, evitando así la impunidad de servidores públicos que se encuentren relacionados con actos de corrupción, se establece una mayor coordinación con los tres órdenes de gobierno, así como con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y con el Consejo de la Judicatura Federal.

Con el propósito de fortalecer a las áreas sustantivas que conforman la Institución, se trabajó con las instancias globalizadoras, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Función Pública obteniéndose la autorización para: • La creación de 21 plazas de mando para la transición de Procuraduría a Fiscalía (Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción”.

FUENTE 3º Informe de Labores de la PGR 2014-2015

Esa es la forma en que una estructura de ese nivel rinde cuentas. No obstante, es posible tener una idea de los volúmenes de operación a partir de datos registrados en el “Informe de Rendición de Cuentas de la Procuraduría General de la República 2006-2012 (Tercera Etapa, Enero – Noviembre 2012), en donde se registra que, “en materia de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia, se radicaron 38 averiguaciones, obteniendo 20 órdenes de aprehensión y 22 de formal prisión” en todo el periodo. Más aún, al rastrear en sus propios registros, se observa que, de 2010 al 2015 se ejerció la acción penal o consignación, siempre sin detenido, de 43 casos (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, contra la administración pública y enriquecimiento ilícito), de los cuales solo en 14 se libró la orden de aprehensión, en todo el periodo<sup>274</sup>. Es decir, que solo 1 de cada 3 casos fue sometido a proceso judicial. Es importante considerar también que de las cuentas

<sup>273</sup> Disponible en <http://pgrarchivos.blob.core.windows.net/informe-de-labores/2015.pdf>

<sup>274</sup> Véase Estadística de la Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en materia de delitos federales, disponible el 03-02-2016 en <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/default.aspx>

## Jerónimo Jesús Salinas García

públicas de 1998 al 2013<sup>275</sup> la ASF presentó 582 denuncias de hechos ante el Ministerio Público, destacando que 369, el 93.0% se registró de las últimas cinco revisiones a la Cuenta Pública (2009-2014). Pese que sería muy ilustrativo conciliar las cifras, el estatus legal es que sólo 21 casos fueron consignados, de los cuales 12 ameritaron el no ejercicio de la acción penal, lo que significa que hoy, al menos, el 98.5% continúa en proceso. Un proceso costoso, complejo, lento y largo, congruente con los niveles de impunidad.

Todo ello confirma porque los más de los asuntos penales terminan sin castigo. Es así, que según cifras de la propia PGR “en 2013, del total de personas procesadas en el país, únicamente 0.8% fue por delitos relacionados con servidores públicos”. Es tan grave el problema, que el ex Presidente de la llamada transición en el 2000 afirma que la ausencia del “imperio de la ley” es “el obstáculo principal para el desarrollo de México”<sup>276</sup>.

En suma, no solo por los índices de violencia, inseguridad, impunidad y desconfianza que están a la vista<sup>277</sup>, sino por el simple vistazo a sus estructuras y al volumen de sus investigaciones, es incuestionable que las instancias de procuración e impartición de justicia, incluyendo las de seguridad nacional y pública, a todas luces representan importantes áreas de oportunidad en materia de racionalidad organizacional, eficiencia procedural y optimización de recursos.

<sup>275</sup> Véase Informes generales Cuenta Pública 2013 y 2014, publicados en febrero de 2015 y 2016, disponibles en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) Informe General

<sup>276</sup> Palabras del Visitador de la PGR, César Alejandro Chávez Flores, en el *Foro sobre la reforma secundaria en materia de corrupción*, en el Senado de la República. “Excélsior”, 25-02-2016 *La PGR corre a 249 corruptos; algunos, relacionados con extorsiones*; así como Reforma, 25-02-2016 Reclama Zedillo imperio de la ley

<sup>277</sup> Las discusiones se han centrado en lo que se ha llamado el monopolio del ejercicio de la acción penal y de la necesidad de dotar de una verdadera autonomía al Ministerio Público en México. Se trata de implicaciones jurídico-estructurales que en materia de seguridad pública y justicia penal generan un manejo omnímodo, discrecional y parcial de esta importante figura constitucional. No es casual la desconfianza proyectada en muchos casos de linchamiento; los rezagos, largos plazos y deficiencias de procedimiento que han propiciado la impunidad; y la cifra negra que frena la denuncia ciudadana y favorece la arbitrariedad, la corrupción y la prepotencia de una procuración de justicia sin independencia, cuestionada muchas veces por la forma miserable y ruin en que se ha perseguido y consentido el delito.

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

### **4. Gestión organizacional en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (TFJA)**

La sanción, como consecuencia de una contravención a la norma jurídica o al estado de derecho, está relacionada con la administración o impartición de justicia a cargo de los órganos jurisdiccionales o tribunales judiciales de un Estado. Normalmente, se ejerce por la vía del derecho penal y por el derecho administrativo sancionador o derecho disciplinario.

En México, pese los linchamientos y la impunidad, el artículo 17 de la CPEUM, aspira: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho” y, dispone: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. El artículo 109, fracción III, por su parte, establece que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Sin embargo, pese que desde el 4 de diciembre de 2006, sin mayor aspaviento, se promulgó un importante Decreto para instituir “tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos” y “para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa”<sup>278</sup> (lo cual quedó “pendiente” al no promulgar la legislación secundaria correspondiente), en México, en tanto se implementan las reformas derivadas del SNA, las sanciones administrativas se han impuesto bajo disposiciones del artículo 79, fracción IV constitucional (hasta antes de la reforma anticorrupción), por conducto de la ASF desde el punto de vista del control externo, así como en los artículos 21 y 16, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Pùblicos, por los órganos internos de control (SFP-Contralorías y OIC).

<sup>278</sup> Véase la Reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, Disponible en [www.diputados.gob.mx/PDF](http://www.diputados.gob.mx/PDF)

Precisamente, desde el 2001 las entidades de fiscalización externa (ASF y EFL) promovieron ante las instancias internas de control competentes las presuntas acciones u omisiones que pudieron implicar una responsabilidad administrativa sancionatoria (PRAS). Un procedimiento legal que sin duda ha costado mucho en términos económicos por la abierta discrecionalidad e impunidad que ha permeado durante tanto tiempo al respecto, como se verá más adelante. Por ello, aunque tarde, es bienvenida la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que será el *Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (TFJA).

Conforme a su nueva Ley Orgánica (LOTFJA, DOF 18-07.2016)<sup>279</sup>, el TFJA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y jurisdicción plena. Forma parte del SNA y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la CPEUM en la LGSNA y en la LOTFJA. Las resoluciones que emita deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso. En suma, un tribunal esencial desvinculado inexplicablemente del poder judicial.

De acuerdo con el último informe de gestión en materia de “justicia contencioso administrativa federal” del 2015<sup>280</sup>, de un “interés económico controvertido” de los asuntos que se tramitaban en el tribunal al inicio de la actual administración por 548,500 millones de pesos, al cierre de noviembre 2015 éste disminuyó a 211,605 millones, lo que significa liberó de litigio 336,895 millones de pesos en beneficio del erario o de los particulares. En materia jurisprudencial, se emitieron 98 jurisprudencias y 476 precedentes. Por lo que hace a la labor de trámite, se dictaron 12,453 acuerdos y se revisaron y autorizaron 1,900 engroses. Entre el pleno y las secciones recibieron un total de 2,430 asuntos, un 3% más del periodo anterior, de los cuales 2,066 resultaron con sentencias. Del

<sup>279</sup> De acuerdo con el artículo Quinto Transitorio del Decreto, La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entró en vigor el 19 de julio de 2016.

<sup>280</sup> Véase detalles en el *Informe anual de labores 2015, del magistrado presidente del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, Manuel Hallivis Pelayo*, que se llevó a cabo en el auditorio “Antonio Carrillo Flores”, el miércoles 9 de diciembre de 2015, en la Ciudad de México.

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

total de sentencias fueron impugnadas 456, se resolvieron 131 y se habían revocado 33, el 1.6%.

De un total de 179,250 demandas recibidas a nivel nacional, 124,325 fueron en la vía ordinaria y 44,925 en la vía sumaria. De esos, se resolvieron 159,424 asuntos, de los cuales 103,400 se resolvieron por sentencia y 56,024 por otros motivos. 37,092 sentencias fueron impugnadas; y sólo 1,899 revocadas, es decir, el 1.8%, lo que denota cierta efectividad.

Sin embargo, durante el foro en materia anticorrupción en febrero de 2016, ante el Senado de la República, el magistrado presidente declaró que 51.33% de los funcionarios denunciados por corrupción ganó los casos al Estado. Asimismo, declaró que “del 2000 al 2016, el tribunal ha recibido 1 millón 664,000 demandas, de las cuales 28,211, corresponden a responsabilidad de los servidores públicos, de cuyos juicios, el 51.33% lo gana el particular y el 48.67% lo gana el Estado”<sup>281</sup>. Al respecto, destacó dos aspectos a cuidar en torno al SNA: “por un lado la necesidad de preservar el interés público y, por el otro el de la seguridad jurídica”. Sobre el primero, al asumir que “los servidores públicos son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus respectivos encargos”, subrayó que “cuando no existe eficiencia, eficacia, economía, honradez y legalidad en el servicio, resulta evidente que se vulnera el interés público y por ende el interés de la nación”; mientras que sobre el segundo, sostuvo que “quienes ejercen estas labores de control y vigilancia deben poner el ejemplo en el cumplimiento de las leyes y en la atención a la seguridad jurídica”<sup>282</sup>.

Estas declaraciones, viniendo de un jurista sensibilizado por la experiencia ejecutiva, fortalecen la tesis administrativa sobre la que se insiste. Esto es, poner atención, hacia y desde adentro de la propia casa.

Independientemente de que se trata de una instancia que no se ha adaptado con los magistrados derivados del SNA,

<sup>281</sup> Véase El Economista (22-02-2016) **La mayoría de denuncias en la ASF sólo están en etapa de integración**

<sup>282</sup> Palabras del Dr. Manuel L. Hallivis Pelayo en su *Presentación* a la edición de *Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas Tomo 2*, p. 11-28. Compilación coordinada por la CVASF-UEC, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México diciembre 2015.

## Jerónimo Jesús Salinas García

conviene hacer un análisis del TFJA, a partir de la plantilla de personal disponible al alcance:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

NIVEL JERÁRQUICO	PLAZAS	SUELDO BRUTO ANUAL	NÓMINA
PRESIDENTE	1	3,317,297.00	3,317,297.00
MAGISTRADO PRESIDENTE DE SECCION	2	3,243,635.00	6,487,270.00
MAGISTRADO DE SALA SUPERIOR	8	3,216,673.00	25,733,384.00
MAGISTRADO DE LA JUNTA DE GOB. Y ADM.	4	3,216,673.00	12,866,692.00
MAGISTRADO DE S. REG / SUPERNUMERARIO	144	2,945,656.00	424,174,464.00
CONTRALOR INTERNO / SECRETARIO OPTVO.	3	2,505,045.00	7,515,135.00
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS	1	2,238,155.00	2,238,155.00
DIRECTOR GRAL "A" / SECRETARIO DE JUNTA	2	1,797,507.00	3,595,014.00
SECRETARIO PARTICULAR DEL PRESIDENTE	1	1,573,015.00	1,573,015.00
DIRECTOR GENERAL "B"	1	1,375,724.00	1,375,724.00
TITULAR UNIDAD "A" / SECRETARIO ADJUNTO	3	1,256,181.00	3,768,543.00
DIRECTOR DE AREA "A" Y "B"	13	1,058,275.00	13,757,575.00
SECRE. /TITULAR "B" / COORD. / DIRECTOR "C"	61	908,159.00	55,397,699.00
SECRETARIO A. REG/ DIRECTOR "D" /TITULAR	500	778,867.00	389,433,500.00
SUBDIRECTOR DE AREA "A"	2	777,620.00	1,555,240.00
SUBDIRECTOR DE AREA "B"	15	657,350.00	9,860,250.00
SUBDIRECTOR DE AREA "C"	8	651,645.00	5,212,360.00
SUBDIRECTOR DE AREA "D"	17	560,887.00	9,535,079.00
SUBDIRECTOR DE AREA "E"	33	487,161.00	16,076,313.00
SUBDIRECTOR DE AREA "F"	39	434,695.00	16,953,105.00
ACTUARIO	155	385,618.00	59,770,790.00
JEFE DE DEPARTAMENTO "B"	4	384,923.00	1,539,692.00
JEFE DE DEPARTAMENTO "C"	102	343,928.00	35,080,656.00
<b>SUBTOTAL MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES</b>	<b>1119</b>	<b>34,114,589.00</b>	<b>1,106,816,952.00</b>
OFICIAL JURISDICCIONAL	314	193,174.00	60,656,636.00
SECRETARIA DE MAGISTRADO	156	293,174.00	45,735,144.00
SECRETARIA / ANALISTA ADVO...	379	263,827.00	99,990,433.00
TECNICO ADMINISTRATIVO	191	206,775.00	39,494,025.00
SECRETARIA/ AUXILAR A. /P. TECNICO...	665	219,658.00	146,072,570.00
SECRETARIA ACTUARIO/ AUXILIAR ADVO...	58	218,523.00	12,674,334.00
AUXILIAR DE SALA O DE AREA	56	197,062.00	11,035,472.00
<b>SUBTOTAL OPERATIVOS</b>	<b>1819</b>	<b>1,592,193.00</b>	<b>415,658,614.00</b>
<b>TOTAL TFJA</b>	<b>2938</b>	<b>35,706,782.00</b>	<b>1,522,475,566.00</b>

FUENTE. Consolidación propia con base al Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Analítico de Plazas y Remuneraciones del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa

Con independencia de los detalles estructurales y procedimentales que sería muy productivo realizar en el campo mismo de la operación, es posible apreciar que, por lo general, del total de plazas el 38.1% que corresponde a personal de mando absorbe el 72.7% del gasto por servicios personales. De entrada, presenta el mismo *síntoma* y trastorno organizacional que es común en nuestra administración pública y cuya característica son estructuras sustentadas en la dirección y supervisión más que en la operación y en la

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

ejecución efectiva, lo que trae consigo enormes dispendios de recursos e ineficiencias que no será fácil revertir.

Es así, que evidencia un tramo de control muy reducido (1.6 puestos por supervisor) que en promedio equivale a menos de dos puestos operativos por cada puesto de mando, lo que evidencia porqué de cada diez pesos invertidos en el capital humano, 7.2 se quedan en los niveles superiores y, se explica otra vez, la existencia de estructuras piramidales invertidas, donde las relaciones son de casi uno a uno entre el personal directivo y el operativo. Esto es más significativo porque involucra otro órgano cuyo deber ser es la justicia y que supone un compromiso tácito socialmente responsable y distributivo.

El hecho es que, si se racionalizara la estructura de organización a niveles de al menos 25% el gasto de personal de mandos medios y superiores, se tendría capacidad o disponibilidades efectivas para aumentar hasta en 50% su propia estructura operativa, lo que representaría no solo mayor cobertura, eficiencia y efectividad organizacional, sino más y mejores empleos.

En suma, es altamente probable que, bajo el nuevo diseño constitucional, del que *per se* vislumbramos crecimientos estructurales irracionales, se desprendan costos adicionales injustificados y mayores dispendios, cuando son evidentes enormes necesidades de recursos en diversas áreas sociales o sustantivas del Estado. Por ello, es indispensable voltear hacia las estructuras y poner atención especial en la organización y en los procedimientos de operación, especialmente, en el mérito profesional, capacidades y mecanismos de selección del personal de la administración pública en todo su conjunto.

### **5. Gestión organizacional en el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)**

La labor sustantiva del Poder Judicial de la Federación es la jurisdiccional, que culmina con las resoluciones en las materias que conoce, particularmente las derivadas del juicio de amparo. Naturalmente, se trata de una función en constante

crecimiento si se considera que en 2009 atendía 4,469 asuntos y en 2016 el volumen creció casi cuatro veces, pues pasó a 16,139 asuntos por año<sup>283</sup>, lo que está relacionado con la creciente demanda de justicia en México.

Pese que se arguye que en el supremo tribunal de otros países se atienden solo asuntos de especial importancia, es decir, de control constitucional, como en España donde se atendieron solo 274 o en Estados Unidos donde se atendieron 80 en un año, donde sería necesario comparar estructuras, aun así, bajo el esquema de operación actual, en México se atienden 68 asuntos en promedio diario por 824 órganos jurisdiccionales en el que se desempeñan 550 Jueces de Distrito y 871 Magistrados de Circuito integrados en 43,007 servidores públicos con plaza presupuestaria, de los cuales, el 92%, depende del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Una enorme estructura para muy poco volumen.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones (CPEUM: 100). Se integra por siete miembros de los cuales, uno es el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo. Está facultado para resolver sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces y, en general es el responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Extrañamente, un poder administrativo sobrepuerto al poder judicial.

Independientemente de las competencias de la propia Contraloría de la SCJN, en la SCJN existe una especie de doble control interno, ya que el CJF se erige como vigilante y “juez de jueces” al mismo tiempo que ejerce un determinado poder sobre el ejercicio de la función jurisdiccional federal. Según su más reciente informe<sup>284</sup>, ha sancionado a 63 funcionarios

<sup>283</sup> Sobre este apartado se recurre al Informe del ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, con motivo de su *segundo informe anual de labores*, el 14 de diciembre de 2016. Disponible en la página [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

<sup>284</sup> Véase *Segundo informe anual de labores de la SCJN*, presentado el 14 de diciembre de 2016. Disponible en la página [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

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

mediante procedimientos disciplinarios. De entre ellos destacan 11 magistrados de circuito, con sanciones que van desde amonestación hasta suspensión del cargo, así como 16 jueces de distrito, entre los cuales 2 causaron destitución.

En 2016, la Comisión de Disciplina resolvió 107 procedimientos disciplinarios y 2 recursos de revisión; emitió 851 dictámenes relativos a informes circunstanciados y visitas ordinarias de inspección. En los asuntos que resolvió impuso: 11 inhabilitaciones, 3 destituciones, 18 suspensiones, 8 amonestaciones públicas, 4 amonestaciones privadas, 1 apercibimiento público, 20 apercibimientos privados y 1 sanción económica. Conoció de 1,015 asuntos generales, de los cuales resolvió 953 y en 62 determinó remitirlos al Pleno del Consejo, dada su trascendencia y objeto. Sin embargo, la impartición de justicia en México es de las funciones con menores niveles de confianza ciudadana (33% según la OECD) lo que pudiera estar relacionado con sus mecanismos de control interno, que corresponden a una auto evaluación.

Más aun cuando el CJF, además de que es presidido por el propio presidente de la SCJN, siendo una estructura de administración, vigilancia y disciplina combina actividades jurisdiccionales y tiene bajo su control el 92% de la estructura del poder Judicial, como se aprecia en el detalle siguiente:

## Jerónimo Jesús Salinas García

### ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

DESCRIPCIÓN	PLAZAS (a)	SUELDO BRUTO ANUAL POR PLAZA (b)	TOTAL ANUAL (a*b)
CONSEJERO	6	4,551,495.00	27,308,970.00
TITULAR DE ÓRGANO AUXILIAR	5	2,612,429.00	13,062,145.00
VISITADOR JUDICIAL A	5	2,504,911.00	12,524,555.00
MAGISTRADO DE CIRCUITO	856	2,461,665.00	2,107,185,240.00
VOCAL /SEC. EJECUTIVO	11	2,449,665.00	26,946,315.00
JUEZ DE DISTRITO / COORDINADOR	439	2,226,300.00	977,345,700.00
DIRECTOR GENERAL/ COORDINADOR	22	2,005,182.00	44,114,004.00
SECRETARIO TÉCNICO DE CONSEJERO	6	1,946,698.00	11,680,188.00
SECRETARIO TÉCNICO PONENCIA DE CONSEJERO	49	1,884,456.00	92,338,344.00
TITULAR DF UNIDAD ADMINISTRATIVA	12	1,701,402.00	20,416,824.00
VISITADOR JUDICIAL B	13	1,597,293.00	20,764,809.00
SECRETARIO TEC. J COORDINADOR	182	1,485,278.00	270,320,596.00
COORDINADOR DE AREA	22	1,315,424.00	28,939,328.00
SECRETARIO DE TRIBUNAL /DELEGADO	3814	1,081,644.00	4,125,390,216.00
EVALUADOR	6	1,043,277.00	6,259,662.00
<b>SUBTOTAL MANDO SUPERIOR</b>	<b>5448</b>	<b>29,785,475.00</b>	<b>7,784,596,896.00</b>
SRIO. DE JUZGADO / DIRECTOR / ASESOR	3367	991,024.00	3,336,777,808.00
DEFENSOR PUBLICO	840	869,856.00	730,679,040.00
ASESOR JURIDICO	161	863,858.00	139,081,138.00
ASESOR SPS	56	756,072.00	42,340,032.00
SUBDIRECTOR DE AREA/ JEFE OFNA	539	610,201.00	328,898,339.00
ACTUARIO JUDICIAL	2259	610,201.00	1,378,444,059.00
<b>SUBTOTAL MANDO MEDIO</b>	<b>7222</b>	<b>4,701,212.00</b>	<b>5,956,220,416.00</b>
SECRETARIO PARTICULAR DE MAGISTRADO Y JUEZ	1269	470,746.00	597,376,674.00
DELEGADO ADMVO. / COORDINADOR / JEFE OFNA.	51	492,155.00	25,099,905.00
JEFE DEPTO. /NIVEL 24 OPERATIVOS	1025	413,620.00	423,960,500.00
COORDINADOR TÉC. / TAQUIGRAFA / ENLACE	2328	376,788.00	877,162,464.00
OFICIAL ADVO/ANALISTA	20048	282,291.00	5,659,369,968.00
ANALISTA / OFICIAL / SECRETARIA A	2276	199,324.00	453,661,424.00
<b>SUBTOTAL BASE OPERATIVA</b>	<b>26997</b>	<b>2,234,924.00</b>	<b>8,036,630,935.00</b>
<b>TOTAL, CJF</b>	<b>39667</b>	<b>36,721,611.00</b>	<b>21,777,448,247.00</b>

FUENTE: Consolidación propia con base a cifras completas según el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Análítico de Plazas y Remuneraciones del Poder Judicial de la Federación, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Sin duda se trata de una estructura muy poderosa y no solo por su dimensión, pues, además de la vigilancia, disciplina y control interno que por sí ejerce, subordina y tiene bajo su jurisdicción a los magistrados y jueces de Distrito, de manera que resuelve sobre su designación, adscripción, ratificación y remoción. En suma, es administrador al brindar soporte y servicios de operación y capacitación, es contralor al vigilar y disciplinar a magistrados y jueces y es sancionador al imponer los castigos en el ámbito jurisdiccional.

El informe de su gestión permite entrever que en sus intersticios existe un filón de oportunidades de optimización

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

de recursos. Por ejemplo, el hecho de que sus competencias le imponen un juicio masivo de amparos que pueden ser reasignados a los tribunales o a otras instancias judiciales. Más aún, entre sus actividades, tiene la obligación “directa” de archivar todos los expedientes que se originan en los órganos del Poder Judicial de la Federación, lo que significa un arduo trabajo administrativo de millones de expedientes, que lo único que necesitan es rediseño legal, reasignación al propio CJF y sistematización.

A reserva de una verdadera auditoría de desempeño en el campo mismo de su operación, la cual sería sin duda muy rica y productiva para el país, es evidente que del total de su estructura las plazas de mandos medios y superiores representan el 32% y absorben el 63% del gasto de personal, lo que significa que existe un tramo de control de 2.1 puestos operativos por cada plaza de mando y que 6.3 de cada diez pesos son destinados a la dirección y supervisión, cuando lo que se necesita es reforzar las bases de operación.

Entre magistrados, jueces, secretarios de juzgado, defensores de oficio y actuarios existe una plantilla de 7,761 plazas, que representan el 19.6% de la plantilla total del CCJF, lo que significa relaciones irracionales entre la estructura administrativa y la fuerza de operación sustantiva enfocada a los propósitos de la institución.

Es altamente probable que esta revolución de funciones y “autonomías”, esté relacionada con las causas que impiden a México tener una justicia más expedita, objetiva, imparcial y efectiva y que supere al fin las prácticas de Torquemada, la leyenda negra de la Inquisición española. Más aún, queda claro que conviene evaluar y redefinir, profundamente, tanto su diseño constitucional como su gestión y organización, dadas las condiciones estructurales y procedimentales sin un control racional alguno, que no solo sufren los condenados *más pobres del país*, sino que saltan a simple vista.

### **6. Gestión organizacional en la Secretaría de la Función Pública y en los órganos internos de control del Ejecutivo federal**

*Los órganos internos de control* (OIC), aquellos que están inmersos en casi todos los entes públicos, los que sugieren una

## Jerónimo Jesús Salinas García

fiscalización de carácter preventivo y correctivo, tanto a priori como a posteriori, han sido ampliamente fortalecidos a partir de las reformas constitucionales en el Decreto anticorrupción (DOF, 27-05-2015) y reconfirmados tras la aprobación de las leyes secundarias, particularmente, de la LGRA y la propia LOAPF (DOF, 18-07-2016). De acuerdo con su diseño constitucional, es posible distinguir los principales cambios en estas materias, como se resumen:

### PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

- Que las actuales SFP, Contralorías y similares en todos los entes públicos, independientemente de poderes y competencias de gobierno, serán organizados y reconocidos, por lo general, como “órganos internos de control” de los entes públicos correspondientes (OIC);
- Que los titulares de los OIC de todos los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del PEF serán designados por la Cámara de Diputados; mientras que el Senado de la República ratificará el nombramiento del Secretario “responsable del control interno del Ejecutivo Federal” (CPEUM: 74-VIII; 76-II);
- Que, conforme al Título Cuarto de la CPEUM, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, se delimitarán las faltas administrativas en “graves” y “no graves”;
- Que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), impondrá las sanciones por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios al erario (CPEUM: 73-XXIX-H);
- Que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, en proporción con los daños y perjuicios patrimoniales causados;
- Que, para las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de la CPEUM, sin perjuicio de las facultades de la ASF;
- Que los entes públicos federales tendrán órganos internos de control para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del TFJA; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y
- Que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior (109-III).

