



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“La Rendición de Cuentas Públicas:
el proceso de fiscalización como elemento de control
administrativo, jurídico y político dentro del proceso democrático.
El caso de México 2004”**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA
P R E S E N T A
DIANA DE LA MADRID LADRÓN DE GUEVARA

ASESORA: MAESTRA HILDA ABURTO MUÑOZ



CIUDAD UNIVERSITARIA	2006
-----------------------------	-------------



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A Eloina y Waldo, por darme el mejor regalo: la vida.

A ti mamá, porque sin importar los retos que se han presentado a lo largo de la vida eres mi más grande ejemplo de fortaleza, perseverancia y paciencia. Esta tesis es por ti y para ti porque sin tu apoyo incondicional, tu amor y confianza, no hubiera sido posible lograrlo.

A Guadalupe y Soledad, por apoyarme en todos los sentidos y hacerme sentir protegida y amada, como si fuera una más de sus hijas.

A Berenice, Víctor y Ricardo, con quienes compartí desde la infancia los excelentes, los buenos, los malos y los peores momentos: sin duda alguna, su compañía y cariño sólo son comparables con los de los hermanos.

A Esme, porque aún antes de entrar a la Facultad fuiste mi guía y al paso del tiempo te considero una de mis más valiosas amistades.

A Janeth, por brindarme tu amistad incondicional trascendiendo el espacio universitario y dándole un nuevo sentido a la "Innombrable".

A Fernando, Gladis y Nadin, por leer este trabajo en una de sus tantas versiones y hacerme varias sugerencias que le dieron mayor coherencia y sustento a la redacción.

A Alan y Karina, por demostrarme que hay obstáculos a vencer cada día pero que, con el apoyo de los amigos y el esfuerzo suficiente, se pueden lograr los sueños.

A Os, por sacrificar varios fines de semana y dedicar varias horas al diseño de las imágenes que aparecen en la presente, por su apoyo, paciencia y amor.





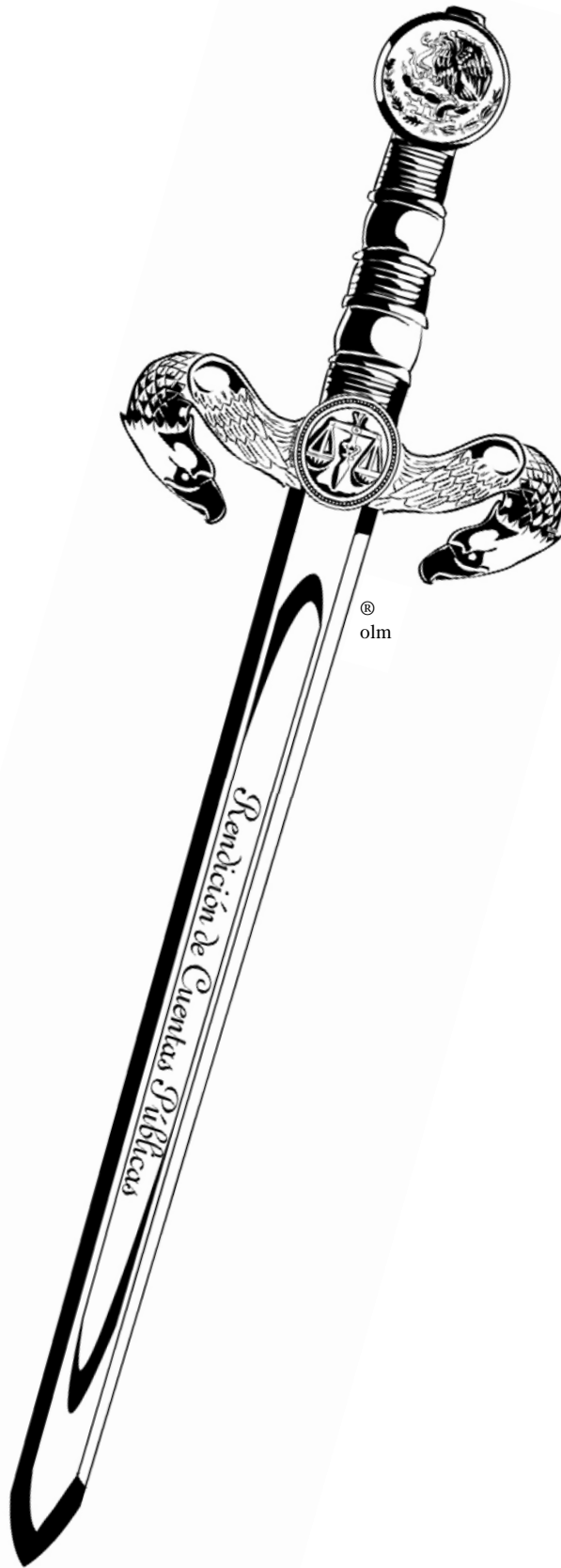
A la Maestra Hilda Aburto Muñoz, por creer en mi propuesta y apoyarla, por su tiempo, por su guía académica, por darme mi primera oportunidad laboral en el ámbito educativo, por su respaldo profesional y por su amistad.