FUENTE: Consolidación propia con base al Decreto en materia de combate a la corrupción, DOF 27 de mayo de 2015

Particularmente, destaca que los “OIC” de los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del PEF serán designados por la Cámara de Diputados, mientras que, por su parte, el Senado de la República ratificará el nombramiento del Secretario de la Función Pública (SFP).

La ley ha optado por mantener la sanción de las “faltas administrativas” como una facultad distribuida entre el TFJA y los OIC, esto es, el primero respecto a las faltas graves y los segundos para las no graves. Las *faltas administrativas* no

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

graves, son aquellas cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los ÓIC; las *faltas administrativas graves*, aquellas cuya sanción corresponde al TFJA y sus homólogos locales; (LGRA: Art 3º- XIV-XVII). Estas se delimitan como sigue:

### DELIMITACIÓN FUNCIONAL ENTRE AUTORIDADES INVESTIGADORAS, SUBSTANCIADORAS Y RESOLUTORAS

- |      |   |
|------|---|
| I.   | <b>Autoridad investigadora:</b> La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;  |
| II.  | <b>Autoridad substanciadora:</b> La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. <b>La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;</b> |
| III. | <b>Autoridad resolutora:</b> Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;   |

FUENTE: Artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF: 18.07.2016),

Este diseño es fundamental, sin embargo, implica un riesgo abierto a la discrecionalidad, a la corrupción y a la impunidad al tener fragmentada la sanción y, sobre todo, delegarla en quienes de por sí ya tienen “facultades fiscalizadoras coercitivas”, al ejercer el control, la investigación, la sustanciación y la resolución (sanción) al mismo tiempo, lo que conviene explicar a continuación:

### ALCANCE FACULTATIVO Y FUNCIONAL SANCIONATORIO DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos	Sanciones por faltas administrativas no graves
<p><b>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas;</li><li>II. Denunciar los actos u omisiones, que puedan constituir Faltas administrativas</li><li>III. Atender las instrucciones de sus superiores, acordes con el servicio público.</li><li>IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses,</li><li>V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información bajo su responsabilidad, e impedir su uso indebido;</li><li>VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;</li><li>VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones,</li><li>VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte,</li><li>IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de cualquier naturaleza, que el particular manifieste que no se desempeña en el servicio público o, en su caso, que no exista un Conflicto de Interés.</li><li>X. Los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves, cause al erario.</li></ul>	<p><b>Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. Amonestación pública o privada;</li><li>II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</li><li>III. Destitución de su empleo, cargo o comisión,</li><li>IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</li></ul>

FUENTE: Con base al título Tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves (LGRA: 18-07-2016).

Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas. La suspensión podrá ser de uno a treinta días naturales, mientras que la inhabilitación temporal, no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año. La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda cuando el daño o perjuicio no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.

Con estas facultades, los OIC continuarán imponiendo una o más de las sanciones administrativas señaladas, incluyendo la suspensión y la inhabilitación. Por su parte, la Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda cuando el daño o perjuicio no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización<sup>285</sup> y el daño haya sido resarcido o recuperado. Es decir, si “la función de la Autoridad substanciadora en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora”; si tanto los OIC como la ASF, entre otras instancias, son al mismo tiempo “sustanciadoras e investigadoras”; y, si bien los servidores públicos que actúan en sendas funciones obedecen a unidades administrativas internas distintas dentro de las propias organizaciones (por ejemplo un auditor y el jurídico, o bien, el contralor y el titular de responsabilidades), lo cierto es que al final ambas acciones dependen de la misma autoridad superior para quien no pasa desapercibido el “expediente de presunta responsabilidad administrativa” derivado de la investigación, con base a estas facultades:

**FACULTADES Y FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MÉXICO**

- \*Prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;
- \*Sancionar aquéllas distintas a las graves que serán competencia del TFJA, es decir, las que en la ley se consideren como no graves;
- \*Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; y
- \*Presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Fuente: Consolidación propia con base en el Decreto en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015

Como se aprecia, pese la salvedad por la que ahora sus facultades sancionatorias se limitarán a las faltas “no graves”, y que al menos ya no estarán facultados para instruir y resolver los procedimientos de las “PRAS” derivadas de la fiscalización superior (ASF), lo cierto es que las atribuciones que ya tienen

<sup>285</sup> La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. El valor mensual de la UMA se calcula multiplicando el valor del salario mínimo diario (73.04 INEGI 2016) por 30.4 veces y su valor anual se calcula multiplicando su valor mensual por 12.

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

para auditar e investigar (las faltas graves como las no graves) y sancionar (las “no graves”) no solo se reiteran, sino se generalizan constitucionalmente.

Más aún, esas funciones contrastan con las del “órgano interno de control de la Secretaría Ejecutiva del SNA”, el cual, además de que estará subordinado a la línea de la SFP, sus tareas se limitan a las siguientes materias:

### MATERIAS QUE PODRÁ FISCALIZAR EL ORGANO INTERNO DEL CONTROL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

- I. Presupuesto;
- II. Contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- III. Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles;
- IV. Responsabilidades administrativas de Servidores públicos, y
- V. Transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley de la materia.

FUENTE: Artículo 27 de la LGSNA, DOF: 18.07.2016

Es decir, que la SFP y el órgano interno de control, como excepción a lo previsto en el artículo 37 de la LOAPF, no podrán realizar auditorías o investigaciones encaminadas a revisar aspectos distintos a los señalados expresamente en este artículo, lo que resulta contradictorio con la autonomía que debiera prevalecer, dado que la SFP tendrá un influjo real y directo en las bases de operación del SNA por conducto del OIC del SNA. Ello es un claro ejemplo de cierta subordinación del control al poder y del enfoque “puro” al control de legalidad y contabilidad que mantiene fragmentada y rezagada la fiscalización y la administración pública en México.

### 6.1. La Secretaría de la Función Pública “versus” las contralorías de otros entes públicos federales

Tras el Decreto anticorrupción y la Ley Orgánica de la APF (LOAPF: 18-07-2016)<sup>286</sup>, es notable el reforzamiento de la SFP.

<sup>286</sup> Conforme al artículo Tercero, transitorio del Decreto, las reformas entrarán en vigor cuando el Titular del Poder Ejecutivo Federal expida las reformas a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado afectadas, las cuales deberán realizarse en un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir de del 19 de julio de 2016, y que deberán prever las modificaciones necesarias para la readscripción de los órganos desconcentrados que corresponda.

Pese que se le desligó de importantes funciones<sup>287</sup>, la SFP es la encargada de “fiscalizar, organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF”. Más que una contraloría es la rectora y coordinadora en materia de control interno de los entes públicos del Ejecutivo federal, como se muestra:

ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Ente Público	NÚMERO DE PLAZAS			Indicador b/a	
	En Órganos Internos de Control		En los Entes Públicos b)		
	Mando	Operativo			
<b>Secretaría de la Función Pública</b>	<b>1,421</b>	<b>319</b>	<b>1,740</b>	<b>2.2</b>	
Procuraduría General de la República	103	8	111	24,236	
Sria. de Agricultura, Ganadería, Des. Rural, Pesca y	89	11	100	11,450	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	91	56	147	17,979	
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	38	0	38	2,066	
Secretaría de Desarrollo Social	40	27	67	3,934	
Secretaría de Economía	34	8	42	3,338	
Secretaría de Educación Pública	86	156	242	67,912	
Secretaría de Energía	17	11	28	989	
Secretaría de Gobernación	46	14	60	5,875	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	65	0	65	5,766	
Secretaría de la Función Pública	108	10	118	1,740	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	69	0	69	4,473	
Secretaría de Relaciones Exteriores	23	12	35	3,444	
Secretaría de Salud	33	0	33	15,442	
Secretaría de Turismo	13	0	13	865	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	31	0	31	5,882	
<b>Total Órganos Internos de Control (206 OIC reportados)</b>	<b>2,481</b>	<b>1,363</b>	<b>3,844</b>	<b>906,906</b>	
				<b>235.9</b>	
<b>Total Estructura de control interno incluyendo la SFP</b>	<b>3,902</b>	<b>1,682</b>	<b>5,584</b>	<b>906,906</b>	
				<b>163.4</b>	

FUENTE: Consolidación y síntesis propia con base a Análiticos de Plazas por sectores en el nivel central según PEF 2016. La estructura de los OIC con base a *Estructura para IFAI, actualizado al 01-06-2015*, información proporcionada vía INFOMEX por la propia SFP. Cabe destacar que entre éstas la SFP solo incluyó 206 OIC, sin embargo, no refiere aquellos de diversas dependencias (SEDENA; SEMAR) entidades (IMSS, BANXICO) y empresas (PEMEX), por ejemplo. NA: No aplica.

Destaca, que para un universo muestral de 906,906 plazas en la APF existe una estructura total de control interno, incluyendo a la SFP y a los 206 OIC disponibles, que asciende a 5,584 plazas de las cuales 3,902, el 70% corresponden a personal de mando y 1,682, el 30% a personal operativo, lo que permite determinar dos indicadores. Primero, que por cada 163.4 plazas existe un puesto destinado al control interno; y, segundo, que por cada plaza operativa existen 2.3 plazas de mando en el poder Ejecutivo federal.

<sup>287</sup> De “expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios” (Art. 19º, función que se delegó en los titulares de las dependencias y entidades); así como de las funciones relativas a desincorporación de activos; ejercer el control presupuestario y el control del gasto en el rubro de los servicios personales; y la política y administración de la propiedad inmobiliaria federal (Art. 31), las cuales se reasignaron a la SHCP,

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

La SFP, por sí sola, para coordinar una estructura de OIC de 3,384 plazas, cuenta con una plantilla de 1,740 plazas lo que representa el 51%, una plantilla muy grande si se considera que sus funciones son más de políticas públicas, normativas, rectoras y coordinadoras. Más aun, de ese total, 1,157 plazas, el 66.5% corresponden a personal de mando medio y superior y 583, el 33.5% restante, a personal operativo. Es decir, que existe una relación de casi 2 puestos de empleo directivo por cada trabajo de nivel operativo elemental, lo que es verdaderamente irracional.

Pero ello no es todo, pues los OIC, a los cuales controla y coordina, naturalmente siguen el mismo patrón, ya que, para controlar una estructura estimada en 906,906 plazas, en conjunto cuentan con 3,844 plazas, de las cuales 2,481 son de mando y 1,363 operativos. Esto indica que existe una relación muy cercana de 2 empleos directivos por cada operativo, lo que resulta excesivo cuando los recursos y la cobertura del gobierno son escasos.

Ahora bien, respecto a las 15 dependencias y la PGR en lo particular, destacan la SEP (280.6) y la Secretaría de Salud (467.9), cuyo alcance fiscalizador es mayor al promedio general entre éstas (un puesto destinado al control interno para 235.9 plazas). En contraste, en el propio OIC de la SFP, existe un puesto de control para 14.7 plazas, el más excesivo de la muestra. Sin embargo, la irracionalidad es la generalidad pues las dependencias reflejan un parámetro que oscila entre 35.3 (Energía) y 467.9 (Salud) plazas por cada puesto destinado al control interno. Salvo la SEP, cuya relación entre personal de mando y operativo (86/156) es de 1.8 plazas operativas por cada puesto de mando, a nivel de dependencia esos mismos indicadores reflejan referentes importantes, algunos incluso alarmantes. Por ejemplo, la PGR tiene 12.4 puestos de mando por plaza operativa, la SFP 10.8 y SAGARPA 8.1. En SEDATU, Salud, SHCP, SEMARNAT y STPS, de plano, solo existen plazas de mando. Más aun, cuando representan una importante estructura y herramienta de fiscalización, pues la ley confirma su presencia en los entes públicos federales, estatales y municipales, así como de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, lo que significa una importante fuerza de trabajo en materia de

fiscalización, independientemente de las inherentes al control externo. Para comprenderlo, conviene contrastar, aun de forma general, la organización de la SFP con la de los OIC en los principales poderes públicos federales y con la del organismo autónomo presupuestalmente más grande:

## **EL DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LOS RAMOS AUTÓNOMOS**

PODER JUDICIAL FEDERAL	PODER LEGISLATIVO FEDERAL	ORGANISMO AUTÓNOMO FED.	
<b>CONTRALORÍA DE LA SCJN (3,340 plazas)</b> -Dirección General de Auditoría -Dirección General de Responsabilidades Y Reg. Patrimonial.	<b>CONTRALORÍA INTERNA</b> Cámara de Senadores (1,335 plazas) ---Dirección Técnica ---Subdirección de Seguimiento y Evaluación Interna y Gestión	<b>CONTRALORÍA INTERNA</b> Cámara de Diputados (3,482 plazas) -Dirección General de Auditoría -Dirección General de Control y Evaluación	<b>CONTRALORÍA GENERAL</b> Instituto Nacional Electoral (9,642 plazas) -Área de Asesoría -Subcontraloría 1
<b>CONTRALORÍA DEL PJF-CJF (39,667 plazas)</b> -Dirección General de Auditoría	-Subcontraloría de Auditoría	-Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades	-Subcontraloría 2
-Dirección General de Responsabilidades	-Subcontraloría de Responsabilidades, Quejas y Denuncias		-Subcontraloría 3
-Unidad de Control Interno	-Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Administrativa		-Coordinación Técnica y de Gestión
<b>CONTRALORÍA del Tribunal Electoral Federal (1,612 plazas)</b> -Unidad de Auditoría, Control y Evaluación -Unidad de Sustanciación de Responsabilidades	-Coordinación de Auditoría a Grupos Parlamentarios -Dirección de Situación Patrimonial y Control Normativo		

Fuente : Consolidación propia con base a las páginas de transparencia de los entes públicos seleccionados

Como se observa, independientemente de los alcances y los volúmenes de operación, que por sí ameritan una revisión exhaustiva, pese tener en lo general las mismas funciones, existen percepciones y concepciones estructurales bastante distintas. Cabe reiterar que la SFP es más coordinadora que fiscalizadora, lo que en sí mismo sería la primera diferencia respecto a las demás, de manera que se trata de una híper estructura para ser coordinadora. Más aun, se trata del espejo que muestra la tendencia en el sector más importante y representativo del gobierno no solo por su carácter de poder Ejecutivo federal, sino porque es allí donde se concentra el 97% del presupuesto y el 95% del empleo público federal.

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

La primera apreciación, es que por lo general las funciones que son típicas en todos los OIC son la práctica de auditorías, la integración y resolución de procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatorios, la administración de las declaraciones patrimoniales y la atención de inconformidades, quejas y denuncias, principalmente. De ahí, es posible observar que existen particularidades de diseño, dimensión y conformación.

Naturalmente, por los niveles y dimensión, la estructura de la SFP contrasta con la estructura de los OIC en los principales poderes públicos federales y con la del INE. Sin embargo, son evidentes las distintas dimensiones para una misma función. Por ejemplo, en el Poder Judicial existen tres contralorías cuando lo racional es que existiera solo una, quizás más fortalecida en sus bases de operación para controlar un presupuesto anual de 63,616.3 millones de pesos y 44,619 plazas de forma más económica y eficiente. Aun así, eso es relevante porque contrasta drásticamente con el OIC de la propia SFP, que cuenta con 108 plazas para controlar un presupuesto de 1,296.0 millones de pesos y 1,740 plazas.

En la Contraloría General del INE, cuyo alcance fiscalizador es tres veces menor en presupuesto (15,473.8 millones de pesos) y doce veces menor en el número de plazas (3,642 plazas), cuentan con 129 plazas. Por su parte, la Contraloría Interna del Senado, cuyo presupuesto es de 4,421.9 millones de pesos y 1,335 plazas, es casi el doble de la de la Cámara de Diputados, donde el universo de fiscalización asciende a 7,559.4 millones de pesos y 3,432 plazas.

Lo importante aquí es demostrar que existen enormes disparidades en el diseño y definición de estructuras y asignación de plazas destinadas a una misma función, no solo en el poder Ejecutivo, sino en todo el gobierno. Sin embargo, ello es más dramático cuando las entidades que están facultadas para “organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF”, como en este caso la propia SFP y los OIC, que deberían ser ejemplo, “muestran excesos estructurales y niveles jerárquicos, verdaderamente irracionales y sobredimensionados.

Ello evidencia la abierta discrecionalidad en el diseño y definición de estructuras y una tendencia generalizada a mantener organizaciones verticales que ocasionan que el 70% de las plazas operativas perciba 30% de la nómina y, al contrario, el 30%, el personal de mando absorba el 70% restante<sup>288</sup>. Así, se explica por qué una estructura pobre, limitada e insuficiente, resulta ser al mismo tiempo más cara y costosa.

Desde aquí, se constata que un gobierno caro no obedece al tamaño de plantilla ni al nivel de los salarios institucionales, sino a un diseño y gestión organizacional irracional. Pero eso no es todo, pues tal diseño repercute negativamente no solo en el costo de estructura al elevar el gasto de personal y también el de la infraestructura instalada (activo fijo y otro gasto corriente), sino en el nivel de eficiencia, que se supone buscan estas instituciones:

#### **LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL EJECUTIVO EN CIFRAS 2012 - 2015**

La Secretaría de la Función Pública (SFP), durante la presente administración ha tenido dos titulares, quienes en su momento han informado lo siguiente:

- *Según el Primer Informe de Labores 2012-2013 de la SFP, durante el primer semestre de 2013 se efectuaron 844 auditorías y se solventaron 4,536 de las 7,682 observaciones registradas; en 248 casos se presumió inadecuada actuación de servidores públicos y/o un posible daño al patrimonio de las Instituciones por 980.7 millones de pesos.*

A través de los órganos internos de control y de la Contraloría Interna de la SFP se tramitaron 18,369 quejas y denuncias. En 5 ocasiones se implementó la estrategia *Usuario Simulado*, con lo que se inició procedimiento administrativo y penal en contra de 6 servidores públicos.

En el periodo, los Órganos Internos de Control promovieron la recuperación de recursos e indujeron ahorros e ingresos no previstos por 1,068.7 millones de pesos.

- *Durante los casi tres años de la actual administración, del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2015, se han presentado 38,774 sanciones, mientras que el número de sancionados fue de 29,510.*

Las sanciones económicas fueron 3,102 que ascendieron a 1,884.0 millones de pesos, que representaron el 8% del volumen y 30% del monto del total de las sanciones impuestas. El resto, ameritaron la suspensión (25.31%), la amonestación pública (23.14%), la amonestación privada (18.63%), la inhabilitación de funciones (18.63%) y el 3.37% en la destitución.

Las causas sancionatorias, se refieren al incumplimiento en declaración de situación patrimonial con 24,325 sanciones, seguidas por negligencia administrativa con 10,344; violación a leyes y normatividad presupuestal con 1,436; abuso de autoridad, 1,493; violación a procedimientos de contratación, 895; cohecho o extorsión, 267; ejercicio indebido de sus funciones en materia migratoria, 8, y violación a los derechos humanos, 6.

FUENTE: Consolidación propia. La primera parte con base al informe de Labores 2012 - 2013

de la SFP en [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) Y, la segunda, con base al diario Excélsior, México 24-12

2015: SFP aplica sanciones por \$5 mil millones.

[Http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/1065143?mc\\_cid=06e4656b76&mc\\_ei=d7f6592090f](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/1065143?mc_cid=06e4656b76&mc_ei=d7f6592090f)

<sup>288</sup> Ello no se justifica cuando estamos siendo testigos de recortes presupuestarios y medidas de racionalidad que, si bien son necesarias, se realizan por lo general y en forma indiscriminada, dejando en los titulares la decisión al respecto, de manera que el problema estructural, el despido, continúa. Véase Recorte al gasto público en 2017 es suficiente: Meade ... relativo a los 239 mil 700 millones de pesos que se reducirán en 2017 (Milenio 09-12-2016). También, “57% GANA SUELDO DE 6 MIL PESOS”, Excélsior: 25 de enero de 2016.

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

Como se aprecia, en el primer semestre de la administración actual, solo el 3.2% (248 casos por 980.7 millones de pesos) de las observaciones (7,682) resultó en un posible daño al patrimonio de las instituciones; mientras que el acumulado en el trienio fue de 267 casos de cohecho o extorsión, el 0.7% de las 38,774 sanciones. Estos casos son los que probablemente representan las faltas graves. Sin embargo, hay que asentar que éstos, de no haber sido aclarados o comprobados, serían turnados a las áreas de responsabilidades de los propios OIC “para deslindar responsabilidad” y, en su caso, recuperar los recursos públicos, lo que explica por qué, por lo general, son escasos los asuntos que proceden penalmente y los montos de las recuperaciones como resultado de su acción auditora.

Cabe destacar que el Decreto anticorrupción (CPEUM: 109-III) precisó que las sanciones administrativas a los servidores públicos se tipifican en: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Esta clasificación es consistente con las que reportan los OIC donde 38,774 *sanciones económicas* representaron el 8% del volumen y 30% del monto de las sanciones impuestas. El resto, ameritaron la *suspensión* (25.31%), la *amonestación pública* (23.14%), la *amonestación privada* (18.63%), la *inhabilitación* de funciones (18.63%) y el 3.37% en la *destitución*.

Esto es interesante, ya que si se asumen como faltas “graves”, aquellas donde las investigaciones conclusivas del OIC presuman una acción u omisión de carácter penal que implique una denuncia de hechos; y si se considera que el 97% de las causas de las sanciones administrativas fueran “no graves” (pues se refieren a: incumplimientos, negligencia administrativa, violación a leyes y normatividad y abuso de autoridad), de manera que solo el 3%, que representan juntos la violación a procedimientos de contratación, el cohecho o extorsión, el ejercicio indebido de funciones y la violación a los derechos humanos fueran “graves”, significa que es muy bajo el impacto en los niveles de impunidad, ya que los antecedentes estadísticos, particularmente sobre denuncias de hechos en materia administrativa son escasos en nuestro país.

Primero, porque es común la tendencia a documentarlos u opacarlos; segundo, porque implican un trabajo más profundo

de seguimiento, investigación y comprobación; y tercero, porque la impunidad está relacionada con los procedimientos de procuración e impartición de justicia<sup>289</sup>, como se constatará en lo sucesivo. En suma, las evidencias demuestran que las estructuras destinadas a los órganos internos de control, particularmente las del poder Ejecutivo federal representan un área de oportunidad importante y su organización no es congruente con su función ni con los desafíos que propone el SNA.

### *6.2. SFP, Alternativa hacia una organización deliberativa más efectiva*

Hasta aquí, parece quedarán claros los fundamentos esenciales de los órganos internos de control en México, y que se trata de una estructura que la propia constitución manda para todos los entes públicos, cuyo universo se estima en 3,172 entidades auditables<sup>290</sup>. Aun con las salvedades organizacionales y procedimentales que en lo general se han observado, una red de control o fiscalizadora así debería ser más útil siempre que se administren bajo parámetros o criterios racionales y estándares que eliminan la racionalidad en el diseño y definición operacional.

Por ejemplo, el nuevo diseño constitucional delimita y reafirma las atribuciones auditadoras, de investigación y sanción (de las faltas no graves) de quienes ostentan el *control in situ*; establece una infraestructura de órganos internos de control que abarca una red de amplio alcance, sin embargo, no prevé criterios de organización pública o indicadores de gestión para evitar los excesos estructurales y la discrecionalidad en torno a estas importantes funciones, pues se trata de cuestiones administrativas.

<sup>289</sup> Véase *Mexico Stubbornly Resists Accountability*. El 4 de enero de 2016, la Mesa Editorial del New York Times desplegó un escrito titulado: “México obstinadamente se resiste a la rendición de cuentas”. El NYT refleja una crítica a la impunidad que, aunque dolorosa, es ejemplo de la percepción de impunidad en temas sensibles relacionados con los derechos humanos, el control, la seguridad y la justicia. Consulta: La editorial del New York Times; Noticia: Angélica Rivera venderá derechos de su “Casa Blanca”; Noticia: Sinaloa, el refugio de El Chapo tras su fuga Noticia: GIEI estará sólo seis meses más: Osorio; Noticia: **Ángel Aguirre, exgobernador de Guerrero**. Noticia: **Florence Cassez Caso Completo** Noticia: Frustración aumenta linchamientos en México

<sup>290</sup> Último Informe General de la Cuenta Pública 2014, publicado en febrero de 2016, [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

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

En contraste con lo dispuesto para los organismos de control externo, no se prevé transparencia ni publicidad alguna respecto a sus principales actos (auditorías y procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria) pese que se dispondrá de un *Sistema Digital Nacional* para consolidar y aprovechar las declaraciones y sanciones de los servidores públicos y particulares involucrados; no se prevén mecanismos sólidos para limitar la discrecionalidad de los OIC para iniciar procedimientos de investigación por quejas y denuncias, hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito (faltas graves), así como para la imposición de sanciones administrativas para las faltas no graves; no dispone bases para simplificar, agilizar y garantizar la imparcialidad en los procedimientos; y, sobre todo, que los OIC, además de fiscalizar, busquen optimizar y promover la innovación y el desarrollo.

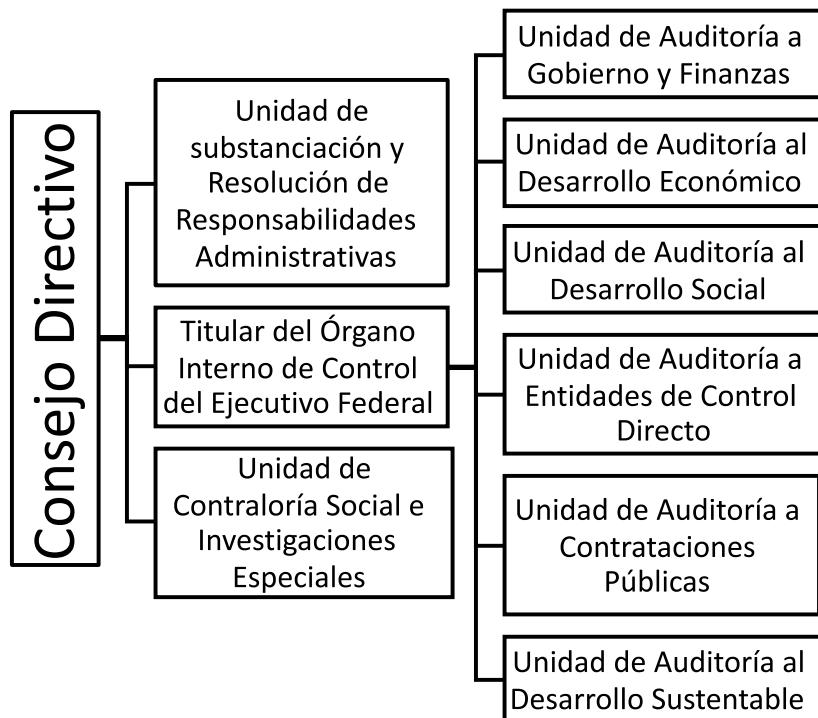
Estas implicaciones, aunque parezcan constitucionales son organizacionales. En México es común, entre los enfoques “puros” a la legalidad y la contabilidad de la fiscalización, limitar el control interno al modelo COSO, sin embargo, no existe referencia al “control organizacional y procedimental”.

El diseño constitucional de los OIC, lamentablemente para el erario, ha mantenido un problema de control interno al ser dueño y titular exclusivo de procesos esenciales completos, estos son, la auditoría interna, el control de los recursos, el control de la operación, el control de la organización, el control de la investigación de faltas graves y no graves en el orden administrativo y, por si fuera poco, además del control de cierta sanción lo que sin duda debe reevaluarse dados los riesgos y costos históricos implicados.

Por ello, una alternativa viable para hacer más eficiente y productiva la función *pública*, es la posibilidad de aprovechar la centralización del control interno que ya existe en la SFP pero desligando a los OIC de las funciones inherentes a la contraloría social (atención de denuncias y quejas), así como de las relativas al procedimiento de responsabilidades administrativas, en cuanto a las faltas no graves, desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Es decir, a partir de haber sido recibidas las evidencias, comprobaciones e investigaciones sustanciadas

por los auditores. Se trata de que ambas funciones (incluyendo sus estructuras con la consecuente optimización), por su importancia estratégica de cercanía con la comunidad, su naturaleza operativa y su impacto contra la impunidad, sean manejadas de manera centralizada asignándolas bajo el control exclusivo de una unidad especializada con dependencia directa del propio titular de la SFP. cómo se concibe:

**DISEÑO CONCEPTUAL PROPUESTO PARA LA ORGANIZACIÓN  
DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL  
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**



FUENTE: Concepción propia.

Como se observa, se fortalecen las funciones de investigación y de control al mismo tiempo, desde una estructura superior central dirigida por un órgano colegiado de operativo mínimo reducido y organizada por especialidades de acuerdo con los sectores presupuestarios y funcionales relevantes del gobierno.

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

Además de fortalecer la función principal con seis unidades auditadoras para especializarse en la atención de los segmentos funcionales estratégicos del gobierno actuales, como son las que engloban las funciones inherentes a gobierno y finanzas, desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo sustentable, entidades de control directo y contrataciones públicas, destaca la asistencia de un Colegiado deliberativo al primer nivel, el fortalecimiento de las “Investigaciones Especiales”, estas son, las relacionadas con la indagación, averiguación, sustanciación y sistematización de faltas administrativas (graves, no graves y de particulares), así como la “Contraloría Social y Responsabilidades”, donde se integrarían las relativas a la concentración, atención, seguimiento y sistematización de las quejas y denuncias ciudadanas, así como las inherentes al análisis, deliberación y sistematización de las sanciones sobre faltas administrativas no graves.

Desde luego, las dos estructuras de apoyo o staff especializado en denuncias ciudadanas y responsabilidades administrativas al máximo nivel institucional, darían servicio a la estructura especializada en auditoría delimitada entre sí con estructuras especialistas fuertes, de mínimo directivo y auditor operativo suficiente, conforme lo demande el tamaño y prioridad del sector funcional del gobierno respectivo. Con ello, no solo se lograría dar mayor confianza, objetividad e imparcialidad a las decisiones, sobre todo las que tengan que ver con la averiguación de irregularidades administrativas sino, además, sería posible reducir al menos un 40% el tamaño y costo de la estructura actual, lo que significaría disponer de recursos presupuestarios anuales libres para más empleos o infraestructura pública básica donde es necesario y urgente reforzar en un país como el nuestro.

### **7. Gestión organizacional en las Entidades de fiscalización locales (EFL)**

*Las Entidades de fiscalización Locales (EFL), como se refieren aquí, para distinguirlas del carácter superior que la constitución otorga ahora solo para la ASF y evitar la confusión normativa institucional generada al referirlas como entidades*

estatales de fiscalización (CPEUM: 116-II-6º), como *entidades de fiscalización superiores locales* (LGSNA: 37º III) y como *Entidades fiscalizadoras locales* (LFRCF: 4º-XII) indistintamente. Se trata de los órganos que se constituyen en las legislaturas de las 32 entidades federativas siguiendo el diseño de la ASF. Para comprenderlas, se han seleccionado dos diseños tomando como muestra a la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP) y la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX), las cuales es posible dimensionar a partir de algunos indicadores genéricos, a continuación:

#### **INDICADORES GENÉRICOS DE LAS AUDITORÍAS SUPERIORES DEL ESTADO DE PUEBLA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Indicadores Genéricos	Auditoría Superior del Estado de Puebla	Auditoría Superior de la Ciudad de México
Órgano al que reporta	Comisión Inspectoría del Congreso del Estado	Comisión de Vigilancia de la AS de la Ciudad de México (CVASCM,)
Presupuesto anual (Pesos en 2015)	138,587,971	539,049,343
Dispone de un Plan Estratégico	Sí, para el periodo 2012-2019	No, solo el Programa Anual de Auditorías 2012
Número de Plazas	Mandos: 47 Operativos: 238 Total: 285	Mandos: 193 Operativos: 258 Total: 451
Remuneración mensual neta del Auditor Superior	69,978.76	125,243.67
Remuneración promedio mensual neta de un Auditor (Operativo)	15,697.80	16,095.55
Sujetos de Revisión	Dependencias, entidades, Órganos Autónomos; Órganos desconcentrados y 217 Municipios.	Dependencias, Entidades, Órganos Autónomos; Órganos Desconcentrados y 16 Delegac.
Auditorías practicadas	789	163
Pliegos de Observaciones	310	29
Recomendaciones	308	1,284
Procedimientos de responsabilidad	45	82
Denuncias de Hechos	No especifica	3
Auditorías de Cumplimiento Financ.	262	148
Auditorías de Desempeño	527	15
Auditorías en el marco del PROFIS	27	11
Quejas y denuncias atendidas	20	No especifica

FUENTE: Consolidación propia con base a la información pública disponible de la ASEP en <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/transparencia>; así como de la correspondiente a la ASCM en <http://www.ascm.gob.mx/Sitio/Transparencia.php> ASCM al 27 de enero de 2016

Notas: Puede haber diferencias dada la interpretación de los distintos períodos, normativa interna, esquemas o formatos que manejan ambas en sus fuentes de información.

Independientemente de diferencias naturales y dimensiones geopolíticas y socioeconómicas, desde aquí es posible entrever datos duros interesantes y contrastantes. Por ejemplo, en el número total de auditorías la ASEP registra 789 de las cuales 527 fueron de desempeño, mientras que la ASCDMX con una

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

estructura de casi el doble y un presupuesto cuatro veces mayor practico solo 163, de las cuales 25 fueron de desempeño.

Conviene destacar antes el *Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado*, el PROFIS, como se conoce comúnmente, cuyos recursos desde el PEF de 2008 hasta el de 2016, eran aprobados por la H. Cámara de Diputados anualmente para “fortalecer a las Entidades de Fiscalización de las legislaturas locales” (EFL), a fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes a los “Ramos Generales 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las mismas”.

Los recursos destinados al PROFIS, se distribuían por la propia ASF entre las 32 EFL conforme lo dispuesto en el “Acuerdo por el que se publican las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el ejercicio fiscal” respectivo<sup>291</sup>, de manera que un 50% correspondía a la ASF y el 50% restante se distribuía entre las 32 EFE. Así, en el PEF existe una partida que en 2015 ascendió a 381.2 millones de pesos para el PROFIS, de los cuales 190.6 millones de pesos se ejercieron por la ASF y una cantidad igual se distribuyó entre las 32 EFL. Con ello, la ASF cubrió un Plan preliminar de 1,716 auditorías para fiscalizar 673,595.5 millones de pesos de la Cuenta Pública 2013, ejercidos en los diferentes Fondos o Programas sociales.

En el caso de la ASCDMX y de la ASEP, para los ejercicios fiscales de 2012 al 2015 el PROFIS ha tenido el comportamiento siguiente:

---

<sup>291</sup> Reglas de Operación del PROFIS. Estos Fondos se distribuyen con base a un “factor de equidad”, el universo a fiscalizar, necesidades de capacitación y de fortalecimiento institucional, así como a una evaluación sobre las EFSL que realiza la propia ASF. Entre los Fondos o Programas sociales a fiscalizar con apoyos del PROFIS se incluyen aquellos que se distribuyen conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante Convenios de Coordinación, como son el Seguro Popular, Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, Subsidios para Centros de Educación, SUBSEMUN, FOPEDEP, FISM, FISE, FASSA, FASP, FAM, FAFEF, FAETA y FAEB. Véanse los archivos disponibles por ejercicio en *Reglas de Operación* DOF 27-02-2007, 31-03-2008, 31-03-2009, 31-03-2010, 29-03-2012, 26-03-2013 y 2014 en PDF

**OPERACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO**

**2012 - 2015**

Indicador	Entidad	Ejercicio Fiscal (Cifras en millones de pesos)			
		2012	2013	2014	2015
Recursos Aprobados y asignados	Puebla	4.1	4.9	2.7	2.9
	Ciudad de México	5.1	5.3	5.7	5.9
	ASF	170.8	177.6	184.4	190.6
	Nacional (PEF)	341.7	355.2	368.7	381.2
Recursos a fiscalizar /Alcance	Puebla	23,372.0	26,984.0	33,299.8	
	Ciudad de México	42,113.0	44,459.0	49,063.7	
	Nacional	500,717.0	573,567.0	673,595.5	
Auditorías Practicadas	Puebla	19	24	72	
	Ciudad de México	17	21	73	
	Nacional	654	707	1,716	

FUENTE: Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, publicado en el DOF en el ejercicio fiscal respectivo.

Desde aquí se observan importantes contrastes. Por ejemplo, en los dos últimos ejercicios de 2014 y 2015, pese existir cierta consistencia en cuanto al alcance y los recursos destinados, saltan crecimientos en todos los casos. Por ejemplo, se practicaron 1,716 auditorías a nivel nacional en 2015, las cuales equivalen a 2.4 veces las de 2014. Así, en el caso de la ASEP de 24 auditorías en 2014 realizadas con 2.7 millones de pesos recibidos del PROFIS para el siguiente año el volumen casi se triplica, pero no los recursos. Lo mismo sucedió en la ASCDMX a la que se asignaron 73 auditorías que significaron un crecimiento equivalente a 4.2 veces el volumen de 2014.

Naturalmente, salta que la productividad se dispare así, lo que se tratará de explicar al introducirnos en la ASF más adelante, no obstante, cabe destacar aquí que el PROFIS se convirtió en un subsidio más, esto es un gasto regular o sistemático en el PEF dado que el Legislativo daba por hecho la necesidad de fortalecer las capacidades estructurales y de operación no solo de las EFL sino particularmente de la ASF año tras año. Es decir, se asumía de antemano que no bastaba con las estructuras y plantillas de personal autorizadas para la ASF y las EFL, sino que debían disponer de recursos extraordinarios (más bien sistemáticos y regulares) para contratar personal externo por servicios profesionales o por honorarios al amparo del PROFIS. Desde luego, como los más de los subsidios, esa

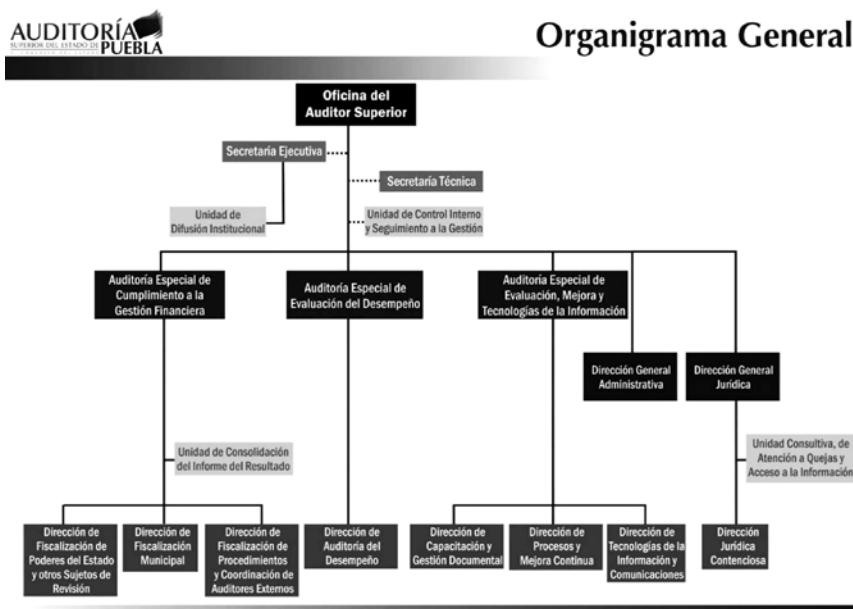
## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

política es un ejemplo de la ausencia de un espíritu de economía y eficiencia en la propia auditoría gubernamental en México.

### 7.1. Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP)

La Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP) está sustentada en la Constitución Política del Estado de Puebla, así como en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla (*última reforma: 11 de febrero de 2015*). Se concibe como la “*Unidad de Fiscalización, Control y Evaluación dependiente del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir su organización interna, funcionamiento, y resoluciones*”. Desde el 2012 destacan sus facultades para revisar ejercicios anteriores sin perjuicio del principio de anualidad y realizar revisiones preventivas, sin perjuicio del principio de posterioridad. Estas reformas, que anticiparon en cierta forma al Decreto anticorrupción para la ASF, evidencian ya una visión legislativa proactiva.

Su estructura de organización, se integra como se muestra a continuación:



FUENTE: <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/contenidos/Organigrama2013.jpg>  
26-01-2016

Como se aprecia, guardando proporciones, sigue el mismo patrón estructural de la ASF. Además del staff técnico de apoyo directo a la Oficina del Titular (Difusión y Control Interno), así como de las imprescindibles unidades generales de servicio a toda la institución (Administración y Jurídico), desde el máximo nivel de dirección se sigue la corriente nacional que delimita y limita la fiscalización por especialidad según los dos tipos de auditoría elementales, las de “Cumplimiento a la Gestión Financiera” que son tradicionales y las de “Evaluación de Desempeño, las cuales complementan con otra que sugiere la “Evaluación, Mejora y Tecnologías de la Información”.

Para cumplir su mandato, la ASEP cuenta con un presupuesto anual de 138.6 millones de pesos (2015) para una plantilla de personal de 285 plazas, de las cuales 47, el 16.5% son de mando, lo que equivale a un tramo de control promedio de 6.1 puestos operativos por cada directivo o supervisor. Estos indicadores, junto con la relación presupuesto/plazas que es de 486 miles de pesos por puesto, refleja cierta racionalidad en la conformación de acuerdo con lo que hemos visto antes. Sin embargo, está relacionada con un margen de hasta 2 por 1 entre los tabuladores de sueldo del Estado y los de la CDMX, que es incongruente con dimensiones y características geopolíticas distintas.

El hecho es que no es igual un alcance auditor de 16 delegaciones en un territorio relativamente reducido y compacto, que 217 municipios con singularidades geográficas, sociopolíticas y económicas distintas.

De acuerdo con su “Plan Estratégico 2012-2019”, la ASEP se ha propuesto ser “una institución efectiva, que dé muestra de profesionalismo, ética, visión proactiva y compromiso”. Ello, a diferencia de la ASCDMX donde no se encontró evidencia de Plan Estratégico *alguno, es un signo de cierta fiscalización que busca la actualización, la sistematización y la prospectiva.*

Es así como en su informe de gestión 2015 se refiere a un “Programa Integral de Desarrollo Institucional” (PIDI), cuyo objeto es impulsar un proceso de cambio continuo en la cultura organizacional, “tendiente a modernizar e innovar los procesos y servicios para ofrecer a la ciudadanía una visión transparente y de gobernabilidad”. Refiere también, un “Sistema de Evaluación Digital de Servicios”, cuyo indicador arroja un nivel de “87% de satisfacción

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

en los procesos y trámites al ciudadano”. Se auto asume como la primera institución de gobierno del orden Estatal que suscribió la *Carta de la Tierra* (ONU), al obtener la certificación internacional “*GREAT Place to Work*” como un excelente lugar de trabajo; y la EFL con el mayor número de auditores (73) en recibir la Certificación del Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C. (IMAI).

Lo anterior, muestra cierto enfoque estratégico, consultivo (1,410 asesorías) y una orientación a los servicios al ciudadano aprovechandola tecnología. Sin embargo, entre otras apreciaciones de diseño organizacional, llaman la atención las proporciones de los volúmenes de fiscalización, no solo por el contraste con los de la ASCDMX, sino porque salen de todo parámetro con relación a la capacidad de su estructura.

En su gestión 2015, registró 789 auditorías de las cuales 262 fueron financieras y 527 de desempeño cuyas “acciones emitidas” pliegos de observaciones (310), recomendaciones (308) y procedimientos de responsabilidad (45), ascendieron a 663 en conjunto, lo que parece muy productivo. Sin embargo, además de no registrar denuncias de hechos ni referir cuantificación alguna sobre las probables recuperaciones derivadas de su gestión, un aspecto importante para medir el impacto, destacan particularmente las auditorías de desempeño pues por sí mismas equivalen a 3.5 veces los que se practican en la ASF (149) en el mismo periodo y, por supuesto, 38 veces más que las similares en la ASCDMX (14).

Es extraño cuando solo tiene una “Dirección de Auditoría del Desempeño”, por cierto, en un tramo de control ascendente de 1 a 1 injustificado, entre las siete direcciones que integran la línea fiscalizadora. Más aún, si toda la plantilla de la ASEP (285 plazas) se hubiera dedicado solo a fiscalizar desempeño, significaría que cada plaza hubiese practicado dos auditorías de desempeño, lo que resulta poco probable, dada la complejidad y la integralidad que caracteriza a las auditorías de desempeño. En suma, tales registros, y sobre todo los procedimientos, habrá que constatarlos para creerlos.

Lo importante aquí, es entrever que detrás de un Informe de Gestión que se auto declara cumple con transparencia y rendición de cuentas, las realidades operacionales no siempre corresponden ni garantizan por sí solas la calidad y productividad

de los propósitos que persiguen. Una cosa es lo que se dice y otra lo que se hace. De ahí, que la verdadera fortaleza de la fiscalización radica, precisamente, en su capacidad para investigar y aclarar dudas sobre determinados criterios hermenéuticos o incluso simulaciones de profundo contenido detrás de las decisiones y gestión pública, en el cuerpo mismo donde se ejecutan las operaciones y no solo detrás del escritorio o de una oficina.

## *7.2. Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX)*

La *Auditoría Superior de la Ciudad de México*, no está sustentada en la Constitución debido a que, precisamente el 29 de enero de 2016, tras la reciente aprobación del Congreso (20.01-2016), el presidente promulgó el Decreto<sup>292</sup> por el que el ex Distrito Federal, nacido con el Constituyente de 1824, se transformó en ella, la bella Ciudad de México.

La ASCDMX, está sustentada en la “Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México” (LFSCDMX). Entre sus características destaca que posea “garantía presupuestal” equivalente a una base mínima del 0.032% del monto total del presupuesto dispuesto para de la CDMX (Art. 50). Sin duda un esquema singular, como se ha visto, incluso utilizado en la SAI de Alemania (0.04%) como una ventaja que facilita la autonomía y prospectiva. Sin embargo, contrasta precisamente que no exista en la ASCDMX un Plan estratégico.

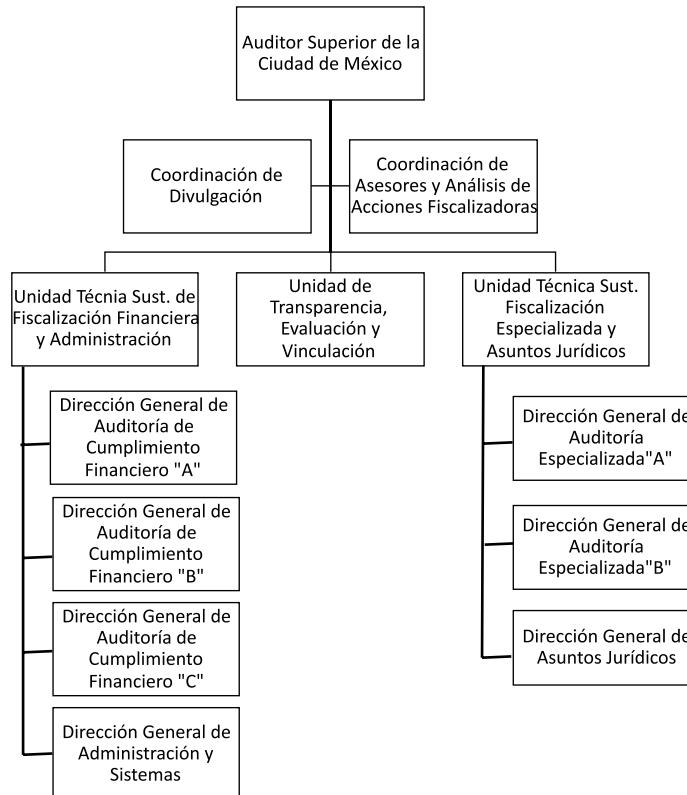
Siguiendo el esquema constitucional central que se adopta por lo general en los gobiernos estatales, la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la ASCDMX (Art. 52 y 58), mantiene las facultades que corresponden por lo general con las mejores prácticas internacionales, sin embargo, destaca que precisamente en el párrafo final de ese mismo artículo se disponga: “*Los (sic) Auditoría Superior no intervendrá en ningún momento en la gestión de los sujetos de fiscalización*”. Ello, no solo por su implicación gramatical, sino fundamentalmente por la hermenéutica. Quizás se quiso decir, la fiscalización no intervendrá en la política, como debe ser, ya que es en la gestión donde radica precisamente el objeto y sujeto de la auditoría gubernamental de hoy.

<sup>292</sup> Véase el DECRETO, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. DOF: 30 de enero de 2016 <https://es.scribd.com/doc/297171826/Reforma-Politica-de-la-Ciudad-de-Mexico-Decreto>

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

En 2015 la ASCDMX registró un presupuesto anual de 539.0 millones de pesos (2015) para una plantilla de personal de 451 plazas, de las cuales 193, el 43% son de mando. Cabe destacar que dispone además de una plantilla de 180 plazas (97 plazas eventuales y 83 de honorarios homologadas a la estructura), las cuales juntas representan el 40% del personal de planta. Incluyendo las plazas adicionales. Así, la relación presupuesto / plazas resulta en 854.3 miles de pesos en promedio anual por puesto, mientras que el tramo de control resulta muy estrecho, pues es de 1.4 puestos operativos por cada directivo o supervisor, lo que contrasta con los registros homólogos que se registran en la ASEP. Pero vamos su estructura de organización a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO



FUENTE: Elaboración propia con base en <http://www.ascm.gob.mx/Sitio/Transparencia.phpASCM>  
al 27 de enero de 2016.

Desde sus indicadores y el diseño de su estructura se evidencian claras oportunidades de optimización de recursos en la ASCDMX. Además del staff técnico de apoyo directo a la Oficina del Titular (Divulgación; Asesorías y Análisis de Acciones Fiscalizadoras) destaca porque, a diferencia de la ASEP, el control interno no depende del propio Auditor Superior sino de la Comisión de Vigilancia del órgano legislativo (Capítulo Tercero) de manera que el control y la evaluación del desempeño de la ASCDMX se ejerce por conducto de la “Contraloría General de la Auditoría Superior”, el símil de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Cámara de Diputados, con la diferencia que el cargo del titular en la capital es por siete años sin posibilidad de reelección.

Particularmente, destaca que las unidades generales de servicio a toda la institución (Administración y Sistemas; Asuntos Jurídicos), se mantengan integradas a las funciones auditoras sustantivas. Pese el intento de mostrar congruencia estructural, incluso al primer nivel, con el espíritu legislativo que exige una “auditoría profesional” (Art.2-II) que privilegia la evaluación y la transparencia (“Unidad de Transparencia, Evaluación y Vinculación”) y propone medidas con “un sentido preferentemente proactivo y preventivo” (Art. 109), es evidente que además de la especialización por tipo de auditorías que ha permeado desde la propia ASF, prevalece un diseño organizacional que empalma las funciones de servicio interno (adjetivas) con las de fiscalización externa (sustantivas), que no corresponde con lo que normalmente prevalece en las mejores prácticas del mundo.