A Carlos Sirvent, por su respaldo profesional y apoyo para culminar el proceso de titulación.

A Javier Oliva, Valeriano Ramírez y Ricardo Navarro, por dedicar parte de su tiempo a la lectura de la presente y señalar los cambios necesarios para afinar las categorías politológicas.

A Juan José Sánchez Rueda, por la oportunidad otorgada durante el desarrollo de esta tesis a la par de mi actividad laboral.

A todos aquellos maestros de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que con sus conocimientos contribuyeron en mi formación académica y profesional. También, porque de una u otra manera muchos de ellos son un ejemplo a seguir.



Diseño: Oswaldo Lebrija Murillo

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I. PROCESO DEMOCRÁTICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS	
1.1 Democracia y Rendición de Cuentas Públicas.....	9
1.2 Sistema Autoritario en México.....	31
Capítulo II. RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS Y PROCESO DE FISCALIZACIÓN	
2.1 Accountability y la Rendición de Cuentas Públicas.....	53
2.2 Historia del proceso de fiscalización en México.....	75
2.3 Control de los recursos públicos: el proceso de fiscalización.....	99
2.3.1 Marco normativo dentro del proceso de fiscalización de los recursos públicos.....	125
Capítulo III. ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO	
3.1 Análisis del Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2004.....	175
3.2 Propuestas.....	205
Capítulo IV. CONCLUSIONES.....	213
Anexos.....	223
A) Entrevistas a Diputados de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. LIX Legislatura.....	227
B) Solicitud de Acceso a la Información Pública.....	243
BIBLIOGRAFÍA.....	251

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como meta adentrarse en dos procesos: la Democracia y la *Rendición de Cuentas Públicas* en México, pues ambos temas adquieren cada vez mayor importancia e influencia en el devenir democrático, lo cual se manifiesta continuamente en los discursos políticos.

El interés en el tema desemboca en dos niveles: el teórico y el práctico. En el nivel teórico, poco se ha explorado, analizado y entendido dentro del campo de conocimiento politológico y administrativo, por lo que existe un vacío que se percibe en los estudios al respecto. Es así que este trabajo tiene entre sus bases la obtención y comprensión de textos (incluso en lengua inglesa) y la asistencia a diversos foros sobre fiscalización de recursos públicos y transparencia de la información pública, que permitieron interpretar el fenómeno desde diferentes puntos de vista de diferentes teóricos y especialistas en el tema.

Para el nivel práctico, se recurrió a diversas instancias (incluyendo al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) para obtener el *Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2004*, principal objeto de análisis de esta investigación. De igual forma, se aplicó un cuestionario acerca de la *Rendición de Cuentas Públicas* y del proceso de fiscalización, para averiguar el grado de conocimiento que tienen los diputados de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ya que son ellos los encargados de recibir los resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación, producto del análisis de la Cuenta Pública y de sus auditorías.

Cabe señalar que a nivel práctico y en el ámbito político, desde hace relativamente pocos años, en México se han establecido las bases para avanzar dentro del proceso democrático, canalizando los esfuerzos principalmente hacia el espacio electoral lo

que ha provocado cambios sustanciales, como lo demuestra la gradual reducción del poder ejecutivo y el fortalecimiento del legislativo.