De acuerdo con el “Informe anual de gestión 2014”<sup>293</sup>, en el ejercicio de 2013 practicó 163 auditorías, de las cuales 11 se realizaron con recursos del PROFIS. Del total de auditorías 136, el 83.4%, fueron “financieras”, 15 (9.2% de desempeño y 12 (7.4%) de obra pública, lo que evidencia una marcada orientación y enfoque al “cumplimiento de las cantidades físicas programadas para los distintos rubros o vertientes de gasto y actividades institucionales”. El impacto de la fiscalización en términos de las acciones emitidas y promovidas en un ejercicio fiscal por la ASCDMX, se resume a continuación:

<sup>293</sup> En <http://www.ascm.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art14/XIX/Gestion2014.pdf>, publicado en enero de 2015 y consultado el 30 de enero de 2016.

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

### ACCIONES EMIIDAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN UN EJERCICIO FISCAL

Acciones emitidas y promovidas	Cuenta Pública 2012,		Estado procesal al cierre de 2014
	Número	Monto asociado	
Recomendaciones	1,284	No específica	606 recomendaciones por atender
Fincamientos de responsabilidades administrativas	62	176,524.0	En desahogo del procedimiento administrativo
Pliegos de observaciones	29	96,765.0	En espera de la respuesta del sujeto fiscalizado o en análisis de la respuesta al PO por parte de las unidades administrativas de auditoría.
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	20	117,721.0	En desahogo del procedimiento resarcitorio.
Incumplimientos de obligaciones fiscales	0	0	No aplica
Denuncias de hechos	3	No específica	En espera de la determinación del Ministerio Público

FUENTE: Consolidación propia con base al Informe anual de gestión periodo: enero-diciembre de 2014 publicado por la ASCDMX

Como se desprende de esta información, existen algunas peculiaridades y enormes contrastes en torno a la gestión de la fiscalización entre ambas EFE.

#### 7.3. Consideraciones en torno a la gestión de las EFL

Independientemente de los criterios o mecanismos utilizados en cada EFL, a simple vista es posible advertir que, a pesar de que en esencia tienen la misma función, existe una marcada diferencia entre ambas entidades, particularmente, entre el volumen y prácticas de auditoría y acciones emitidas. Por ejemplo, en Puebla *sí se registra la atención de quejas y denuncias ciudadanas, pero no se cuantifican los montos a los que ascienden los procedimientos de responsabilidades administrativas*. Un aspecto importante, es que en ninguna EFL existe ni se cuantifica el impacto de la fiscalización en términos de recuperaciones, economías o ahorros derivados de las auditorías.

Algo fundamental es la transparencia y la publicidad de los informes de auditoría. En el caso de la ASEP se trata más bien de una presentación general mediática, cuyos datos no es posible consultar, ni mucho menos a nivel de auditorías individuales. Sin embargo, en la ASCDMX los informes de la fiscalización si es posible consultarlos, como es con los de la ASF.

En suma, este breve comparativo permite evidenciar que las EFL nacieron con varias fortalezas heredadas del diseño constitucional de la ASF, particularmente, la autonomía constitucional para decidir los sujetos a fiscalizar, programar sus tareas fiscalizadoras y emitir sus resoluciones; para ejercer su presupuesto y definir su propia estructura y normativa de operación; y para ejercer la fiscalización a todo ente estatal o privado que ejerza recursos públicos, que las coloca muy cerca de la representación social en el Congreso, de los sujetos y objetos auditados y sobre todo en el centro de las operaciones.

Más aún, el Decreto del SNA (DOF, 27-05-2016) fortaleció aún más sus capacidades al disponer que podrán auditar en tiempo real tratándose de denuncias; fiscalizar, además de los recursos transferidos, también las participaciones y los empréstitos con garantía federal; fiscalizar los recursos que se destinan a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica; comenzar la práctica de auditorías el primer día del siguiente ejercicio fiscal y entregar informes de auditorías individuales; investigar las faltas que la ley considere como graves; y, quizá el más importante de todos, someter las responsabilidades administrativas graves que determine deban ser sancionadas directamente a los tribunales de justicia competentes, esto es, ya no más a los órganos internos de control, lo que tras 16 años ha sido sin duda un factor de corrupción e impunidad alarmantes.

Contra lo que se practica y predica, esos cambios no significan mayores cargas de trabajo o de estructuras por necesidad, ni insistir en la delegación de la auditoría de los recursos federales a las entidades de fiscalización locales, o en mayores contrataciones de apoyo vía servicios honorarios o externos ya que, como se ha constatado, la auditoría por sí, es y debe ser selectiva, precisa y focalizada en segmentos regionales y estratégicos, donde los esfuerzos retribuyan más y al menor costo y las acciones derivadas de sus resultados sean aplicadas en forma generalizada, horizontal, correctiva y disuasiva en todos los casos supuestos. El hecho es que prevalecen serios desórdenes constitucionales, de gestión y organizacionales que van más allá de las reformas planteadas en el Decreto

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

anticorrupción, pues los recursos federales están sujetos a una autonomía subordinada al poder político conforme lo dispone el pacto federal. Pese al propio SNF, no se ha logrado garantizar un óptimo control externo sobre los recursos federales, comenzando por las propias EFL.

Sobre todo, cuando el gasto federalizado alcanzó el 34.9 por ciento del gasto neto total federal en la Cuenta Pública 2015, cantidad que asciende a 1.7 billones de pesos, de los cuales 1.1 billones de pesos (63.3 por ciento) correspondieron a gasto programable y 629 mil mdp (36.7 por ciento) a participaciones federales. Esto, no es un asunto menor en un país donde el gasto público como porcentaje del PIB es del 22.8% en promedio, cuando en los países de la OECD (2015) es dos veces mayor (45.4%), lo que significa que, frente a la escasez de recursos para invertir en desarrollo social, se duplica el riesgo de pérdidas y dispendios, cuando el gasto federalizado representa hasta el 90% de los ingresos totales de los gobiernos locales (excluida la ciudad de México) y en los municipios esa proporción oscila entre el 74% y el 90%<sup>294</sup>. Estas dimensiones y resultados ameritan evaluar el diseño constitucional por el que el control externo de los recursos federales se ha descentralizado. Pese al espíritu constitucional del artículo 134, dispuesto desde el 2008, el hecho es que esa medida legislativa ha propiciado una abierta discrecionalidad, corrupción e impunidad en la administración de los recursos públicos federales muy costosa que, se ha evidenciado en muchos estados y municipios desde el 2001, se trata de un desorden generalizado en un país de grandes necesidades sociales, sin que se prevea una política pública al respecto.

Es paradójico que cada vez que se plantea una política pública nacional, o una ley general en México, se desencadenan 32 estructuras similares en las entidades federativas sin que se prevea análisis de impacto y costo beneficio alguno. Más aún, cuando se ha constatado que en ciertas naciones desarrolladas existe una orientación hacia un manejo de la información pública y del control externo en forma centralizada y nacional sin que ello signifique “sistemas unitarios”, sino garantizar su plena efectividad y sirvan como instrumentos para promover el

<sup>294</sup> Véase *Informe General Cuenta Pública 2014*, [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) p.95

desarrollo y la innovación, de “una gestión pública abierta” y de un “buen gobierno” en todo lo que ello implica. Ello es esencial para que las SAI actúen de manera proactiva, productiva y con el ejemplo, como rasgo propio elemental. Es allí donde radica el verdadero desafío.

## **8. Constitución, gestión y organización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)**

La relevancia de las SAI, se ha constado, radica en el potencial que tienen para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de la administración pública; en el papel central que la rectoría internacional les ha otorgado para contribuir al cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”; y en el influjo que pueden ejercer al ser parte del gobierno y, al mismo tiempo, estar facultadas para requerir e inspeccionar *in situ* a toda persona, pública o privada, siempre que ejerzan recursos públicos.

En México la importancia de la ASF es reconocida no solo por sus atribuciones como instancia técnica facultada para ejercer el control externo gubernamental, sino porque a pesar de no haberse logrado su plena independencia constitucional, sus titulares y sus auditores, han mostrado cierta autonomía en el empeño que ponen en sus tareas y en sus productos, particularmente hoy, cuando el país está pasando por situaciones sociales significativas en el contexto del SNA. No es casual que la CPEUM la refiera hasta 49 ocasiones; y, además de su propia ley (LFRCF), sea consignataria de mandamientos en las materias previstas relacionadas con el Sistema Nacional de Responsabilización Pública, particularmente, vinculada a los sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E); de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental; de armonización contable (CONAC); de evaluación del desempeño (SED); de transparencia y acceso a la información pública (SNT), de fiscalización (SNF); y, más recientemente, con el SNA.

Por ello, en este último capítulo se propone evaluar el desempeño constitucional, de gestión y organizacional de la ASF, tomando en cuenta sus resultados históricos, su realidad presente y lo que puede ocurrir en función de sus capacidades

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

y los retos por enfrentar que tendrá que asumir a corto mediano y largo plazos de cara al inminente cambio que se vislumbra en México dadas las elecciones generales del 2018.

Es fundamental que después del 2017 la ASF se desprenda de la cultura estructura y gestión organizacional heredada de la CMH y defina una estrategia prospectiva e innovadora propia de cara al primer cuarto del siglo XXI. Si bien ha sido un factor de impulso a reformas en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, el hecho es que su gestión puede y debe tener un impacto más efectivo y productivo en la administración pública nacional. La ASF posee la capacidad suficiente para asumir un papel proactivo, consultivo y propositivo ejemplar, de acompañamiento al gobierno en todo su conjunto, para incidir favorablemente, desde el diseño y hasta la implementación de las políticas públicas, al ampliar el enfoque de la auditoría de desempeño para evolucionar, transitar y provocar el efecto multiplicador y la sinergia expansiva que los mexicanos exigen y la administración pública nacional necesita.

### 8.1. Constitución. Consideraciones fundamentales.

El decreto anticorrupción modificó considerablemente las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), al grado que la LFRCF, reglamentaria en materia de fiscalización y rendición de cuentas, prácticamente fue abrogada y promulgada al mismo tiempo. Para abordar la constitución, gestión y organización de la ASF, conviene explicar esos cambios:

### IMPACTO DEL DECRETO DEL SNA EN LAS FACULTADES DE LA ASF

#### ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL:

##### Párrafos iniciales

- Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad a los que estaba sujeta la fiscalización, quedando solo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
- Se podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, siempre que las acciones que emita correspondan con la Cuenta Pública revisada;

## Jerónimo Jesús Salinas García

- Podrá solicitar información del ejercicio en curso para los trabajos de planeación de las auditorías, siempre que sea respecto de procesos concluidos;

### Fracción I

- Podrá fiscalizar la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios, así como el destino y ejercicio de los mismos;
- Podrá fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización, o de manera directa, las participaciones federales, así como los recursos transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos públicos o privados;
- En caso de “denuncias” y en situaciones que determine la ley, previa autorización del titular, podrá fiscalizar durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto de ejercicios anteriores. Al respecto, deberá rendir un informe específico a la Cámara de Diputados.
- Promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

### Fracción II

- Deberá entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo;
- Los informes de auditoría individuales, además de las justificaciones de las entidades fiscalizadas, deberán incluir como mínimo el dictamen de su revisión, las observaciones, las recomendaciones y acciones que correspondan;
- Las PRAS las presentará ahora ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- En el caso de las recomendaciones en general (se elimina el adjetivo desempeño), las entidades fiscalizadas deberán precisar las mejoras realizadas, las “acciones emprendidas” o, en su caso, justificar su improcedencia; y
- El “informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas” además que tendrá carácter público, deberá incluir el estatus correspondiente a cada uno de los informes individuales de auditoría, así como los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### Fracción IV

- Derivado de sus investigaciones, podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

FUENTE: Elaboración propia con base al comparativo de la CPEUM antes y después del Decreto del SNA del 27 de mayo de 2015

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

Al poder iniciar el proceso de fiscalización, a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, le permitirá ganar cuatro meses, lo que significa aumentar en un tercio su capacidad de trabajo efectivo. Ese tiempo, si bien se utilizaba para consolidación y seguimiento de los informes y para la planeación de auditorías, fue *cuasi* un “tiempo muerto”, cuando los trabajos de ejecución comenzaban después del 30 de abril con la entrega de la Cuenta Pública.

Aunque algunos consideran que la práctica de auditorías se podrá ejecutar “en tiempo real completamente”, ello no será así, sino que, a diferencia de otros países e incluso de los propios OIC nacionales donde es directa y plena, en la ASF se optó por un esquema indirecto y parcial que solo aplicará sobre procesos concluidos para los trabajos de planeación auditora (al igual que ya lo hacía antes del SNA para la revisión de ejercicios anteriores “bajo excepciones de ley”), así como en los temas que ameriten investigaciones especiales “por denuncias” debidamente sustentadas y, en su caso, autorizadas a discreción de su titular, lo que significa que se sujetarán a una decisión y dirección unipersonal, más no deliberativa y colegiada como en general es en las mejores prácticas.

Un área de oportunidad, por sus dimensiones económicas, es que ahora podrá auditar el universo total de los recursos públicos federales, destacando “las participaciones”, así como la “deuda” contraída por los gobiernos locales con recursos federales. Esto, de acuerdo con lo que ambas partidas juntas representaron en el PEF 2016, amplía el alcance financiero de la fiscalización superior en aproximadamente un 20.4%.

Otros cambios relevantes son, que deberá incluir invariablemente en la estructura de los informes individuales el dictamen correspondiente, estableciendo una postura y conclusión clara respecto de cada auditoría en concreto, así como que podrá entregar los resultados de auditoría ya no en paquete, sino en tres tiempos (junio, octubre y febrero), que permitirán una mayor oportunidad y fluidez en la difusión, seguimiento y atención de las desviaciones y de sus resultados, con independencia de que tendrá que redefinir los procedimientos de operación para imprimir mayor celeridad y asimilar las cargas de trabajo que ello conlleva.

Ahora, deberá “clarificar los montos efectivamente resarcidos” al erario por sus “recuperaciones”. Esto es importante, ya que, por su gestión y registro, como veremos adelante, permean dudas y cuestionamientos técnicos, pese a que las certifica por medio de un “Contador Público independiente”.

También, se generalizan las “recomendaciones” y con ello la obligación de las entidades fiscalizadas de “informar” las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia. Sin embargo, la ley dispone que sus destinatarios se limiten a “informar”, lo que significa que seguirán haciéndolo, “informando” que “*han instruido y corregido en términos de la recomendación*”, con el riesgo de que no se materialicen los cambios, sobre todo, cuando la *auditoría de seguimiento* no ha sido prioridad de la ASF.

Lo anterior cobra importancia cuando, ahora, sus investigaciones se limitarán a las “faltas administrativas graves”, las cuales prescribirán ya no en tres sino en siete años<sup>295</sup> y, que ahora, salvo las multas por no atender sus requerimientos<sup>296</sup>, ya no le corresponderá “fincar responsabilidades resarcitorias directamente, ni tramitará las “Promociones de Responsabilidad Administrativas Sancionatorias”<sup>297</sup> (PRAS) ante los OIC de las propias entidades fiscalizadas, sino ante la FECC y el TFJA, a quienes corresponderá, en su caso, la persecución e imposición de sanciones. Es decir que, la efectividad de su función dependerá en lo sucesivo solo de la fuerza de sus argumentos y del apoyo e impulso que reciba del poder Legislativo y de la propia sociedad. Ahora sí, “ya no tendrá dientes”.

Una *primera apreciación* de carácter reglamentario y normativo fundamental, es que, además de una nueva cultura

<sup>295</sup> Del mismo modo, llama la atención que, a los OIC, cuyo diseño histórico ha propiciado una abierta discrecionalidad, al controlar, procurar y juzgar por mucho tiempo, se les haya reafirmado la facultad para investigar, tanto las faltas graves como las no graves y continuar sancionando las no graves, mientras que, en contraste, a la ASF le corresponderá investigar solo las faltas graves.

<sup>296</sup> Multas que por sí siempre han sido incipientes. Véase el *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, en la última revisión se registraron 18 procedimientos de multa. De manera que, de 2009 al 2015, se documenta un acumulado de 1.3 millones de pesos por Multas pagadas reportadas por el SAT, que implican 290 procedimientos iniciados de los cuales 172 han sido impugnados.

<sup>297</sup> Los FRR y las PRAS, representaban un valioso mecanismo de control anticorrupción, sin embargo, al tramitarse vía los OIC, estuvieron sometidas siempre a un control abierto a la discrecionalidad, sin transparencia e incipientes resultados, por lo que este cambio, sin duda, es el más esperanzador.

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

organizacional, la ASF necesita profundizar en sus procedimientos de investigación, comprobación y sustanciación, dados los incipientes resultados e impacto histórico de sus *recomendaciones, pliegos de observaciones, fincamientos de responsabilidad resarcitoria, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria* y, particularmente, de las *denuncias de hechos* derivadas de sus auditorías, como se explicará en seguida.

*La segunda*, ésta sí de carácter constitucional, es la limitación de la auditoría de desempeño a “*verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*” (CPEUM: 74-VI y 79-I), lo que no solo ha permeado negativamente en las prácticas, sino significa perder un área de oportunidad estratégica en términos de optimización de procesos y productividad organizacional que está costando tanto al país, como se explica, también, en el apartado siguiente.

*La tercera*, es que el fundamento constitucional del *ciclo de la rendición de la Cuenta Pública*, que hemos tratado aquí, continuará fluyendo en un periodo que comprende 38 meses, lo que es injustificado y costoso cuando las tecnologías hacen posible, y necesaria, la oportunidad consultiva de la ASF, desde el anteproyecto al poder Ejecutivo y previo a la aprobación del presupuesto al poder Legislativo. Concebir el sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental como un todo sinérgico nacional, así como mantener las políticas, la información y el control de manera centralizada, es esencial, tratándose de las fuentes de información y registro, el mecanismo de monitoreo y control más importante del gobierno, ya que éstos, no solo son necesarios para la operación, sino que implican y ajustan, por necesidad, a todo ente público.

*Y la cuarta*, la más popular, es la que se refiere a la autonomía constitucional de la ASF. Pese que desde los estados absolutistas el control gubernamental se reconoce necesariamente independiente y que la “*Declaración de Lima*”, la “carta magna de la auditoría”<sup>298</sup>, en torno a ese principio

<sup>298</sup> *Declaración de Lima*. Artículo 5: “*Las Instituciones Superiores de Auditoría sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores*.” [www.intosai.org](http://www.intosai.org) Véase también, Controversia constitucional 36/2003 [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

fundamental así lo reafirma, el Decreto Anticorrupción al establecer desde la entrada al artículo 79 de la CPEUM: “*La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (...)*”, ahora incluso sin “coma”, dejó claro el sentido de “pertenencia” de la ASF a la Cámara de Diputados. Es decir que su independencia<sup>299</sup>, seguirá siendo una aspiración y una búsqueda, pese al discurso de “Congreso abierto” actual. Ello llama la atención cuando, la misma legislatura, en un marcado contraste, aprobó la reforma que otorga plena autonomía al INAI (07-02-2014: [PDF](#)) constituyéndolo como un “organismo garante, cuyas resoluciones son vinculatorias”.

Sin demeritar función alguna, es paradójico pretender combatir la corrupción y propugnar por una información pública transparente, sin otorgar al menos la importancia del INAI a la ASF, no solo como un ente que solo señala *per se*, por lo que suele mal interpretarse y minimizarse, sino por el potencial funcional y los efectos constructivos que la institución puede encausar en términos de optimización de recursos y beneficios tangibles para la sociedad y la administración pública nacional. Sobre todo, cuando se ha constatado, que el derecho a la información pública y la independencia del control gubernamental están estrechamente vinculados, al grado que en muchas naciones desarrolladas (Japón y Reino Unido, por ejemplo) ambas funciones se consolidan y centralizan.

Sin embargo, debe quedar claro que en materia de fiscalización superior la independencia no significa indiferencia o desvinculación de poder alguno, sino que su relación sea de asistencia consultiva, cercana y coadyuvante al gobierno en todo su conjunto. De hecho, una “independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible” (Declaración de Lima: Art.5º), cuando las propias SAI están insertas en la totalidad estatal. El hecho de ser independientes en muchos países no significa que se desvinculen de poder público alguno y mucho menos del legislativo, con quienes está estrechamente

<sup>299</sup> Véase *Autonomía constitucional de la ASF*, del CPC Juan M. Portal M., Auditor Superior de la Federación, CIDE, @RRC Red por la Rendición de Cuentas, México, enero 2013; así como *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* / México: John M. Ackerman y César Astudillo. Coordinadores ASF 2009. Así como el Estudio «*La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*», diciembre 2007.

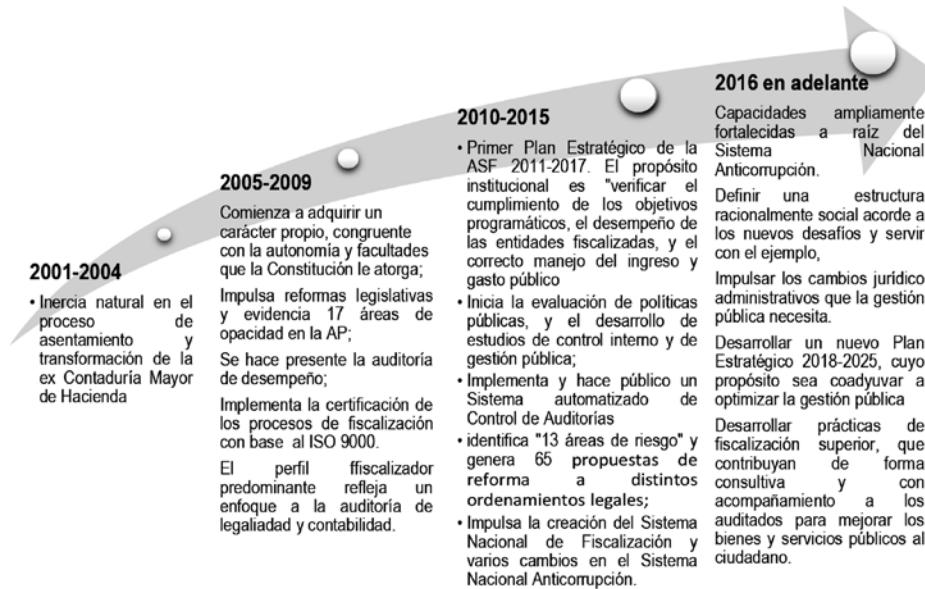
## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

relacionadas, interactuando de manera constructiva, recíproca y productiva, pues es con ellos y la sociedad, donde encuentra el eco más poderoso para promover sus argumentos y propuestas. Sino más aun, que éstas sean controladas por medio de Leyes o comisiones parlamentarias en los aspectos concretos que, en su caso, pueden ser garantizados por la Corte Suprema.

### 8.2. Evaluación de su desempeño

La ASF, por su naturaleza, ha sido exigida para contribuir con las expectativas que en torno al SNA existen. Éstas, le plantean un nuevo rol, incluyendo mayores facultades. A la luz de su evolución, es posible entrever una gestión marcada por cuatro etapas estratégicas:

#### ETAPAS ESTRÁTÉGICAS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN 2001-2015



FUENTE: Concepción propia, 2001-2015, con base en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en los ejercicios que se indican, disponibles en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx), 2016, en perspectiva.

Ese esfuerzo no sería posible sin la asignación de los recursos necesarios para su operación, cuyo comportamiento histórico se resume a continuación:

## Jerónimo Jesús Salinas García

### PRESUPUESTO DE EGRESOS Y ESTRUCTURA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EVOLUCIÓN 2000-2014 (Millones de pesos)

Ejercicio Fiscal	Presupuesto de Egresos de la Federación			Estructura Ocupacional	
	PEF	ASF	Participación ASF / PEF (%)		
2000	1,195,313.4	415.9	0.03		
2001	1,361,866.5	493.7	0.04		
2002	1,463,334.3	549.4	0.04		
2003	1,524,845.7	588.0	0.04		
2004	1,650,505.1	613.8	0.04		
2005	1,818,441.7	680.9	0.04		
2006	2,000,072.4	721.8	0.04		
2007	2,260,412.5	778.6	0.03		
2008	2,569,450.2	929.3	0.04		
2009	3,045,478.6	1,027.7	0.03		
2010	3,176,332.0	1,226.5	0.04		
2011	3,438,895.5	1,332.0	0.04		
2012	3,706,922.2	1,486.0	0.04		
2013	3,956,361.0	1,829.0	0.05		
2014	4,467,226.0	1,863.7	0.04		
TOTAL	37,635,457.1	14,536.3	0.04		
				N/D	
				1,430	0.43
				1,430	0.48
				1,439	0.50
				1,454	0.54
				1,536	0.61
				1,959	0.52
				2,161	0.57
				2,161	0.62
				2,205	0.67
				2,361	0.77
				2,575	0.72

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación; así como Estructura Ocupacional de la ASF publicados en el [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx). y <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/asf.htm> en el ejercicio correspondiente

Nota El Presupuesto no incluye recursos extraordinarios anuales, que desde el 2006 se destinan al Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado; Derechos para la fiscalización petrolera y otros agregados, más recientemente. Por su parte, la Estructura ocupacional, incluye las plazas contratadas por honorarios para atender tales programas. Así, por ejemplo, en 2014 la estructura ocupacional se integró por 1,977 plazas de planta y 594 adicionales de honorarios que al menos derivaron en 180.7 millones de pesos adicionales a los 1,863.7 millones asignados en su presupuesto ordinario.