Es sin duda alguna un logro significativo, pero no se debe omitir que el compromiso va más allá de las elecciones, ya que también implica prevenir, controlar y supervisar a quienes han sido elegidos mediante el voto popular y que durante el ejercicio de sus funciones pueden llegar a abusar del poder, por lo que se debe constatar cada uno de los actos de gobierno que realicen los representantes del pueblo antes, durante y después de su mandato. Así mismo, se debe examinar que los servidores públicos en cada una de las decisiones que ejecutan, llevan implícito el compromiso de rendir cuentas públicas claras y precisas, debido a que manejan fondos públicos que pertenecen a los ciudadanos.

No obstante, esto no ha sucedido en México, dado que espacios estratégicos del ámbito público se encuentran en zonas de opacidad que crean un ambiente deteriorado y desvirtuado, permitiendo que actores políticos, procesos e instituciones olviden su razón de ser, así como los principios de ética que los deben regir. Por lo anterior, se ha derivado en prácticas incorrectas e impunes que lo único que generan es desconfianza e incertidumbre entre los gobernados.

Para que ello no ocurra se requiere entre otras cosas que el poder se desconcentre, por lo que se establece la división de poderes como un sistema de pesos y contrapesos. Derivado de lo anterior y como un instrumento para prevenir, controlar y supervisar el ejercicio del poder, se instituye de facto la *Rendición de Cuentas Públicas*, que implica determinar responsabilidades y sancionar a quienes abusen de las facultades que se les han otorgado.

Este instrumento, para su eficaz funcionamiento requiere de diversos elementos, como son la responsabilidad política de los gobernantes, el control y la vigilancia entre poderes, la fiscalización de los recursos públicos y la transparencia del proceso gubernamental en todos los aspectos. Es por ello que forma parte del análisis sustancial de esta investigación.

Dentro de este orden de ideas, es preciso que se establezcan reglas del juego vigentes, para prevenir mediante el establecimiento y otorgamiento de una interpretación clara y precisa de las normas, para evitar que se abuse del poder, así como del erario público al racionalizar el uso de los recursos públicos. Sin embargo en caso de no lograrlo, es indispensable instituir castigos severos dado que dentro del contexto actual de México se da una interpretación elástica, una aplicación y obsolescencia normativa, que han permitido la proliferación de conductas ilícitas, aunado al hecho de que fortalece el Régimen Político autoritario que se contradice con el Sistema Político que se encuentra transitando hacia la *Democracia*, siendo este último el que responde a la realidad social del país.

Por todo ello y en virtud de que existen varios tipos de controles dentro de la Administración Pública, la investigación se circunscribe a las auditorías externas del ámbito federal, en tanto las realiza una institución externa que depende del Poder Legislativo y que institucionalmente, se encuentra al mismo nivel político que el Poder Ejecutivo.

Del universo de trabajos que dan cuenta de las auditorías externas federales realizadas a instituciones que ejercen recursos públicos, se seleccionó el último *Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2004*, debido a que actualmente se encuentra en revisión la Cuenta Pública del año 2005. Por lo que atañe a los objetivos particulares que se pretenden con esta investigación, estos son los siguientes:

- 1) Determinar dentro de la Constitución Política, de la Ley de Fiscalización y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aquellas normas que limitan y a su vez permiten exigir la *Rendición de Cuentas Públicas*, así como llevar a cabo el proceso de fiscalización de los recursos públicos en México.
- 2) Detectar los impedimentos teóricos, legales y políticos, que obstaculizan tanto la *Rendición de Cuentas Públicas* en México, como el efectuar el proceso de fiscalización de los recursos públicos.
- 3) Conocer el proceso que se realiza para elaborar y revisar la Cuenta Pública Federal 2004, desde la entrega del documento a la Cámara de Diputados, hasta la fiscalización posterior de los ingresos y los egresos de los entes públicos, también por parte de esta misma instancia.
- 4) Comprobar el conocimiento que tienen los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación respecto a la *Rendición de Cuentas Públicas* y al proceso de fiscalización en México.
- 5) Analizar el Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, poniendo énfasis en su accesibilidad, su facilidad de interpretación, los aspectos en los que profundiza, el trabajo realizado y su utilidad; así como las acciones para castigar a los servidores públicos y fomentar así la *Rendición de Cuentas Públicas*, sirviendo a su vez como documento legitimador de los procesos gubernamentales.