Es posible observar que la ASF mantiene un presupuesto sistemáticamente ascendente. Éste, en 2014, rondaba los dos mil millones de pesos, destacando una asignación constante, como en Alemania, que oscila en un 0.04% promedio anual respecto al PEF general. Tal crecimiento es proporcional al de la estructura ocupacional, que de 2004 al 2014 aumentó 80%. Un indicador relevante es que el gasto por puesto en la ASF creció 67.4% en promedio al pasar de 0.43 a 0.72 en el mismo periodo. Destaca también un crecimiento constante de la plantilla de honorarios de apoyo a los programas de fiscalización, hasta del 60% de la plantilla de planta.

Los indicadores de desempeño de la propia ASF nos permiten comprender *la gestión de la ASF a la luz del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, un sistema que, con base

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

en indicadores estratégicos y de gestión<sup>300</sup>, permite “conocer el impacto social de los programas y de los proyectos medido en términos de algún tipo de indicador (economía, eficiencia, eficacia, calidad, efectividad) conforme al Presupuesto Basado en Resultados (PbR)” (LFPRH: 2-LI). La “Estrategia Programática” de la ASF evidencia los indicadores siguientes:

### INDICADORES DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. CUENTA PÚBLICA 2014

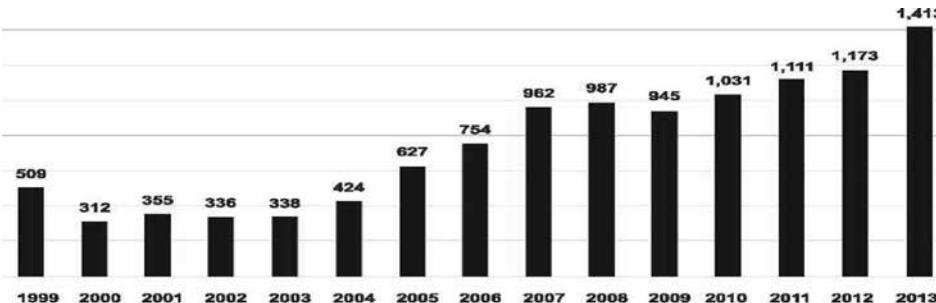
Programa Presupuestario (PP-R002):	Entregar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Informe sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal		
Función. Actividad:	Gobierno. Fiscalización		
INDICADOR:	Contribuir a la transparencia y rendición de cuenta de las instituciones gubernamentales y promover un uso más racional de los recursos públicos.		
Características:	Nivel	Tipo	Dimensión a medir
	Fin	Gestión	Eficacia
Metas: (Auditorías)	Aprobada	Alcanzada	Porcentaje de Cumplimiento
	1,214	1,413	116.4
Presupuesto (Millones)	Aprobado	Ejercido	Ejercido / Aprobado
	1,863.7	1,989.0	106.7

FUENTE: Cuenta Pública 2014 [http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria\\_Superior\\_de\\_la\\_Federacion](http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria_Superior_de_la_Federacion)

Como se observa, el *indicador* de la ASF es la “*entrega del Informe*”, es decir un indicador de *gestión* enfocado al *fin*, que mide la *eficacia* medida como el *porcentaje* que resulte del presupuesto o metas programadas respecto lo realizado. Así, es obvio que no solo cumplirá, sino que rebasará la meta, como se aprecia en el “crecimiento en la cantidad de auditorías”:

<sup>300</sup> Para comprender más acerca del SED y el desarrollo de indicadores de desempeño, se sugiere consultar los “Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales” (DOF 09-12-2009) y los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico” (DOF: 16-05-2013) emitidos por el CONAC, conforme al Artículo 61 de la LGCG. Asimismo, el Proceso del Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) disponible en la página de la SHCP. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

## CONSOLIDADO HISTÓRICO DE AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF CUENTAS PÚBLICAS DE 1999 A 2013



FUENTE: Resultados de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios que se indican [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Informe\\_General\\_CP\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf)

Destaca que durante las revisiones de 2009-2013, el promedio ascendió a 1,135, tres veces más que en su primera etapa. Ello es congruente con “*su mandato legal*”, para “verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales”<sup>301</sup> y clarifica que el destino específico de su presupuesto son las “*auditorías totales practicadas, el indicador cuantitativo más relevante para evaluar la meta alcanzada que indica cuántas auditorías se realizan, en comparación con el total programado*”.

Esto permite mostrar cómo construye la propia ASF sus indicadores en el marco del SED y explica el por qué es común que los propios entes públicos, al determinar sus metas en el PbR-SED, aseguran el cumplimiento e incluso mucho más<sup>302</sup>. Es decir, que son escasos los esfuerzos constructivos por indicadores que midan el impacto de la productividad.

Se pueden hacer “*n*” auditorías y cumplir su realización en los términos cuantitativos y programados, sin embargo, ello no

<sup>301</sup> Véase Informe de la Cuenta Pública 2014 de la ASF, disponible el 16-02-2016 en [http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria\\_Superior\\_de\\_la\\_Federacion](http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Auditoria_Superior_de_la_Federacion)

<sup>302</sup> De ahí, que de acuerdo con las modalidades establecidas por la SHCP para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de los 1,045 programas presupuestarios (Pp) en 2012, la ASF observara que de 617 Pp con obligación de elaborar la MIR, en 558 se cumplió, sin embargo, 741 indicadores de desempeño (Id) registraron niveles de cumplimiento superiores al 200.0% e incluso en 48 Id al 1,000.0%. Véase el *Estudio del Sistema de Evaluación del Desempeño* en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012 publicado en 2014. Referido en p. 64-65. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Paginas/Master\\_Ejecutivo.htm](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Paginas/Master_Ejecutivo.htm)

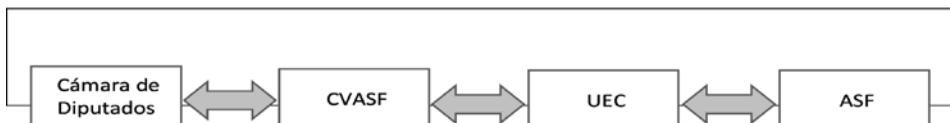
## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

garantiza que los procedimientos y resultados contribuyan a los objetivos de la institución. Incluso, una marcada orientación al volumen, puede ser una simulación al demeritar la calidad o desviar la atención del propósito sustantivo.

Si bien existen diversas alternativas, podrían sugerirse, por ejemplo, *de economía*: realizar el mismo número de auditorías del ejercicio inmediato anterior con 5% menos el gasto de personal de honorarios en el ejercicio siguiente; *de eficiencia*: aumentar en un 10% la cobertura de fiscalización del gasto federalizado del próximo año, con la misma estructura de personal del año inmediato anterior; *de efectividad*: aumentar 50% las recuperaciones efectivas al erario. Con ello, la ASF daría un mejor cuerpo a su estrategia interna, además de utilizar su *pericia* para impulsar directamente la implementación del SED, más que acusarlo.

De hecho, existe una infraestructura para ejercer el control, garantizar el desempeño y la rendición de cuentas de la ASF sin necesidad de subordinarla, lo que demuestra que la independencia que necesita puede estar al nivel de las mejores prácticas. Por cuanto hace a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la ASF (CPEUM: 74-II), la “Ley Orgánica del Congreso General” (artículo 40, numeral 4), así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC), establecen que la *Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación* (CVASF) debe “evaluar el desempeño de la ASF y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización” (LFRCF: 80). Para cumplir esas funciones se ha dispuesto se apoye de un órgano técnico permanente, la Unidad de Evaluación y Control (UEC). Así, la CVASF y la UEC integran un conjunto singular, pues no es común observar tal intervención en las SAI del mundo:

### RELACIONES ENTRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA ASF



FUENTE: Concepción propia

Se trata de un conjunto de relaciones y procesos que, normativa y prácticamente, aparecen como dos bloques estructurales intermedios que intervienen entre la Cámara de Diputados y la ASF cuando, lo general, es que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o sus equivalentes en otros países, así como los órganos internos de control o contralorías de las propias SAI asuman las actividades correspondientes, evitando con ello la triangulación (Francia, Italia y Brasil, China, Rusia, por ejemplo) y sobre todo el distanciamiento de la representación popular respecto del control presupuestario y la revisión de la Cuenta Pública.

Sin embargo, la UEC se integra con una estructura que privilegia el análisis de los informes del resultado de la fiscalización, un análisis documental y de escritorio que parece más un resumen del producto principal de la ASF, más que en la práctica auditora que es su verdadera naturaleza. A simple vista en el “Analítico de plazas”, se evidencia una plantilla de 69 plazas y un gasto de personal anual estimado en 64.2 millones de pesos, cuya relación de personal operativo y de mando (31/38), es de 0.8 plazas, lo que representa menos de un puesto operativo por cada puesto de mando.

Contra el verdadero control externo, especialmente sobre el desempeño que necesita la ASF, contrasta que la UEC no destine más allá de seis auditores efectivos a los trabajos que son su deber ser y naturaleza. El hecho es que, a pesar de importantes hallazgos y resultados en las prácticas de auditoría al desempeño a la ASF documentadas entre 2013 y 2016 (los cuales no solo no son públicos, sino es probable que no sean conocidos por todos los miembros de la propia CVASF), bajo “valores entendidos” entre esas relaciones sin control se toman decisiones no para alcanzar la objetividad y productividad que se busca con una verdadera evaluación del desempeño a la ASF, sino para mantener el *establishment* que opta por el todo como está, sin más control que las “recomendaciones convencionales” que se imponen a partir de los análisis del informe del resultado de la fiscalización superior.

Al analizar cómo impacta todo ello en la práctica auditora se observa:

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

### AUDITORÍAS REPORTADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN SEGÚN SU ENFOQUE CUENTA PÚBLICAS 2001-2013

Cuenta Pública	Enfoque al Desempeño		Enfoque al Cumplimiento		Enfoque Mixto		Seguimiento / Situación Excepcional	Total
	Desempeño	Evaluación Políticas Públicas	Cumplimiento Financiero	EFSL	Financieras con enfoque al desempeño	Especiales		
2001	30		286			39	-	355
2002	24		260			52	-	336
2003	24		249			56	9	338
2004	44		312			52	16	424
2005	51		270	252		44	10	627
2006	72		313	302		57	10	754
2007	190		566	150		54	2	962
2008	228		542	151		62	4	987
2009	191		558	150		40	6	945
2010	111		578	202	94	44	2	1,031
2011	94	8	517	243	193	54	2	1,111
2012	149	10	395	290	329			1,173
2013	149	11	556	321	376			1,413
Total	1,357	29	5,402	2,061	992	554	61	10,456
Participación	13%		71.40%		14.80%		0.60%	100%

FUENTE: Consolidación propia. De 2001 al 2009 con base a los *informes del resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública* reportados por la ASF disponibles en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) De 2010 a 2013 con base a los *Ánalisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* de la CVASF-UEC disponibles en [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC)

NOTA: Las auditorías de Cumplimiento incluyen las inherentes a Inversiones físicas federales, gasto federalizado y forense.

SAIL: se refiere a las auditorías practicadas a través de las Instituciones Superiores de Auditoría Locales con base al PROFIS. Además de las evaluaciones de políticas públicas propiamente dichas, se incluyen 2 estudios en 2012 y 3 más en 2013

Como se aprecia, las revisiones a la CP de 2001 a 2013 se registraron 10,456 auditorías y evaluaciones, de las cuales el 71.4% fue de cumplimiento financiero o de regularidad y 14.8%, consideran, bajo un enfoque mixto. Cabe destacar, que las auditorías con enfoque al *Cumplimiento Financiero* (5,402), consolidan las de *Inversiones Físicas, Forenses y las de Gasto Federalizado*, así como por las que practican directamente las EFL desde el 2005, las cuales representan por sí solas 2,061, el 38.2% del total de auditorías referidas al cumplimiento financiero y 20% del total histórico institucional. Las 992 auditorías que la ASF denomina de *Cumplimiento financiero con enfoque de desempeño*, “mismas que, en estricto sentido, deberían ser consideradas como de regularidad”<sup>303</sup>, junto con las *ex Auditorías Especiales* (554) desaparecidas en 2012, son dos subgéneros singulares que en esencia son de cumplimiento”<sup>304</sup>.

Desde aquí es posible demostrar una auditoría superior que históricamente ha privilegiado el enfoque cuantitativo más

<sup>303</sup> Véase observaciones al IR de la ASF por la UEC-CVASF, en *Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. p. 21 [www.congreso.gob.mx/uec](http://www.congreso.gob.mx/uec)

<sup>304</sup> La Dirección General de Auditorías Especiales, fue transformada en 2014 en la actual Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios.

## Jerónimo Jesús Salinas García

que el cualitativo. Es así, que no existe una relación equilibrada entre cobertura, precisión selectiva y productividad auditora; que no se delimita el enfoque a resultados, cumplimiento de objetivos programáticos y de legalidad, como elementos distintivos de las auditorías de regularidad; y que no existe mayor interés por el enfoque a la optimización integral de políticas públicas, instituciones, organizaciones, programas, procesos y servicios públicos como elementos distintivos de las auditorías de desempeño. Por consecuencia, son escasos, si no es que nulos, los esfuerzos por sistematizar las “auditorías de seguimiento” para tratar el acompañamiento consultivo y el impulso al mejoramiento de la gestión y los servicios públicos en el campo de la operación; aprovechar el bagaje histórico de hallazgos y recomendaciones para implementar los cambios que la gestión pública necesita; y la práctica de auditorías en proporción a la importancia estratégica de los sujetos y objetos susceptibles de fiscalizar en los tres niveles de gobierno

Tal comportamiento, cuyo volumen representa 149 auditorías de auditoría al desempeño por año, aunado a una nula *auditoría de seguimiento*, significa que el 87% de las auditorías han sido revisiones con un marcado sesgo a la eficacia. Este enfoque llama la atención, pues no ha cambiado, pese las observaciones de la CVASF-UEC<sup>305</sup> y, desde luego, resta capacidad al potencial de las auditorías de desempeño para solucionar desórdenes de operación<sup>306</sup>. De ahí, que la UEC ha considerado “que el órgano fiscalizador ha mantenido una fuerte influencia de la Contaduría Mayor de Hacienda en lo que hace a su estructura de organización y al enfoque de actuación utilizado”<sup>307</sup>.

<sup>305</sup> “(...) se tiene que 8 de cada 10 auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2009 fueron de Regularidad y apenas 1 de cada 10 fue de Desempeño, relaciones equivalentes a las existentes en el año de inicio de la ASF. Véase Análisis al IR 2009 de la CVASF-UEC. Publicado en abril de 2011. P 61. Disponible en [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC).

<sup>306</sup> “Nuestro punto es que, cuando se revisan los contenidos de las auditorías practicadas por la ASF desde el año 2001 y, en particular, de las auditorías al desempeño, saltan a la vista observaciones y recomendaciones específicas que, de haberse tomado como referencia para impulsar reformas de mayor calado a la administración pública de México, probablemente habrían solucionado ya muchas de las carencias que, año tras año, son observadas y generan nuevas acciones de la ASF”. Véase “Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de Mauricio Merino con la colaboración de Michiko Aramburo. CIDE. México, octubre 2009. P.66 en [wwwASF.gob.mx](http://wwwASF.gob.mx)

<sup>307</sup> Véase “Análisis del IR de la Cuenta Pública 2009: Conclusiones y Recomendaciones a la ASF”. CVASF-UEC. Abril de 2011. P 62. [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC) .

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

Más recientemente, son notables las posturas del personal técnico de las “Comisiones Legislativas del Congreso de la Unión”, respecto de las auditorías de desempeño, sobre las que por lo general: “las consideran limitadas, debido: (1) a que nos son vinculantes, es decir, que no hay una consecuencia si no se cumplen sus recomendaciones, y (2) a que las recomendaciones que proponen son ambiguas, difíciles de comprender y de implementar”<sup>308</sup>.

Pese que la propia ASF propusiera eliminar la limitante no vinculatoria de las auditorías de desempeño<sup>309</sup>, incluso las recomendaciones del SNA tampoco serán vinculatorias. Esto, sin duda, coloca cuesta arriba los propósitos que busca el SNA. Si bien, se ha visto, en el *modelo de fiscalización argumentativo* no es indispensable acción vinculatoria alguna, lo cierto es que los resultados de la fiscalización tienen una importancia y confianza especial de los parlamentos y de la sociedad quienes impulsan los cambios que la auditoría sugiere para servirles mejor. Sin embargo, la fiscalización de gestión en México no se considera como herramienta valiosa para contribuir constructivamente con el gobierno y optimizar, además de fiscalizar, la gestión pública.

En suma, la práctica de auditorías de desempeño no ha sido aprovechada en todo lo que implica, esto es optimizar, además de fiscalizar. El hecho es que hasta hoy solo una de cada diez auditorías practicadas en promedio por la ASF es de desempeño y que en los objetivos de éstas predomina “el enfoque puro a la eficacia” o al cumplimiento y al señalamiento de manera que se asemejan mucho a las auditorías de regularidad<sup>310</sup>. Tal enfoque, pese ser congruente con el diseño constitucional, no lo es con las normas y mejores prácticas internacionales. Contra lo que se cree, una característica de las auditorías de gestión es que se trata de evaluaciones constructivas y productivas que pudieran haber redituado mucho más que los 127,740.3

<sup>308</sup> Véase resultados de la encuesta de percepción en “Panorama de la Fiscalización Superior en México, 2015”, 1a Edición, abril de 2016, p 9, 160 y 168. Disponible en *Unidad de Evaluación y Control*: <http://uec.diputados.gob.mx> o [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC)

<sup>309</sup> Véase Mensaje del Auditor Superior de la Federación en el IRCP 2009 publicado el 16-02-2011, disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IR2009PRES.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IR2009PRES.pdf)

<sup>310</sup> Véase los Informes de Auditoría a la Cuenta Pública (2000-2014) al cierre de 2015. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

millones de pesos por recuperaciones reportadas por la ASF desde su creación hasta la CP 2016. Sobre todo, cuando con esta herramienta, muchas de las SAI comparadas retribuyen ese monto o más en un solo ejercicio desde hace varios años.

### 8.3. *Impacto de su acción fiscalizadora (2001-2016)*<sup>311</sup>

Una vez vistos los procedimientos, desempeño y enfoque de la ASF, conviene analizar el impacto de sus acciones emitidas. Conforme a la ley reglamentaria, *las observaciones* que, en su caso, emite la ASF derivadas de las auditorías, derivan en “*acciones promovidas*” que, según su aplicación, se dividen en “*preventivas*” tratándose de “*recomendaciones*”, y en “*correctivas*” cuando son *vinculatorias* (LFRCF: 13-I y II). El comportamiento histórico, se explica como sigue:

OBSERVACIONES EMITIDAS COMO RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN A LA CUENTA PÚBLICA 2001-2013

Acciones**	Promedio 2001-2004	Promedio 2005-2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio 2009-2013
R	2,398	5,292	4,568	5,734	5,312	5,215	5,299	5,226
RD	347	925	1,341	1,201	1,057	1,349	1,603	1,310
<b>Preventivas</b>	<b>2,746</b>	<b>6,217</b>	<b>5,909</b>	<b>6,835</b>	<b>6,369</b>	<b>6,564</b>	<b>6,902</b>	<b>6,536</b>
SA	378	274	382	439	409	591	783	521
PEFCF	19	47	63	100	110	86	57	83
PO	134	705	972	1,296	1,202	1,738	1,798	1,401
PRAS	105	936	1,374	1,893	1,633	1,768	1,321	1,598
FRS	30	76	82	25	1	-	-	22
DH	1	5	34	98	134	147	-	83
<b>Correctivas</b>	<b>666</b>	<b>2,043</b>	<b>2,907</b>	<b>3,851</b>	<b>3,489</b>	<b>4,330</b>	<b>3,959</b>	<b>3,707</b>
<b>Total</b>	<b>3,412</b>	<b>8,261</b>	<b>8,816</b>	<b>10,786</b>	<b>9,858</b>	<b>10,894</b>	<b>10,861</b>	<b>10,243</b>

FUENTE: Elaboración Propia. De 2001 al 2008 con base a los Informes del Resultado de la Fiscalización en la Cuenta Pública. De 2009 a 2013 con base a datos del Informe General IRFSCP 2013, ASF. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

SIGLAS: (R) Recomendaciones; (RD) Recomendaciones al desempeño; (PEFCF) Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; (SA) Solicitudes de aclaración; (PO) Pliegos de observaciones; (PRAS) Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; (DH) Denuncias de hechos.

NOTAS: Los *Fincamientos de responsabilidad resarcitoria* (FRR), no se incluyen en la Ley sino en la normativa interna de la ASF, se analizan específicamente más adelante.

Por su bajo volumen, no se incluyen las *Multas* (LFRCF: 6-5-9). En los últimos cuatro revisiones ascienden a 13 en promedio anual. Tampoco se incluyen las Denuncias de Juicio Político pues la ASF nunca ha promovido alguna (LFRCF: 13-I).

Destaca que a partir del 2005 se genera un crecimiento importante en prácticamente todas las acciones y, aunque las recomendaciones (*acciones preventivas*), mantienen un comportamiento relativamente constante, las *acciones correctivas*, salvo los Fincamientos de Responsabilidad

<sup>311</sup> Las estadísticas en este apartado se obtuvieron de los Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014. Publicados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

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

Resarcitorias, por lo general, crecieron 80.1% en las últimas cinco revisiones, lo que se explica a continuación:

1.2.1. *Las acciones correctivas*, las herramientas de fiscalización que sí son vinculatorias, pues implican recursos y/o procedimientos de responsabilidad política o administrativa, en promedio representan el 36.2% del total de acciones promovidas; las cuales crecieron siete veces más durante 2009-2013 (18,536). En lo general, destaca que no hay registros de *denuncias de juicio político* alguno, sobre todo, por los escándalos de corrupción en algunos Estados y que existen “320 expedientes de juicio político pendientes por resolver en el congreso”<sup>312</sup>. Las acciones correctivas, a su vez, se clasifican y explican como sigue:

a) Los *Pliegos de observaciones* (PO), los hallazgos “en los que se presume un daño o perjuicio, o ambos, o una presunta responsabilidad en cantidad líquida”, durante el periodo presentan el comportamiento a detalle siguiente:

PLIEGOS DE OBSERVACIONES CUENTAS PÚBLICAS DE 2001 A 2013  
(Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Emitidos	Pliegos de Observaciones Seguimiento Concluido				En Proceso	
		Solventados	Dieron lugar a un Procedimiento Resarcitorio	Total	%	Total	%
2001-2008	3,580	2,800	780	3,580	100	0	0.0
2009	996	770	226	996	100	0	0.0
2010	1,337	904	411	1,315	98.4	22	1.6
2011	1,239	583	47	630	50.8	609	49.2
2012	1,893	574	12	586	31	1,307	69.0
2013	1,798	504	0	504	28	1,294	72.0
<b>Total</b>	<b>10,843</b>	<b>6,135</b>	<b>1,476</b>	<b>7,611</b>	<b>70.2</b>	<b>3,232</b>	<b>29.8</b>

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014, presentados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente.  
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Como se aprecia, de 10,843 PO emitidos, destaca que el 30% continuaban en proceso de resolución al cierre de 2015. Ello confirma los largos plazos del procedimiento que implican, de hasta cinco años, lo que sería conveniente revisar. Sobre

<sup>312</sup> Al referirse a la solicitud de juicio político contra el gobernador de Veracruz, turnada por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores a propuesta del PAN. Véase diversos diarios de circulación nacional: Veracruz, el millonario desvío de recursos federales; “Los diputados no han recibido la solicitud de juicio político de duarte”; “Pendientes por resolver en el congreso 320 expedientes de juicio político”. <http://comunicacion.diputados.gob.mx/sintesis/doctos/resumenejecutivo.pdf> del 25-02-2016; y Denuncias de Hechos interpuestas por la ASF en los dos últimos ejercicios fiscales [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

todo, cuando en algunos ejercicios solo entre el 22.0% y 31.0% dio lugar a *un procedimiento resarcitorio* contra servidores públicos por conducto de los OIC competentes, situación que fue más grave en 2011 y 2012 respectivamente, cuando esa relación fue del 4.0% y el 0.6%.

**b) El Fincamiento de responsabilidades resarcitorias (FRR)** fue un recurso coactivo y legítimo desaprovechado, ya que este procedía en forma directa “cuando la entidad fiscalizada no solventaba o solventaba parcialmente un pliego de observaciones, mediante la justificación o reintegro de los montos determinados por la ASF”. Con base en el “Registro de servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, sancionados a través del procedimiento resarcitorio, por resolución definitiva firme de la ASF” (LFRCF: 68-3º), es posible observar que 549 personas entre 2001 y 2014 recibieron un FRR por parte de la ASF. Sin embargo, la información pública disponible no permite conocer el sentido y, en su caso, los montos implicados en las resoluciones, más aún no es posible conciliar el dato con la estadística histórica que se muestra a continuación:

PROCEDIMIENTOS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS  
CUENTAS PÚBLICAS DE 2001 A 2012: (Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Iniciados	En proceso	Con resolución	Pendientes %
2001-2007	567	0	567	0%
2008	226	0	226	0%
2009	226	12	214	5%
2010	413	91	322	22%
2011	47	33	14	70%
2012	12	11	1	92%
<b>Total</b>	<b>1,491</b>	<b>147</b>	<b>1344</b>	<b>10%</b>

FUENTE: Elaboración propia con base a [http://www.asf.gob.mx/Section/122\\_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias](http://www.asf.gob.mx/Section/122_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias)

Como se observa, pese registrar un índice de eficacia del 90% acumulado, destaca la marcada reducción de los “procesos iniciados” en 2011, de siete veces respecto al promedio registrado hasta 2010 (413). Más aun, cuando las pendientes de resolución alcanzan hasta el 92% en las últimas cuatro cuentas públicas reportadas. Más aún, a partir de la Cuenta Pública de 2013 y 2014, extrañamente fueron nulificados los registros de FRR por parte de la ASF, lo que permite inferir escaso interés o cierta opacidad sobre estos procedimientos.

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

c) Las *Promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias* (PRAS), aquellas que “la ASF promueve ante las OIC competentes, como las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar la ejecución de sanciones o resarcimientos”, presentan el comportamiento siguiente:

PROMOCIONES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA.  
CUENTAS PÚBLICAS DE 2009 A 2013 (Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Seguimiento Concluido		Con Resolución de la Instancia de Control Competente		Sin Resolución de la Instancia de Control	
	Número	%	Número	%	Número	%
2009	1,385	100.0	967	69.8	418	30.2
2010	1,911	100.0	1,037	54.3	874	45.7
2011	1,649	100.0	803	48.7	846	51.3
2012	1,806	100.0	688	38.1	1,118	61.9
2013	1,335	100.0	129	9.7	1,206	90.3
Total	8,086	100.0	3,624	44.8	4,462	55.2

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014, presentados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente.  
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Reportar las 8,086 PRAS como “seguimiento concluido”, parece muy productivo, sin embargo, no lo es, en virtud de que por norma la ASF cumple con turnarlas al OIC competente y, tan pronto obtiene el acuse de recibo de la notificación correspondiente (LFRCF-88-XIII), las registra como concluidas con independencia del seguimiento y resolución posterior. Aun así, el 55.2% de las PRAS emitidas permanecen sin resolución, lo que va al extremo cuando, al cierre de 2015, el 30.2% de las PRAS de 2009 no habían sido resueltas.

Más aun, pese que los registros evidencian que el 44.8% de las PRAS fueron resueltas, ello no significa que ameritaron consecuencia alguna, ya que tan pronto el OIC le informa el número de expediente con el texto estándar: “*se inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas*”, tras largos plazos, por lo general, el OIC resuelve que “*el expediente no contiene los requisitos de procedencia*”; o que “*no se pudo comprobar que algún servidor público haya incumplido los principios que rigen al servicio público*”, o bien, que “*el PRAS ha quedado prescrito*”. De acuerdo con los registros vistos en la SFP, es altamente probable que no más del 4% de las PRAS registradas históricamente por la ASF resultó en una sanción administrativa o resarcimiento.

**d)** Las *denuncias de hechos* (DH), aquellas que se derivan de hallazgos que “se supone” reúnen los elementos y pruebas que sustentan hechos tipificados en la legislación penal como delitos, reflejan el comportamiento siguiente:

**DENUNCIAS DE HECHOS**  
**CUENTAS PÚBLICAS 1998 A 2013 (Al 31 de diciembre de 2015)**

Cuenta Pública	Denuncias	Estatus Legal			
		Trámite	Reserva	Consignadas	No Ejercicio de
1998	2	1			1
1999	13	8	1		4
2000	2			1	1
2003	1			1	
2004	4	3			1
2005	3				3
2006	4	3	1		
2007	2	2			
2008	10	8		2	1
2009	88	78	1	8	1
2010	140	133	2	4	
2011	133	127	3	3	
2012	151	149		2	
2013	29	29			
<b>TOTAL</b>	<b>582</b>	<b>541</b>	<b>8</b>	<b>21</b>	<b>12</b>

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública, 2013 y 2014, presentados por la ASF en febrero de 2015 y 2016, respectivamente.  
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Nota ASF: Adicionalmente se han presentado 82 denuncias de hechos por concepto de simulación de reintegros, de los cuales 66 se encuentran en trámite, 1 en reserva y 15 en amparo. Total de denuncias penales presentadas: 664  
Por lo que corresponde a la Cuenta Pública 2014, las Denuncias Penales se presentarán cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley como lo dispone el artículo 31 de la LFRCF.

Destaca que de las 582 DH en 14 años, 541 (93%) se registraron durante la actual administración. Extrañamente, ese impulso mermó radicalmente en la CP de 2013 cuando solo registró 29. Más destacable es que al cierre de 2015 solo 21, el 3.6% de las denuncias de hechos presentadas desde 1998, han sido consignadas y que aún se reportan en trámite denuncias de 1998 (1) y 1999 (8). Más aún, que de las 21 consignadas solo 12, el 57%, resultaron en no ejercicio de la acción penal. Es decir que solo 9 denuncias de hechos, el 1.5% de las presentadas por la ASF, es probable que hayan merecido una sanción.

Esos hechos evidencian que la ASF no está cuidando la profundidad de sus investigaciones y substanciación de los presuntos hechos delictivos, o bien, que la ineficiencia/corrupción dentro del sistema de procuración y sanción, puede más que la justicia<sup>313</sup>.

<sup>313</sup> Durante el foro en materia anticorrupción que se llevó a cabo a partir del 22 de febrero de 2016 en el Senado, El Auditor Superior de la Federación, luego de que un senador reclamó que “97% del total de las denuncias presentadas por la ASF al 31 de diciembre de 2015 quedó impune”, dejó entrever que se trata de un problema de procuración de justicia. Véase El Economista 23-02-2106: *La mayoría de denuncias en la ASF sólo están en etapa de integración*

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

Cabe destacar también que la ASF no está considerando en estos registros 82 denuncias de hechos (véase la nota en el cuadro) que a partir del 2013 comenzó a presentar por concepto de “simulación de recuperaciones”. Los gobiernos (como el caso de Veracruz, Chihuahua, Quintana Roo, y muchos otros) desde la creación de la ASF transferían del propio presupuesto de manera transitoria recursos que eran regresados inmediatamente después que la ASF declaraba como solventada la supuesta recuperación o reintegro a la TESOFE. Esta situación no es un asunto menor, pues se derivó del reconocimiento de una persistente observación de la CVASF-UEC respecto a las cuestionadas “recuperaciones que reporta sistemáticamente año tras año la ASF.

1.2.2. *Las acciones preventivas, o recomendaciones*, son aquellas que no son vinculatorias pues no tienen un efecto obligatorio directo, salvo la aceptación o no, de parte de los propios sujetos auditados. En el esquema normativo que impera antes del SNA, estas acciones se integran por *las recomendaciones (R)*, y por *las recomendaciones al desempeño (RD)*, como se explican a continuación:

RECOMENDACIONES Y RECOMENDACIONES AL DESEMPEÑO CUENTAS PÚBLICAS DE 2009 A 2013  
(Al 31 de diciembre de 2015)

Cuenta Pública	Emitidas	Seguimiento Concluido			En Proceso		
		Atendidas	No Atendidas	Total	%	Total	%
<i>Recomendaciones</i>							
2009	4,568	4,515	53	4,568	100.0	0	0.0
2010	5,734	5,676	58	5,734	100.0	0	0.0
2011	5,312	5,234	57	5,291	99.6	21	0.4
2012	5,215	4,957	161	5,118	98.1	97	1.9
2013	5,299	4,036	181	4,217	79.6	1,082	20.4
<b>Subtotal</b>	<b>26,128</b>	<b>24,418</b>	<b>510</b>	<b>24,928</b>	<b>95.4</b>	<b>1,200</b>	<b>0.6</b>
<i>Recomendaciones al Desempeño</i>							
2009	1,341	1,341	0	1,341	100.0	0	0.0
2010	1,201	1,196	5	1,201	100.0	0	0.0
2011	1,057	1,057	0	1,057	100.0	0	0.0
2012	1,349	1,344	5	1,349	100.0	0	0.0
2013	1,603	1,576	27	1,603	100.0	0	0.0
<b>Subtotal</b>	<b>6,551</b>	<b>6,514</b>	<b>37</b>	<b>6,551</b>	<b>100.0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>
Total	32,679	30,932	547	31,479	99.5	1,200	0.5

FUENTE: Informes Generales Cuenta Pública 2013 y 2014 presentados por la ASF en febrero de 2015 y 20 de febrero de 2016, respectivamente. Disponibles en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/>

Estas acciones representan en promedio anual el 63.8% del total de acciones promovidas por la ASF. Las “R” representan el 80%

del total de las acciones preventivas promovidas históricamente, lo que se explica por las proporciones prácticas entre auditorías de cumplimiento (87%) y las de desempeño (13%). Asimismo, obsérvese que tanto las “R” (95%) como las “RD” (100%) se reportaban prácticamente con un “seguimiento concluido”, lo que de inmediato evidencia una contradicción, ya que si las “R” hubiesen servido para “fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control”, y las “RD” para “fortalecer la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión”, tras quince años de observaciones probablemente hoy ya no se estarían acusando los problemas elementales de control interno y riesgos muchas veces reiterados.

En suma, lo destacado aquí es que, independientemente de las implicaciones constitucionales, nada impide abocarse al seguimiento y al acompañamiento consultivo para darle solución a los problemas elementales de gestión pública muchas veces reiterados. Nada justifica que todas las acciones de fiscalización, las herramientas disponibles para disuadir la corrupción evidencien un índice muy bajo de efectividad después de 16 años.

Ello dice mucho sobre la profundidad del hallazgo y comprobación auditora, de excesivos tiempos, rezagos, opacidades en su operación y un índice muy bajo de efectividad de las acciones correctivas que explica en mucho la corrupción. Sin embargo, también hablan de una alta probabilidad de simulación o, en su caso, de la impunidad ampliamente vista en materia de control interno, procuración e impartición de justicia. Sobre todo, cuando el procedimiento prevaleciente no garantiza que las faltas administrativas fueron sancionadas o resarcidas realmente. Más aún, permite inferir problemas que radican en los procedimientos de desahogo y resolución de la propia ASF, pues existen procesos de hasta cinco años, y explica el por qué muchas PRAS no solo se declaran prescritas, sino están sometidas a la opacidad y la discrecionalidad.

Este desorden procedural, en suma, es una implicación muy grave sobre la cual es fundamental profundizar en el seno

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

del SNA para hacer que las acciones emitidas por la auditoría gubernamental sean realmente efectivas.

### 8.4. Recuperaciones al erario

Los últimos dos “informes generales”<sup>314</sup> de la ASF dicen mucho acerca de cómo se conciben y concretan los resultados de su práctica auditora. En su “Causa raíz- áreas clave con riesgo” (2016)<sup>315</sup>, es tal el enfoque a las cuentas que justifica el bajo impacto con una contradicción: “los funcionarios públicos no son el foco de la auditoría” (...), “la fiscalización es un medio para modificar las condiciones imperantes en el funcionamiento de las organizaciones del Estado”. Es decir, reconoce el potencial auditor como factor de cambio, pero, contra la doctrina humanista de la administración, socava la importancia de las personas como el elemento esencial en toda organización pública o privada. Más aún, señala que “no todos los efectos positivos provenientes de la fiscalización superior pueden traducirse a una cifra monetaria”. Sin embargo, los efectos ya los vimos con sus recomendaciones al desempeño en contraste con las mejores prácticas de auditoría gubernamental del mundo.

Es así, que *las recuperaciones operadas*<sup>316</sup> acumuladas desde las CP de 2001 a 2016 ascendían a 127,740.3 millones de pesos como se desglosa a continuación:

---

<sup>314</sup> Véanse Informe General de la Cuenta Pública 2014, ASF el 20-02-2016, p. 30 y 31 en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

<sup>315</sup> Véase “Efectos de la fiscalización” y *Causas raíz de las observaciones de auditoría. Sistemas de Control Interno* en el Informe General de la ASF, el 20-02-2016. p. 30 y 84 en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.

<sup>316</sup> Para mayores detalles se sugiere *Opinión sobre el Informe de las Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2001 a 2013, con cifras al 31 de marzo de 2015*. Disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/67\\_Recuperaciones/Opinion\\_Inf\\_de\\_Recuperac ASF-Mzo15.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/67_Recuperaciones/Opinion_Inf_de_Recuperac ASF-Mzo15.pdf) Validadas por un auditor externo.

**IMPACTO MONETARIO DE LA FISCALIZACIÓN  
SUPERIOR RECUPERACIONES ACUMULADAS DE LA ASF.  
CUENTAS PÚBLICAS DE 2000 A 2016**  
(cifras en millones de pesos)

Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
Total	851,084.2	<b>127,740.3</b>	447,114.8	61,770.3	276,229.1

FUENTE: Sistema Público de Consultas de Auditoría [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) al 01 de mayo de 2018

Se trata de aquellas que “tienen como soporte documental” las devoluciones efectivas a la TESOFE, una cantidad importante a simple vista, sin embargo, si se considera que, por lo general, provienen de los resultados de auditorías de cumplimiento y, particularmente, de las de gasto federalizado, cuyo monto por sí solo equivale al 66.3% del total, se explica por qué el procedimiento para determinarlas implica un trámite por sí mismo largo.

De 851,084.2 millones de pesos determinados como “probables recuperaciones” en el periodo 2000-2016, la ASF recuperó 127,740.3 millones de pesos, lo que significa que solo proceden efectivamente el 15% de las que se publican inicialmente y que al menos el 52.5% fueron aclaradas o improcedentes, de manera que se mantiene un saldo por recuperar o justificar posible que equivale al 32.5%. Esto evidencia que las recuperaciones pueden llevar al menos cinco años, toda vez que a febrero de 2016 aún se estaban gestando justificaciones o trámites de solventación por acciones de la Cuenta Pública 2010.

En suma, las “recuperaciones”, además de los casos de “simulación” que hemos visto en las denuncias de hechos, evidencian que solo 15 de cada cien pesos determinados se recupera por las acciones emitidas y, confirma que las recuperaciones en conjunto provienen de estimaciones cuyos procedimientos pueden llevar más de diez años, toda vez que, a febrero de 2018, aún se estaban gestando justificaciones o trámites de solventación por acciones indebidas en el ejercicio de la Cuenta Pública 2008.

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

Se ha reconocido incluso que “*no hay una relación directa entre la calidad de la labor auditora y el monto de las recuperaciones; las mayores recuperaciones no necesariamente derivan de una mejor fiscalización*”<sup>317</sup>. Sin embargo, el análisis comparado demuestra que eso no es así. Lo cierto es que de haber balanceado la estrategia de fiscalización al desempeño aprovechado sus contenidos y agregando las *auditorías de seguimiento*, las cuales no han sido prioridad desde la Cuenta Pública 2009, es altamente probable que muchas de las observaciones y recomendaciones de control interno y de riesgos en la administración pública, ampliamente reiteradas, habrían sido solucionadas ya. Más aún, que hubiesen aumentado considerablemente las *Recuperaciones* por ahorros, economías, reducciones de costos o mayores ingresos derivados de las auditorías de desempeño, como es en las mejores prácticas del mundo:

**INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE ALGUNAS SAI DEL MUNDO  
IMPACTO MONETARIO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**  
(cifras en millones de pesos)

País /Indicador	Brasil	Reino Unido	Alemania	EUA	China	Japón	México*
Presupuesto anual (a)	5,992.0	1,488.7	2,332.4	9,082.9	N/D	N/D	2,120.2
Personal de Planta (b)	1,775	822	1,338	3,000	3,414	1,258	1,977
Monto Recuperado Anual (c)	45,216.0	28,773.0	87,750.0	1,270,000.0	78,600.0	71,083.8	8,632.2
Proporción (c) / (a)	7.5	19.3	37.6	139.8	N/D	N/D	4.1
Proporción (c) / (b)	25.5	35.0	66.0	423.3	23.0	57.0	4.4

FUENTE: Informes de gestión anual de las SAI de los países seleccionados disponibles en las páginas de internet respectivas al cierre de 2016.

Los indicadores de la ASF corresponden a la Cuenta Pública 2016.

Y es que, a diferencia de las mejores prácticas de fiscalización superior del mundo, las auditorías de desempeño en México no generan ni registran recuperación monetaria alguna, cuando a partir de sus resultados es posible determinar ahorros, economías, ampliar ingresos o reducir costos por pérdidas o daños evitados, aumentos de eficiencia y beneficios en organizaciones, operaciones y servicios públicos perfectamente medibles y cuantificables. Ello, naturalmente, se refleja en los indicadores de productividad medidos como el simple retorno monetario al erario con relación a su presupuesto y la plantilla

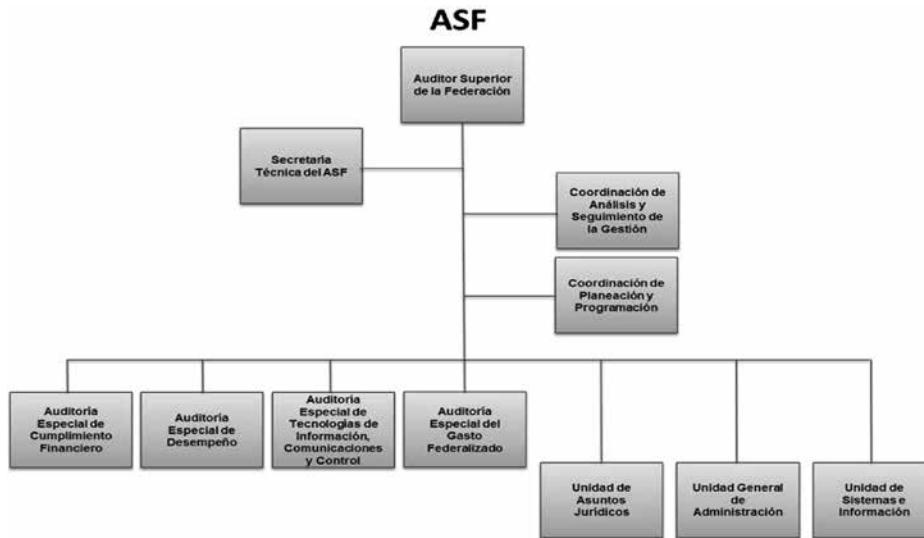
<sup>317</sup> Véase Mensaje del C.P. Juan Javier Pérez Saavedra, Auditor Superior de la Federación en funciones, durante la Entrega de Resultados de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2016. CDMX, 20de febrero de 2018.

de personal auditor. Como se evidencia en la muestra arriba, mientras hay naciones cuyas recuperaciones representan hasta 139.8 veces su propio presupuesto y hasta 423.3 millones de pesos con relación al número de empleados, en México apenas representa el 4.1 y 4.4 veces respectivamente.

## *8.5. Diagnóstico de Organización*

### *8.5.1. Análisis de la situación actual*

De acuerdo con la ley reglamentaria (LFRCF: 90), el Titular de la Auditoría Superior de la Federación será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior (RIASF: 29-04-2013), de conformidad con el presupuesto autorizado y el Manual de Organización (MOASF, DOF: 07-02-2014). La organización de la ASF abierta en su página web al cierre de 2016, era la siguiente:



Desde aquí, es posible apreciar que se trata de una estructura monocrática o unipersonal, donde un único individuo conduce la fiscalización superior, conforme lo que sabe, cree o quiere, pero no necesariamente como se debe. Pese que el

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

Auditor Superior de la Federación ha dispuesto “internamente” un “Consejo de Dirección” presidido por él mismo, e integrado por sus directivos<sup>318</sup>, el primer aspecto organizacional susceptible de evaluar, dada la importancia de la ASF en el nuevo diseño del SNA y con independencia de la decisión que prevalezca respecto a su plena autonomía, es adoptar el esquema de dirección colegiada.

La organización de la ASF, como la de todo ente público, conviene evaluarla a partir de su estructura reglamentaria y ocupacional, como se sigue:

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA REGLAMENTARIA Y OCUPACIONAL DE LA ASF 2009-2014  
(Nómina en millones de pesos)

NIVELES DE ESTRUCTURA Y PROGRAMAS APOYADOS CON PERSONAL DE SERVICIO HONORARIOS ASIMILADOS A SALARIOS	Cierre 2009		Cierre 2011		Cierre 2014		2009 V.S. 2015	Variación %
	Plazas	Nómina	Plazas	Nómina	Plazas	Nómina		
O AL G Y HOMÓLOGOS (Mandos Medios y Superiores)	558	505.1	623	732.4	734	883.2		
6 AL 228 (Operativos de Confianza)	883	266.3	906	338.4	1,002	433.1		
2 AL 7 (Operativos de Base)	207	49.8	231	54.5	241	82.1		
Subtotal Plantilla Personal de Estructura	1,648	821.2	1,760	1,125.3	1,977	1,398.4		
HONORARIOS (Presupuesto Normal Ordinario ASF)	111	17.6	71	18	60	19.3		
PROFIS	402	118.6	360	98.9	490	126.6		
DERECHOS PARA LA FISCALIZACIÓN PETROLERA			48	11.4	135	31.6		
Otros Programas (7)					148	3.3		
Subtotal Plantilla Personal de Honorarios	513	136.2	479	128.3	833	180.8		
Plantilla de personal / Nómina Total	2,161	957.4	2,239	1,253.6	2,810	1,579.2		

FUENTE: Elaboración propia con base a la *Estructura Ocupacional de la ASF*, DOF del 07-08-2009; 20-10-2011; 27-02-2014 PDF

NOTAS: PROFIS, Derechos para la Fiscalización Petrolera y ahora Otros Programas (7), son aquellos cuya fiscalización es financiada con presupuesto adicional al normal ordinario e incluyen las plazas de honorarios contratadas para ello.

Otros programas (7) incluyen: Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal; Fondo para la accesibilidad de las personas con discapacidad; Proyectos de desarrollo regional; Fondo de cultura; Fondo de infraestructura deportiva; Fondo de capitalidad; y Fondo regional.

En 2015 se mantuvo el mismo número de puestos de estructura

Destaca que al cierre de 2016 la ASF registró dos procesos de reestructuración importantes, uno en 2011 y otro en 2014. Esto es una señal, ya que al realizar dos grandes reestructuras, en un lapso de tres años, es probable cierta indefinición estratégica, tratándose de una gestión que dura ocho años. Durante la administración actual, la estructura ocupacional creció en total 30.0% el número de plazas (de 2,161 a 2,810) y 65.0% el gasto de nómina o de servicios personales (de 957.4 a 1,579.2 millones de pesos). Un crecimiento significativo que “se justificó” por el crecimiento de las auditorías practicadas en el periodo, más no por la “calidad” y “efectividad” de las mismas.

Particularmente, la plantilla de personal de honorarios ascendió a 833 plazas, 30% más que las registradas en 2009, lo

<sup>318</sup> Véase detalles en [http://www.asf.gob.mx/Publication/87\\_Consejo\\_de\\_Direccion](http://www.asf.gob.mx/Publication/87_Consejo_de_Direccion)

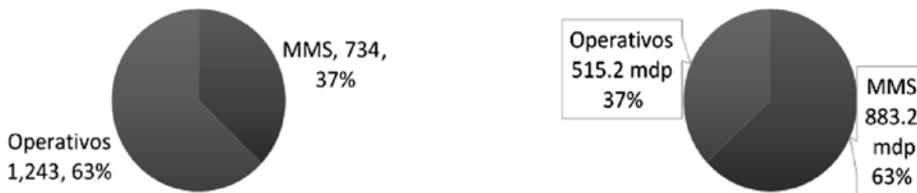
que impactó 32.8% el gasto de nómina. Esto es fundamental, no tanto por el gasto cuya dimensión se explica por la exención de la contingencia laboral en ese tipo de contrataciones, sino porque esos servicios representaban ya el 42.1% de la estructura al cierre de 2015, es decir, casi uno de apoyo por cada dos puestos de planta. Esta situación, por su dimensión, se tratará de explicar más adelante.

Por su parte, *la plantilla de personal de estructura* (1,977 puestos) reflejó un crecimiento de 20% en el número de plazas y del 70.2% en el gasto de nómina, lo que evidencia, desde aquí, el impacto económico y los reducidos tramos de control que desencadena privilegiar los niveles de mando medio y superior (MMS). Es así como el nivel operativo de confianza (1,002 plazas) creció el 13%, mientras que los MMS aumentaron 2.5 veces (32.0%), al grado que representan casi dos tercios del gasto de personal como se muestra a continuación:

IMPACTO ECONÓMICO DEL REDUCIDO TRAMO DE CONTROL EN LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA ASF

**Plazas: 1,977**

**Nómina: 1,398.4 mdp**



FUENTE: Elaboración propia con base en la *Estructura Ocupacional de la ASF* DOF del 27-02-2014 PDF

Se trata de una relación inversamente proporcional, ya que mientras que los MMS representan 37% del número de plazas, absorben el 63% del gasto de personal, poco más de seis de cada diez pesos. Como se desprende de la propia estructura ocupacional, se trata de una proporción que es histórica pues, mientras que el promedio general de los puestos subordinados por cada supervisor representaba 1.6 en 2009, éste indicador se estrechó hasta 1.4 en 2015. Esa es la estructura de planta que prevalecía al cierre de 2016 y la que se tratará de explicar a partir del siguiente detalle y análisis:

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

**ORGANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL ACTUAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**  
 (Tabuladores salariales de Personal en miles de pesos)

NIVEL PUESTOS	ASF	CPP/USI/CASG			UAJ			UGA			AECF/AED/AE-TICC/AEGF			TOTAL			Participación %
		Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto		
Auditor Superior	1	3,420.1	-	-	-	-	-	-	-	1	3,420.1	0.05	0.24				
Auditor Especial	-	-	-	-	-	-	-	4	13,212.4	4	13,212.4	0.20	0.93				
Titular Unidad	-	-	1	3,265.1	1	3,265.1	1	6,530.2	-	-	3	13,060.4	0.15	0.92			
Dir. Gen. y H	1	2,977.2	4	11,908.8	3	8,931.6	4	23,817.6	16	47,635.2	28	95,270.4	1.42	6.72			
Director y H	3	6,004.7	10	20,015.6	11	22,017.2	10	48,037.4	44	88,088.6	78	184,143.5	3.95	12.99			
ST / Asesor	4	5,673.6	3	4,255.2	6	8,510.4	7	18,439.2	13	18,439.2	33	55,317.6	1.67	3.90			
Subdirector	9	9,316.8	23	23,809.6	31	32,091.2	21	65,217.6	121	125,239.2	205	255,694.4	10.37	18.03			
Jefe Depa.	5	3,688.0	32	23,603.2	62	45,731.2	38	73,022.4	245	180,712.0	382	326,756.8	19.32	23.04			

## Jerónimo Jesús Salinas García

Coordinadora.	10	4,531.0	6	2,718.6	7	3,171.7	36	10,421.3	150	67,965.0	209	88,807.6	10,57	6.26
Auditor "A"	4	1,631.2	11	4,485.8	65	26,507.0	38	32,624.0	249	101,542.2	367	166,790.2	18,56	11.76
Auditor "B"	1	372.2	6	2,233.2	2	744.4	32	3,349.8	158	58,807.6	199	65,507.2	10,07	4.62
Otros康 fianza	9	3,576.6	46	18,280.4	20	7,948.0	75	29,805.0	77	30,599.8	227	90,209.8	11.48	6.36
De Base	4	1,359.6	21	7,137.9	6	2,039.4	96	10,536.9	114	38,748.6	241	59,822.4	12.19	4.22
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>42,551.0</b>	<b>163</b>	<b>121,713.4</b>	<b>214</b>	<b>160,957.2</b>	<b>358</b>	<b>21,801.4</b>	<b>1191</b>	<b>70,989.8</b>	<b>1977</b>	<b>1,418,012.8</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Participación %	2.58	3.00	8.24	8.58	10.82	11.35	18.11	22.69	60.24	54.37	100	100.0		
Distri- bución Funcional														
STAFF DE APOYO AL ASF:														
10.82; 11.58%														
SERVICIOS JURÍDICO ADMINISTRATIVOS: 28.93%; 34.04%														
AUDITORIA: 60.24%; 54.37%														

FUENTE: Concepción propia con base al Manual de Organización (DOF 07-02-2014), el Análitico de Plazas y la Estructura Ocupacional de la ASF 2014. **ILLUSTRATIVO NOTA:** Los tabuladores de los otros puestos operativos de confianza y de los puestos de base son promedios ponderados entre el menor y el máximo nivel

De acuerdo con su naturaleza, se consideran **funciones de Staff o apoyo a la fiscalización superior** las del ASF: Auditor Superior de la Federación, incluyendo las de su Secretaría Técnica; la CPP: Coordinación de Planeación y Programación; la USI: Unidad de Sistemas e Información; y la GASG: Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión. **Las funciones de Administración, las inherentes a la UGA:** Unidad General de Administración. Y, **las funciones de Auditoría, las de las Unidades Administrativas Auditores (UAA),** particularmente la AECF: Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero; la AED: Auditoría Especial de Desempeño; la AENICC: Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control; y las de la AEGF: Auditoría Especial de Gasto Federalizado.

Normativa y prácticamente en la USI se encuentran asignadas las funciones de la Dirección General de Sistemas, mientras que, en la CAGS, las de la Dirección de Análisis Administrativo de la Gestión, ya que son funciones de servicio administrativo de apoyo a toda la organización, es decir que sus estructuras podrían incrementar la participación de la UGA y disminuir las del staff de apoyo directo a la fiscalización superior.

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

Este gráfico estructural, además de reflejar diferentes indicadores, permite observar que del mínimo inferior sindical al máximo superior existen al menos trece niveles distintos de puestos, así como once unidades administrativas, las cuales en conjunto suman 1,977 plazas de planta que implican un gasto de personal estimado en 1,418 millones de pesos anuales. Asimismo, permite agrupar a las unidades administrativas (UA) del primer nivel, de acuerdo con su naturaleza funcional, en tres grupos fundamentales:

### CLASIFICACIÓN / DISTRIBUCIÓN ELEMENTAL DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA ASF

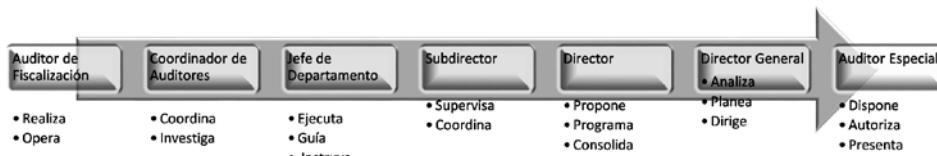
- *Las unidades de staff o de dirección y apoyo* a la fiscalización superior, también referidas como directivas y consultivas, se integran por la oficina del Auditor Superior de la Federación en la que se incluye la Secretaría Técnica (ASF); la Coordinación de Planeación y Programación (CPP); la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión (CASG); y la Unidad de Sistemas e Información (USI). Este grupo representa el 10.82% en el número de plazas y 11.58% el gasto de personal.
- *Las unidades de servicios jurídicos y administrativos* a toda la organización, referidas también como de soporte o adjetivas, se integran por la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) y la UGA, las cuales en conjunto representan el 28.93% del número de plazas y 34.06% el gasto de personal;
- *Las unidades administrativas auditadoras* (UAA), referidas también como técnicas o sustantivas integradas por la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero (AECF); la Auditoría Especial de Desempeño (AED); la Auditoría de Tecnologías de Información Comunicaciones y Control (AETICC); y la Auditoría Especial de Gasto Federalizado (AEGF), las que en conjunto absorben el 60.24% del número de plazas y 54.37% el gasto de personal.

FUENTE: Concepción propia. ILUSTRATIVO

Cabe destacar que en la CASG y en la USI, se incluyen la Dirección de Análisis de la Gestión Administrativa y la Dirección General de Sistemas, respectivamente, cuyas funciones por su esencia corresponden y deberían estar en la Unidad General de Administración (UGA).

Así, es posible constatar que 39.76% de las plazas corresponden a personal staff y de servicios jurídicos y administrativos y que éstas absorben 45.63% del gasto de personal lo que ya evidencia una tendencia excesiva a lo adjetivo más que a lo sustantivo. Asimismo, por cada nivel superior (35) de director general hacia arriba, existen 2.2 direcciones (78); en el nivel medio, por cada director, 2.3 subdirecciones (205) y, por cada subdirector, 1.7 jefaturas de departamento (382), lo que confirma un reducido tramo de control con las implicaciones que este conlleva:

## **IMPACTO DEL FLUJO Y TRAMO DE CONTROL ESTRUCTURAL EN EL PROCESO AUDITOR DE LA ASF**



FUENTE: Concepción propia con base en los niveles de organización que participan en la fiscalización

Este diseño estructural, aunque supone un “estricto rigor supervisor”, genera pasos innecesarios, excesivas pruebas, reproducción de tareas, comunicaciones y controles, con serias implicaciones y repercusiones que impactan negativa y considerablemente en la productividad institucional:

### **IMPACTO DEL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA ASF EN LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA**

- No favorece el objetivo organizacional, la función auditora, lo que limita la cobertura y desempeño;
- Aletarga los procesos de fiscalización, flujos de comunicación y toma de decisiones debido a excesivos pasos y validaciones;
- Duplicidades y/o repeticiones administrativas de funciones afines o de la misma naturaleza;
- Distanciamiento y/o alejamiento del talento directivo sobre la fiscalización en el campo de las tareas;
- Elevación sustancial del costo de estructura; y
- Menoscabo de la congruencia y productividad institucional que debe prevalecer hacia el exterior.

FUENTE: Concepción propia

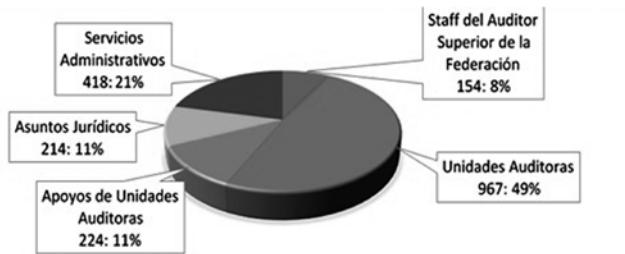
Particularmente, en la fuerza o base operativa de la fiscalización, donde recaen los propósitos y las mayores cargas de trabajo institucionales, cuya plantilla representa el 48.9%, 967 plazas de la estructura total, considerando a la fuerza de fiscalización efectiva de la ASF, es decir, los auditores y coordinadores de fiscalización (557 plazas), los directores (44), subdirectores (121) y Jefes de Departamento (245), quienes están más orientados a la práctica auditora. Esto es muy delicado, ya que significa que, por cada auditor, en lo general existe un puesto de apoyo y servicio administrativo y que, de

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

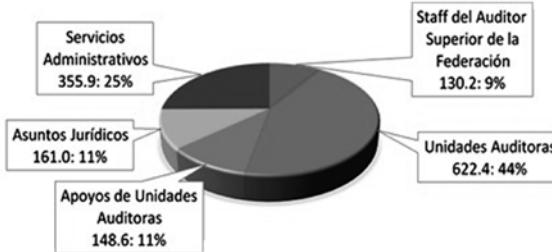
cada peso invertido, casi la mitad se destina a la administración o gasto de operación.

Basta señalar, como ejemplo, que 33 plazas de asesores y/o secretarios técnicos que representan solo el 1.67% del total de plazas, equivalen al 62.3% del gasto que implican los Coordinadores y al 84.3% que perciben los Auditores de Fiscalización “B” respectivamente. Más aún, que la Unidad de Asuntos Jurídicos por sí sola ocupa el 28.93% de la estructura y absorbe 34.04% del gasto de personal, lo que provoca el mismo patrón que, “ejemplifica”, una práctica generalizada que es común en la administración pública nacional y que impacta profundamente en la economía, la cobertura, la eficiencia, la efectividad y la capacidad de desarrollo, al no existir racionalidad entre el número de plazas de niveles jerárquicos superiores y la fuerza de operación efectiva, como se evidencia a partir del gráfico siguiente:

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS 1977 PLAZAS DE PERSONAL DE ESTRUCTURA EN LA ASF



DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DE PERSONAL (1,418.0 MILLONES DE PESOS) EN ASF



FUENTE: Elaboración propia con base a la estructura Ocupacional de la ASF al cierre de 2014.

NOTA: Las funciones de la Dirección General de Sistemas y de la Dirección de Análisis de la Gestión Administrativa no se contabilizan en el Staff del ASF, sino en la Unidad General de Administración como corresponde.

## Jerónimo Jesús Salinas García

Como consecuencia, se ha generado a través de los años un excesivo número de personal de mandos medios y superiores y estructuras staff, de servicios jurídicos y administrativos sobredimensionados con relación a la fuerza de fiscalización efectiva (49% en plazas y 44% el gasto). Sin embargo, eso no es todo, cuando la fiscalización en la ASF se ha especializado funcionalmente en las tipologías de auditoría, de manera que, cada vez que se presenta una necesidad, se crean nuevas estructuras con todos los niveles subsecuentes, al grado que se han delimitado en 16 direcciones generales, trabajando cada una para objetivos específicos, pero en cuatro direcciones distintas. Es así, que una Auditoría Especial o Dirección General por grande que fuera difícilmente podrá cubrir la diversidad de funciones del gobierno por sí sola, dadas su capacidad y las dimensiones de la administración pública, como se explica a continuación:

### ESPECIALIZACIÓN, ESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA DE FISCALIZACIÓN EFECTIVA EN LA ASF

Unidad Administrativa		Estructura				Productividad Auditora			
		MMS	OC	OB	TOTAL (a)	Part. %	Auditorías (b)	Participac. %	Indicador (b/a)
<b>Auditoría Financiero</b>	<b>Especial de Cumplimiento</b>	<b>172</b>	<b>319</b>	<b>94</b>	<b>585</b>	<b>29.6</b>	<b>306</b>	<b>18.6</b>	<b>0.52</b>
Ofna. Auditor	Especial Cumplimiento	6	6	0	12	0.6			
Auditoría Financiera Federal "A"		31	67	20	118	6.0	52	3.2	0.44
Auditoría Financiera Federal "B"		35	69	19	123	6.2	54	3.3	0.44
Auditoría Financiera Federal "C"		34	89	18	141	7.1	57	3.5	0.40
Auditoría a Inversiones Físicas Federales		40	72	36	148	7.5	133	8.1	0.90
Auditoría Forense		26	16	1	43	2.2	10	0.6	0.23
<b>Auditoría Especial de Desempeño</b>	<b>127</b>	<b>188</b>	<b>7</b>	<b>322</b>	<b>16.3</b>		<b>149</b>	<b>9.0</b>	<b>0.46</b>
Oficina del Auditor Especial de Desempeño		8	5	0	13	0.7			
D.G. Aud. Desempeño al Desarrollo Económico		26	38	2	66	3.3	28	1.7	0.42
D.G. Aud. Desempeño al Desarrollo Social		26	36	3	65	3.3	26	1.6	0.40
D.G. Aud. Desempeño a Gobierno y Finanzas		27	32	2	61	3.1	25	1.5	0.41
D.G. Aud. Desem. a Programas Presupuestarios		40	77	0	117	5.9	70	4.2	0.60
<b>Auditoría Especial Tecno. Inf., Com. Y Control.</b>	<b>57</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>120</b>	<b>6.1</b>		<b>24</b>	<b>1.5</b>	<b>0.20</b>
Ofna. del Auditor Esp. Tec. Inf. Com. Y Control		4	6	3	13	0.7			
D.G. Aud. a Tecnologías de Inform. y Comunic.		14	14	1	29	1.5	15	0.9	0.52
D.G. Auditoría y Evaluación Sist. Control Interno		11	13	2	26	1.3	9	0.5	0.35
D.G. Análisis e Investigación Económica		28	23	1	52	2.6	0	0.0	0.00
<b>Auditoría Especial de Gasto Federalizado*</b>	<b>87</b>	<b>71</b>	<b>6</b>	<b>164</b>	<b>8.3</b>		<b>1169</b>	<b>70.9</b>	<b>7.13</b>
Oficina Auditor Especial de Gasto Federalizado		4	3	1	8	0.4			
D.G. Investigación y Evaluación		8	11	1	20	1.0	37	2.2	1.85
D.G. Aud. a Rec. Federales Transferidos "A"		25	16	2	43	2.2	422	25.6	9.81
D.G. Aud. a Recursos Federales Transferidos "B"		24	26	1	51	2.6	258	15.7	5.06
D.G. Aud. a Recursos Federales Transferidos "C"		26	15	1	42	2.1	452	27.4	10.76
<b>Total, Institucional</b>		<b>734</b>	<b>1,002</b>	<b>24</b>	<b>1,977</b>	<b>100.0</b>	<b>1,648</b>	<b>100.0</b>	<b>0.05</b>

FUENTE: Elaboración propia con base a la Estructura Ocupacional y el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF) de 2014.

MMS: Mandos Medios y Superiores; OC: Operativos de Confianza; OB: Operativos de Base

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

Este diseño estructural agudiza aún más la atomización de los recursos enfocados a la auditoría, por sí escasos, dificultando las sinergias y limitando la cobertura y las capacidades en áreas que no están atendidas, particularmente las que tratan la investigación anticorrupción (10 auditorías forenses con el 0.06% de participación) y la evaluación al desempeño (149 de auditorías anuales, el 9% del total) cuando son las que más se necesitan fortalecer en México. Si bien la especialización es fundamental, pues ayuda a optimizar los procesos al aprovechar la *pericia* técnica cultivada en determinada función, ello no significa que las estructuras y las nomenclaturas de los puestos deban limitar las capacidades individuales. Esta definición fomenta el separatismo y la división al grado que en la práctica las unidades se comportan como entidades distintas dentro de una misma institución.

Es un hecho que la definición por nomenclatura influye directamente en la percepción que pueda tener no solo un auditor sino cualquier puesto del gobierno sobre su rendimiento. Está claro que siempre serán más productivos ocho grupos de auditoría consultiva y multidisciplinaria a disposición, que dieciséis direcciones generales limitadas a una función específica.

### 8.5.2. *Criterios de organización*

Hasta aquí, hemos evidenciado que la ASF se ha reorganizado sin definir, de forma clara y explícita, los criterios a seguir para cumplir sus objetivos estratégicos principales: la fiscalización superior. Existe una concepción sobredimensionada de su verdadero tamaño lo cual se refleja en la proliferación de niveles jerárquicos y una especialización por tipo de auditorías que a la larga conlleva un efecto multiplicador, pues cada vez que se crea nueva función se aplican de nuevo todos los niveles establecidos. De ahí, que la ASF, y cualquier organización, cuando incluye un nuevo contenido estratégico, requiere de *criterios de política organizacional* claros hacia el interior y objetivos verificables hacia el exterior, como los que se ilustran:

**CRITERIOS Y OBJETIVOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ASF A LA LUZ DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

**CRITERIOS DE ORGANIZACIÓN (Lo interno)**

- Impulsar una estructura de organización de dirección colegiada, sólida y al mismo tiempo flexible, para optimizar la fiscalización superior y aumentar la productividad, **con los recursos disponibles actuales**;
- Delimitar, clara y definitivamente, la fiscalización superior por segmentos funcionales del presupuesto y no por tipologías de auditoría;
- Aumentar los índices actuales de auditorías de desempeño y de evaluación de políticas públicas (con enfoque a sistemas, organizaciones y procesos completos); y de investigaciones de faltas graves (forenses) **hasta un 100%**, respecto a los volúmenes actuales;
- Agregar la cultura de la administración y desarrollo organizacional, al enfoque puro de legalidad y contabilidad que prevalece en la fiscalización superior
- Reducir del 37.1% al 20% - 25% el número de plazas y del 66.8% al 45% - 50% el gasto de personal de MMS respecto al total de la estructura;
- Aumentar al menos 100%, de 1.7 a 3.4 subordinados por supervisor, el tramo de control general de los puestos de MMS;
- Aumentar 40% la fuerza de trabajo efectiva de fiscalización superior, particularmente de las bases de operación del personal auditor
- Prescindir del 50% de los recursos extraordinarios que anualmente se reciben del PROFIS y demás programas de su tipo (DFP, FOPEDEP...) hasta absorber el 100% de la fiscalización superior a las transferencias y participaciones a Estados y Municipios con los recursos presupuestarios ordinarios en máximo tres Cuentas Públicas;
- Fortalecer y profundizar los procedimientos de investigación de probables faltas graves en el campo mismo de las tareas **hasta garantizar la evidencia suficiente y efectiva de los hechos**;
- Definir segmentos estratégicos de fiscalización y especializarse en su atención conforme la clasificación presupuestal y funcional del gasto público;
- Regionalizar la fiscalización de las transferencias y participaciones federales a Estados y Municipios para hacerla más efectiva y productiva;
- Establecer la optimización y el mantenimiento permanente de las estructuras de organización, así como simplificar los sistemas y los procesos de operación en la gestión interna;
- Diseñar indicadores de **fiscalización superior** que permitan establecer los parámetros mínimos y máximos de auditorías que puede realizar un equipo auditor según el enfoque; y
- Cuantificar y reportar los beneficios de la fiscalización al desempeño no solo en términos de recuperaciones, sino también por generación de ingresos, ahorros o economías.

FUENTE: Concepción propia. ILUSTRATIVO

Estos criterios y objetivos de organización, sin ser definitivos, tienen elementos cuantitativos y cualitativos que funcionan como hilos conductores hacia una estructura interna sólida y al mismo tiempo flexible para llevar a la ASF a la consecución de los propósitos institucionales, particularmente, aquellos que son indispensables frente a los retos y desafíos que el propio SNA necesita.

#### *8.5.3. Diseñar Indicadores de Productividad fiscalizadora*

Los estándares o indicadores de fiscalización superior” se construyen a partir de la asignación de parámetros de medición, mínimos y máximos de auditorías, que una “célula de fiscalización superior” tiene la capacidad de realizar en función de la complejidad y tipo de auditoría, pero también en función de la estructura de organización asignada, de manera que una vez

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

ponderados los promedios mínimos y máximos que resultan de acuerdo a los volúmenes y tipo de auditoría<sup>319</sup> es posible inferir algunos estándares o parámetros de fiscalización útiles:

PARÁMETROS DE PRODUCTIVIDAD AUDITORA POR PUESTO SEGÚN EL TIPO DE FISCALIZACIÓN

Tipo de Auditoría, Evaluación o Investigación	Parámetro de Medición por Auditor	Capacidad Mínima de Fiscalización anual por un Equipo de 10 Auditores
Desempeño y Evaluación de Políticas Públicas	0.51	5
Cumplimiento Financiero y Gasto Federalizado	1.47	15
Inversiones Físicas	0.82	8
Tecnologías, Información y Comunicaciones	0.56	6
Investigaciones Anticorrupción (ex forenses)	0.28	3

FUENTE: Concepción propia ILUSTRATIVO

Este conceptual supone la producción, en un ejercicio fiscal, de un solo auditor o de un equipo de auditoría integrado por 10 auditores considerando los procedimientos que implica realizar auditorías de desempeño, evaluaciones de políticas públicas, de cumplimiento financiero, de inversiones físicas y de tecnologías de información y comunicaciones, específicamente, pero indistintamente en las proporciones que sean pertinentes, con los beneficios complementarios siguientes:

### BENEFICIOS DERIVADOS AL DETERMINAR INDICADORES DE MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD AUDITORA

- Establecer un compromiso de las unidades administrativas auditadoras, con las metas estratégicas que la ASF se proponga lograr a corto, mediano y largo plazo;
- Institucionalizar una técnica participativa de planeación y evaluación, por la que los superiores y los equipos auditores, conjuntamente, podrán orientar la fiscalización a los segmentos prioritarios;
- Establecer objetivos medibles en términos cuantitativos, así como las estructuras adecuadas para alcanzarlos, dimensionando las respectivas contribuciones;
- Hacer énfasis en el autoanálisis del desempeño y, en consecuencia, en el autocontrol, con relación a los resultados obtenidos frente a las metas pre establecidas;
- Facilitar la autocorrección en el desempeño en caso de desviaciones en los resultados con relación a las metas y, si es necesario, la reorientación específica por parte de la alta dirección; y
- Facilitar el seguimiento sistemático, la supervisión y la evaluación del desempeño del personal auditor; y propiciar una sana competencia entre los equipos auditores; y
- Disponer de una estructura de organización sumamente flexible para crecer o adaptarse conforme las circunstancias lo demanden y justifiquen.

Fuente: Concepción propia. ILUSTRATIVO

<sup>319</sup> Estos ejercicios implican cálculos y ponderaciones propias que no se incluyen aquí por su dimensión, sin embargo, si hay algún interés, con gusto están disponibles en [jeronimosalinas@hotmail.com](mailto:jeronimosalinas@hotmail.com) o [@Jeronimosalinas](mailto:@Jeronimosalinas)

#### *8.5.4. Priorizar segmentos estratégicos y especializarse en su atención*

En materia de fiscalización superior, como en todo servicio público, existen sectores funcionales específicos de auditoría con necesidades de atención e implicaciones muy diferentes. Una referencia práctica para definir cuáles son los segmentos estratégicos hacia donde resulta conveniente orientar la fiscalización superior es a partir del presupuesto. De acuerdo con la distribución del gasto, los siguientes son, en un sentido amplio, los segmentos funcionales hacia donde se pueden dirigir, conforme sea conveniente, los esfuerzos de fiscalización y de organización de la ASF para hacerla más productiva:

#### **PROUESTA ESQUEMÁTICA DE ORGANIZACIÓN DE LA ASF HACIA SEGMENTOS FUNCIONALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**



FUENTE: Concepción propia, con base a la clasificación funcional del PEF

Se trata de dedicar la atención a los segmentos de auditoría donde sea posible practicar indistintamente auditorías de regularidad, de desempeño, evaluaciones de políticas públicas e investigaciones especiales por faltas graves con mayor selectividad, precisión y flexibilidad, a través de las definiciones que sugiere el propio presupuesto. Ello no significa menoscabar la importancia de ningún ente público por sus dimensiones presupuestarias, sino de orientar la fiscalización con mayor selectividad y precisión de acuerdo con las prioridades funcionales del Estado, la orientación del gobierno y la organización de la administración pública. Es decir, dilucidar los tipos y enfoques de auditoría cuyos objetivos pueden retribuir más, en términos de productividad, con el menor desgaste de recursos, así como optimizar la estructura de fiscalización en forma controlada y más racional.

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

### 8.5.5. Regionalizar la auditoría a Entidades Federativas y Municipios

Un país como el nuestro, por sus dimensiones (32 entidades federativas con casi 2457 municipios) y características geográficas, políticas, económicas y sociales requiere de un enfoque de auditoría centralizado, diferenciado y especializado hacia el exterior y de mayor cohesión y uniformidad al interior de la propia ASF. Por ello, se considera conveniente segmentar estructuralmente la auditoría a las entidades federativas como se exemplifica a continuación:

DEFINICIÓN ESQUEMATICA PARA REGIONALIZAR LA PRÁCTICA DE AUDITORÍAS A ENTIDADES Y MUNICIPIOS



FUENTE concepción propia ILUSTRATIVO

La importancia económica y social que representa afianzar la fiscalización sobre el total neto de los recursos federales, por concepto de “transferencias, subsidios y participaciones” transferidos a las entidades federativas (1.2 billones de pesos y 25.5% del PEF-2016), así como la opacidad y discrecionalidad con la que se manejan esos fondos y las limitaciones reconocidas al interior de la República, justifican fortalecer el control de un segmento donde la infraestructura no permite garantizar una efectiva práctica de fiscalización. Esta agrupación opcional permitiría balancear, orientar y especializar la fiscalización superior en zonas o regiones geográficas naturalmente vinculadas; facilitaría el apoyo y el seguimiento para desarrollar a este importante segmento; y garantizaría un impacto efectivo de la fiscalización bajo una distribución lógica de comunicaciones, congruente con la importancia sociopolítica y económica de

las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales.

*8.5.6. Racionalizar una plantilla de personal de honorarios que equivale ya al 70% de la estructura auditora de planta.*

Pese que la plantilla de personal contratada bajo el régimen de honorarios asimilados a salarios en conjunto representa sólo el 13% de la nómina de la estructura de planta de la ASF, ésta alcanzó ya un nivel de 833 plazas que representan el 70% del personal asignado a las Unidades Administrativas Auditoras, 1,191 plazas en 2015, como se muestra a continuación:

RELACIÓN ENTRE LA PLANTILLA AUDITORA DE ESTRUCTURA Y LA DE APOYO POR HONORARIOS

Unidad Administrativa Auditora	Auditorías Practicadas		Plantilla de Personal		
	Promedio	Participación %	Estructura (a)	Honorarios (b)	b/a %
<b>Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero</b>	<b>306</b>	<b>18.7</b>	<b>434</b>	<b>164</b>	<b>37.8</b>
Dirección Gral. Auditoría Financiera Federal "A"	52	3.2	88	52	59.1
Dirección Gral. Auditoría Financiera Federal "B"	54	3.3	91	8	8.8
Dirección Gral. Auditoría Financiera Federal "C"	57	3.5	111	24	21.6
Dir. Gral. Auditoría a Inversiones Físicas Federales	133	8.1	100	74	74.0
Dirección General Auditoría Forense	10	0.6	44	6	13.6
<b>Auditoría Especial de Gasto Federalizado</b>	<b>1,169</b>	<b>70.9</b>	<b>142</b>	<b>271</b>	<b>190.8</b>
Dirección General de Investigación y Evaluación	37	2.2	17	28	164.7
Dir. Gral. Aud. a Recursos Federales Transferidos	422	25.6	39	105	269.
Dir. Gral. Aud. a Recursos Federales Transferidos	258	15.7	47	68	144.
Dir. Gral. Aud. a Recursos Federales Transferidos	452	27.4	39	70	179.
<b>TOTAL</b>	<b>1,475</b>	<b>89.6</b>	<b>576</b>	<b>435</b>	<b>75.5</b>

FUENTE: Elaboración propia con base al PAAF de la Cuenta Pública de 2014 y la Estructura Ocupacional de la ASF al cierre de 2014

Notas: No se incluyen las plazas de honorarios contratadas con recursos asignados a los programas de fiscalización, que son asignadas a unidades Administrativas no auditadoras (UAJ, UGA).

Si bien es evidente la economía que resulta de evitar la contingencia laboral, es decir, la exención de las prestaciones laborales al contratar personal bajo este esquema para los programas de fiscalización financiados con presupuesto extraordinario (PROFIS; DFP...) el hecho es que al estar homologadas funcional y operativamente al personal auditor de estructura ha generado que de las 1,648 auditorías que practicó la ASF en 2015, el 47% de la producción auditora depende ya de la plantilla de fiscalización externa, al grado que el refuerzo por

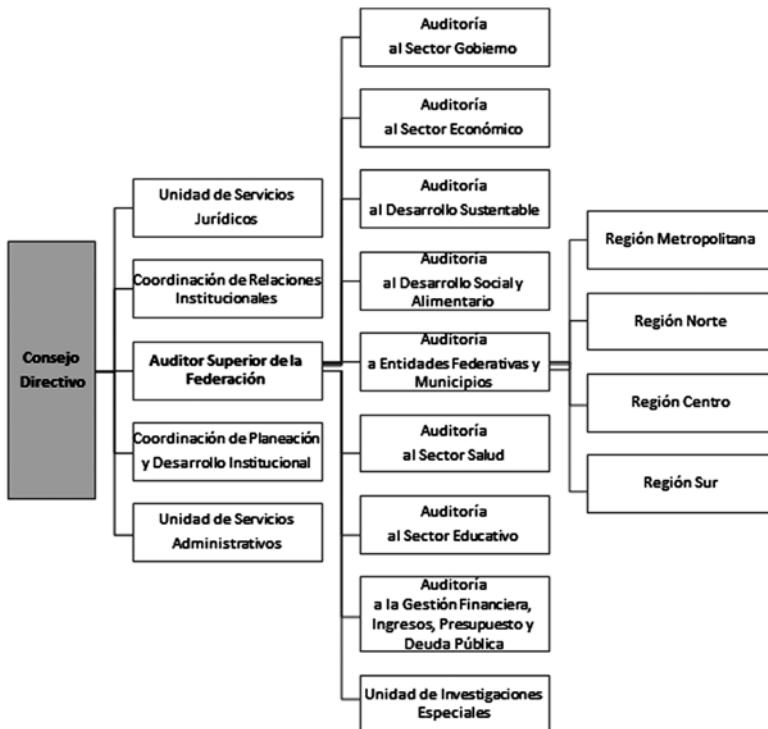
## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

honorarios fue hasta 190% superior a la estructura de planta en las dos Unidades Administrativas Auditoras que juntas registraron 1,475 auditorías. Un ejemplo claro de la injusticia laboral distributiva que genera el *outsourcing*.

### 8.5.7. *Alternativa de organización propuesta*

Una vez establecidos los criterios y objetivos de organización y examinadas las cuestiones que se consideran estructurales, a continuación, se define una alternativa de organización, más no única, para la ASF, que concibe una transformación sin crecimiento de los recursos actuales y congruente con sus propósitos y los del propio SNA, como se concibe a continuación:

### AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN AL PRIMER NIVEL SITUACIÓN PROPUESTA



FUENTE: Concepción propia. Ilustrativa

Se trata de una ASF cuya dirección esté a cargo de un colegiado o Consejo Directivo. Se integraría por once auditores nombrados de forma escalonada, previa realización de un concurso público abierto, para que sean aprobados con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, por un periodo de ocho años, cada uno sin posibilidad de reelección para propiciar la renovación y la innovación. El Auditor Superior de la Federación sería designado entre los propios auditores, mediante voto secreto, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; y, una vez designado, nombraría o removería libremente, al frente de una determinada cartera institucional, a cada uno de los nueve auditores y la décima sería para el responsable de la Unidad de Servicios Jurídicos. La programación y los resultados de auditoría serían deliberados en sesiones plenarias de dicho Consejo.

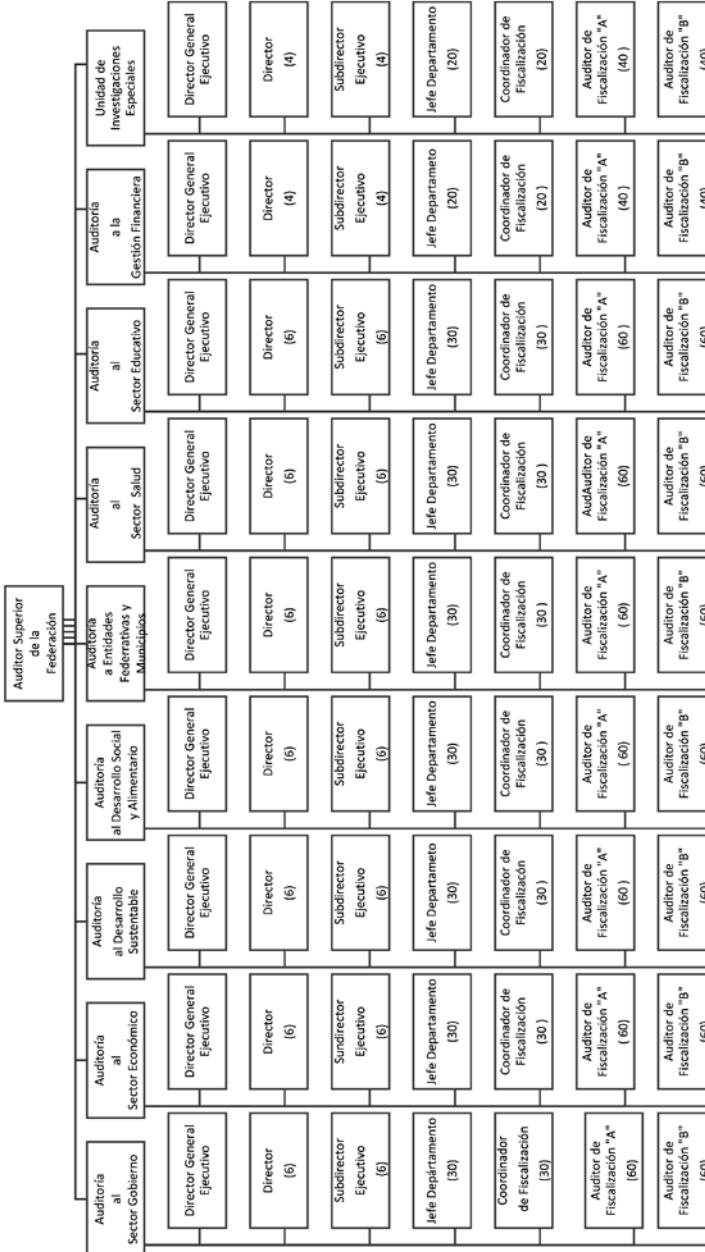
Esa es la estructura del primer nivel. Como se observa, considera un staff en línea del Consejo Directivo, incluyendo las cuatro unidades fundamentales de apoyo y servicio a toda la organización (Jurídico, relaciones Institucionales, Planeación y Desarrollo Institucional y Servicios Administrativos). En línea directa del ASF, se sugieren nueve unidades administrativas auditadoras (UAA) fuertes al primer nivel, que privilegian la orientación y enfoque hacia los segmentos funcionales del gobierno, conforme se sugiere aquí. Entre esas, destaca una “Auditoría a Entidades Federativas y Municipios”, cuya estructura de organización se concibe “relativamente descentralizada”, pues se disponen oficinas para fiscalizar los recursos federales por medio de cuatro regiones coordinadas que, sin embargo, no significa que necesariamente tengan que instalarse fuera del centro, sino que continúen trabajando como hasta hoy, es decir, solo delimitando sus áreas geográficas de competencia respectivas. Todas las UAA, en sus respectivas competencias, tendrían capacidad para practicar auditorías de cualquier tipo, según las necesidades y prioridades lo demanden y justifiquen.

Se trata de una estructura flexible y sólida que privilegia la fiscalización, apta para responder a los propósitos institucionales con oportunidad y mayor productividad e impacto de la función auditora, sin que ello implique cambios ni rompimientos drásticos

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

de funciones, sino innovaciones y redefiniciones, como se muestra en la siguiente estructura y matrices organizacionales:

# REDISEÑO DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS AUDITORAS DE LA ASF



FUENTE: Concepción Propia. ILUSTRATIVO

## Jerónimo Jesús Salinas García

SEGMENTOS, ALCANCE Y ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS/AUDITORIAS									
Auditoría al Sector Gobierno		Auditoría al Sector Económico		Auditoría al Desarrollo Sustentable		Auditoría al Desarrollo Social y Alimentario		Auditoría al Sector Salud	
Poder Legislativo	Hacienda y Crédito Público; Banco de México; Economía	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Desarrollo Social	Agencia Reguladora de Energía; Comisión Nacional de Hidrocarburos	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Baja California; Baja California Sur; Chihuahua; Durango; Nuevo León; San Luis Potosí; Coahuila; Tamaulipas; Zacatecas.	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Educación Pública	Auditoría al Sector Educativo
Oficina: Consejero Interno y Órgano de Control del Ejecutivo Federal;	Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Social, Urbano; y Urbano;	Petroleros Mexicanos	Arte, Cultura, Recreación y Deportes	Instituto Mexicano del Seguro Social	Educación Básica, Media y Tecnológica Superior	Agencia de Asuntos Sociales; Guanajuato; Hidalgo; Michoacán; Morelos; Querétaro; Colima; Jalisco; Nayarit; Sinaloa.	Seguridad Social	Instituto Nacional para la Salud	Auditoría al Sector de Salud
Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marítima; y Procuraduría General de la República	Trabajo y Previsión Social; Turismo, Ciencia y Tecnología	Comisión Federal de Competencia Ferial	Consejo Nacional de Fomento al Deporte	REGIÓN SUR	REGIÓN NORTE	Campeche;	CONSEJO NACIONAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS/AUDITORIAS	CONSEJO NACIONAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS/AUDITORIAS	CONSEJO NACIONAL PARA LA INVESTIGACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS/AUDITORIAS
INE, INEGI, INAI, CNDH, TSPyA									

RESUMEN GENERAL DE LA PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (Gasto de personal en miles de pesos)									
Niveles jerárquicos		ASF		CPDF		UAG		TOTAL	
		Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto	Plazas	Gasto
Auditor Superior de la Federación	1	3,420.1	—	—	—	—	—	1	3,420.1
Auditor Especial	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Titular de unidad	—	—	—	1	3,265.1	1	3,265.1	9	29,385.9
Director General Y Director	1	2,977.2	1	2,977.2	1	2,977.2	1	8,931.6	9
Homólogos	5	16,007.8	4	5,006.2	6	12,009.4	6	30,233.4	50
Secretario Técnico	4	5,673.6	1	4,181.4	2	2,836.8	2	9,238.4	18
Subdirector	8	8,218.6	4	4,140.8	6	6,211.2	6	18,633.6	50
Jefe Departamento	5	16,688.0	16	11,010.6	24	17,702.4	48	31,920.0	280
Coordinador	5	2,285.5	8	3,024.8	32	14,497.2	46	20,389.5	280
Auditor "A"	5	26,395.0	8	3,024.4	32	13,009.6	56	18,531.0	500
Auditor "B"	5	15,851.0	8	2,377.6	32	11,930.4	56	16,493.0	500
Otros Operativos de Confianza	9	3,576.6	23	9,140.2	20	7,986.0	98	20,644.8	77
Otro Operativos de Base	4	4,359.6	10	3,399.0	6	2,039.4	107	6,798.0	114
Total	52	45,150.0	83	30,748.2	182	94,448.7	509	185,526.80	1,887
Participación %	1.93	3.2	3.08	3.62	6.02	6.73	18.90	33.12	73.12
Staff del ASF									100.00
									Fiscalización

FUENTE: Concepción propia a partir del Manual de Organización y el Análisis de Planes de la ASF al cierre de 2015. ILUSTRATIVO.  
 ASF: Auditor Superior de la Federación; CODEF: Coordinación de Planeación y Desarrollo de la Fiscalización Superior; UAG: Unidad General de Administración; UA: Unidades Administrativas Auditadas.

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

Se trata de una estructura matricial y de horizonte amplio, en la que toda la plantilla, pese existir especializaciones funcionales, se concibe como un grupo de unidades de participación conjunta, con personal altamente capacitado y entrenado para contribuir y, en su caso, agregarse según su área de especialidad profesional y las prioridades institucionales, a la práctica de cualquier tipo de auditoría, inspección, evaluación o investigación, independientemente de su tipología, objetivo y enfoque. Ello significa que el personal auditor ejecutivo pueda ser reasignado racionalmente de acuerdo con los sujetos y objetos de fiscalización seleccionados en la planeación, programación y revisión de la Cuenta Pública.

*Las auditorías a los segmentos de Gobierno, Económico, Salud, Educación, Desarrollo Sustentable y Desarrollo Social-Alimentario, se organizarían con base en los ramos y los sectores estratégicos del presupuesto y absorberían en lo general las funciones de las actuales AECF, AED y de la AETIC, salvo las relativas a la DGAF y a la DGAIE. La Auditoría a Entidades Federativas y Municipios, básicamente, absorbería las funciones actuales de la AEGF.*

*La Auditoría a la Gestión Financiera*, como una UAA especializada en el análisis macro de las finanzas públicas, la contabilidad gubernamental, los ingresos, el presupuesto, la deuda pública y el SED programático presupuestario, pero, además, como área de servicio para proveer a la ASF de evaluaciones financieras de proyectos de inversión y análisis de costo beneficio relacionados con el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales. Asimismo, para asistir al Gobierno federal, particularmente a los poderes Ejecutivo y al Legislativo, con alternativas de mejoramiento del sistema de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad, previas a la definición y aprobación del proyecto del presupuesto. Esta absorbería las funciones de la DGAIE.

*La Unidad de Investigaciones Especiales*, absorbiendo las funciones actuales de la DGAF, ya no como una auditoría propiamente dicha, sino como su nomenclatura lo señala, como un área proactiva para responder, con toda la oportunidad, inteligencia y tecnología anti criminal disponible al alcance, las denuncias ciudadanas y los hallazgos de auditoría que involucran presuntos actos de corrupción, irregularidades, faltas graves o

conductas ilícitas; pero que, una vez realizadas las indagaciones, inspecciones, pesquisas, exámenes y comprobaciones, al final se vuelva preventiva, al promover y sugerir los cambios normativos, de procedimiento y de gestión que sean necesarios, mediante políticas susceptibles de ser aplicadas por el gobierno en el nivel y función de la administración pública nacional que corresponda, para evitar situaciones similares.

Ello implica pasar de cuatro a nueve UAA lo que de entrada representa reforzar y ampliar en un 125% el primer nivel de dirección y decisión. Al racionalizar los tramos de control en los puestos de Director General, director y subdirector, que se reducen de 170 a 118 plazas, es notable el reforzamiento en la fuerza de fiscalización efectiva pues crece de 436 a 1,500 plazas, aumentando 3.5 veces las bases de operación. Naturalmente, se acerca el talento directivo a la operación y se aprovecha el escalafón actual para fomentar el desarrollo del personal, ya que al mismo tiempo se duplican, de 236 a 500, las células de fiscalización, considerando a los Jefes de Departamento y a los Coordinadores como líderes de grupo, en proporciones equitativas, de mil auditores, 500 “A” y 500 “B”, que pueden ser integrados y promocionados racionalmente según sus propios méritos y desempeño. Esto permitiría, potenciar los recursos y aumentar las bases de fiscalización efectiva al menos en un 50%, solo a partir de redefiniciones. Particularmente, del enfoque auditor, la estructura de organización y los procedimientos de operación institucionales.

En suma, se trata de un cambio de paradigma para superar el enfoque “puro” a la legalidad y la contabilidad que muestra una fuerte resistencia en México, contra un cambio que es indispensable, para que la fiscalización asuma la cultura administrativa que necesita, se desprenda de esquemas arraigados de la Contaduría Mayor de Hacienda e impulse la resiliencia hacia la innovación y la optimización de las organizaciones, que sugieren las doctrinas y mejores prácticas de gestión y gobernanza pública contemporáneas<sup>320</sup>.

<sup>320</sup> Gary Hamel, ha señalado que, para lograr resiliencia, las organizaciones tendrán que superar el desafío cognoscitivo de eliminar la negación, la nostalgia, y la arrogancia; el desafío estratégico de aprender cómo crear una abundancia de experimentos tácticos pequeños; el desafío político de reasignar los recursos financieros y humanos a donde pueden ganar más; y el desafío ideológico de aprender que la renovación estratégica es tan importante como la optimización”. Traducción propia del artículo “Quest for Resilience” publicado por Harvard Business Review, Sep. 01, 2003.

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

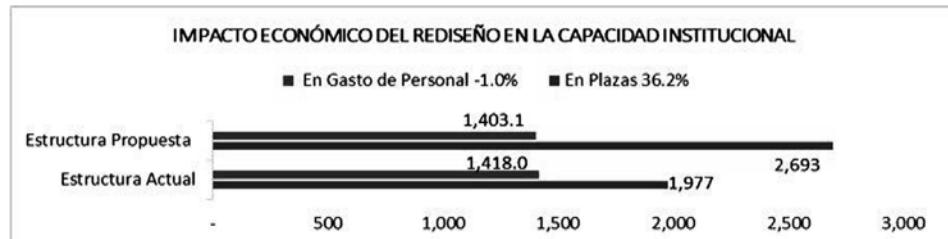
Para dimensionar el impacto de un rediseño semejante en términos cuantitativos, solo a partir de la plantilla y del gasto de personal, que por sí implica 88% del gasto total de la ASF, es posible observar a detalle el contraste por nivel jerárquico, tipo de plaza y costo implicado, destacando los cuantitativos siguientes:

IMPACTO DEL MODELO ORGANIZACIONAL EN TÉRMINOS DE OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS

Niveles Jerárquicos	Plazas						Gasto de Personal (miles de pesos)					
	Actual		Propuesta		Diferencia		Actual		Propuesta		Diferencia	
	No.	Part.	No.	Part.%	Neta	Relativa	Monto	Part.	Monto	Part.	Neta	Relativa
Mandos Medios y Superiores	Auditor Superior	1	1		0		3,420.1		3,420.1		-	
	Auditor Especial	4	0		-4		13,212.4		-		- 13,212.4	
	Titular de Unidad	3	11		8		13,060.4		35,916.1		22,855.7	
	Director General y H.	28	734	570	-15	-164	95,270.4	946.9	44,658.0	651.4	- 50,612.4	-295.5
	Director Y Homólogos	78	= 37.1%	= 21.2%	= 71	= -7	184,143.5	= 66.8%	160,124.8	= 46.4%	- 24,018.7	= -31.2%
	Secretario Técnico	33		27	-6		55,317.6		45,388.8		- 9,928.8	
	Subdirector	205		74	-131		255,694.4		89,027.2		- 166,667.2	
	Jefe Departamento	382		373	-9		326,756.8		272,912.0		- 53,844.8	
Operativos	Coordinador Auditores	209	373		164		88,807.6		167,647.0		78,839.4	
	Auditores "A"	367	1,243	2,123	274	880	166,790.2	471.1	240,602.0	752.1	73,811.8	281.0
	Auditor "B"	199	= 62.9%	= 78.8%	641	442	65,507.2	= 33.2%	219,598.0	= 53.6%	154,090.8	= 59.7%
	Otros de Confianza	227		227	0	77.8%	90,209.8		71,929.4		- 18,280.4	
	Otros de Base	241			0		59,822.4		52,344.6		- 7,477.8	
<b>Total</b>		<b>1,977</b>	<b>100.0</b>	<b>2,693</b>	<b>100.0</b>	<b>716</b>	<b>36.2</b>				<b>- 14,444.8</b>	<b>- 1.0</b>

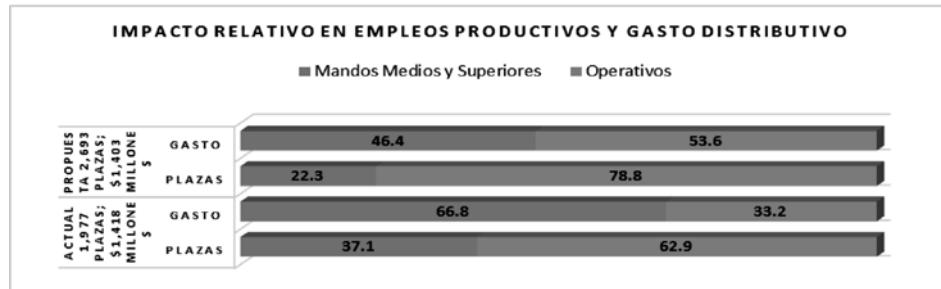
FUENTE: Concepción propia. Con base al resumen de los gráficos de la estructura de organización actual y propuesta previstos a detalle.

Pese aumentar 716 puestos netos en la fuerza de fiscalización efectiva, esto es 36.2% de empleos adicionales a la capacidad institucional actual, el gasto de personal no crece, sino se reduce en 1.0% menos el gasto actual:

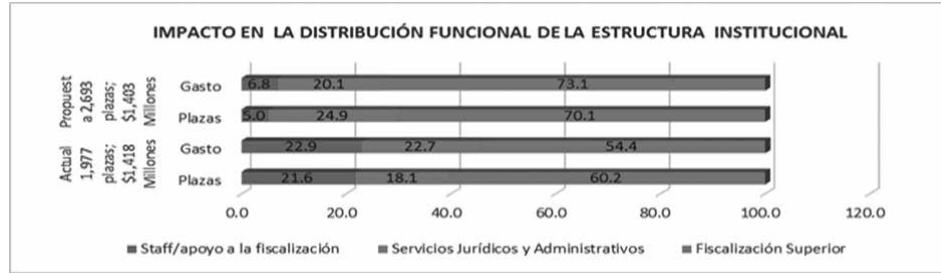


Ello resulta de transformar 164 plazas de mando en 880 plazas operativas, lo que significa aumentar en 70.8% la fuerza de trabajo efectiva y reducir del 37.1% al 22.3% la proporción

entre la plantilla de MMS y los niveles operativos, sin que ello implique afectar en nada a la base operativa sindicalizada. Es decir, se amplía el tramo de control en un 150%, lo que significa balancear el gasto implicado de los MMS mandos del 66.8% al 46.4%, con relación a los de las bases de operación, logrando no solo más y mejores empleos, sino además cierto equilibrio o justicia distributiva desde la nómina, como se aprecia a continuación:



Más aún, se logra invertir la relación entre el personal staff, de apoyo y de servicio jurídico/administrativo, con respecto al personal vinculado a la función sustantiva auditora cuyas proporciones serían del 70.1% en el número de plazas y del 73.1% en el gasto de personal:



Sin embargo, eso no es todo ya que, con este diseño, como se ha explicado antes, es posible reducir paulatinamente su dependencia por los servicios externos de personal de honorarios vinculado a la fiscalización de programas específicos (PROFIS, DFP...), que implican una plantilla por arriba del 70% de la estructura auditora de planta y 200 millones de pesos anuales

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

en promedio anual. Es decir, economías que en conjunto podrían representar al menos 25% del presupuesto anual, sin contar los gastos de operación por instalaciones, equipamiento, materiales y servicios implicados en general, pero, principalmente, por los niveles jerárquicos superiores.