La investigación es presentada a lo largo de todo el documento a través de tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el capítulo I se exponen los elementos teóricos que a través de la historia integran el concepto actual de la *Democracia* en la búsqueda de la coincidencia entre los intereses de la ciudadanía con los particulares, así como la implantación de este modelo en un país como México con rasgos y herencia autoritaria, que siguen presentes dentro de la normatividad mexicana.

En el capítulo II se detalla la información en torno al concepto de *Rendición de Cuentas Públicas* y el proceso de fiscalización en México, en donde en primer lugar se hace una comparación entre el primer concepto y el de *Accountability*, que es precisamente de donde se traduce el término. A partir de su análisis, se determina que el elemento más consolidado es el proceso de fiscalización de los recursos públicos.

En un segundo momento, dentro del mismo capítulo se hace un recuento de la historia del proceso de fiscalización en México desde los aztecas hasta la actualidad dado que es el momento en el cual se establecen las primeras normas para llevar a cabo el manejo de recursos públicos; un tercer pasaje describe la forma en la que se realiza el control de los recursos públicos a través del proceso de fiscalización desde la teoría del equilibrio de poderes hasta su práctica en el país; y finalmente en un cuarto apartado se analiza el marco normativo que rige el proceso de fiscalización en México enfocándose en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación además de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fortalecen la hipótesis de varios historiadores y politólogos, que plantean que la normatividad sigue fortaleciendo el Régimen Político autoritario mientras que el marco jurídico que permitiría fortalecer el Sistema Político se ve menguado en su transición hacia un Estado democrático.

Por lo que atañe al capítulo III titulado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se analiza el contenido del *Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2004* (en el cual se revisa la Cuenta Pública y se presentan las conclusiones producto de las auditorías realizadas por la ASF). En un segundo momento, a partir de los resultados, se determinan las áreas de oportunidad que tiene la Auditoría Superior de la Federación, para contribuir a incrementar la credibilidad ciudadana en la gestión gubernamental.

El capítulo IV corresponde a las conclusiones de la investigación, donde se despejarán preguntas como: ¿en la actualidad el concepto de *Rendición de Cuentas Públicas* en México y su traducción se relacionan directamente con la definición teórica que se le ha dado? ¿Las leyes actuales son claras y precisas? ¿La normatividad fortalece el tránsito hacia un Estado democrático? ¿Su interpretación y aplicación, dan lugar a que los gobernantes se hagan responsables de sus actos, toma de decisiones y administración de recursos públicos, y en consecuencia las sanciones guardan relación directa con los daños causados?

De igual forma, se presentan otras interrogantes entre las que destacan las siguientes: ¿Manipular la información pública contribuye a fomentar la cultura de la *Rendición de Cuentas Públicas* y a mantener la credibilidad ciudadana? ¿El trabajo y análisis que realiza la Auditoría Superior de la Federación se encuentran insertos en un marco jurídico, así como económico acordes con la realidad social y en consecuencia se reflejan en el Análisis del Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2004? ¿Los entes públicos fiscalizados y la difusión del trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación es suficiente para legitimar los procesos públicos y mantener la credibilidad ciudadana?

Finalmente, se presentan dos anexos que sirven de sustento a la investigación donde se muestran los resultados de las entrevistas realizadas a los diputados de la LIX Legislatura que integran la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como los resultados obtenidos a partir de la solicitud de acceso a la información pública presentada para obtener datos acerca de los temas en cuestión. Con la suma de todo lo anterior y para complementar lo que se describe se presentan una serie de imágenes, organigramas, cronogramas, cuadros y gráficas, a lo largo de los diferentes capítulos y anexos.

El objetivo detrás de toda esta investigación es proveer al lector de una visión global e integral de la *Rendición de Cuentas Públicas* y del elemento más consolidado dentro de la transición a un Estado democrático en México: el proceso de fiscalización de los recursos públicos, en su fin por controlar, supervisar y limitar el ejercicio arbitrario del poder.

Capítulo I. PROCESO DEMOCRÁTICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS

1.1 Democracia y Rendición de Cuentas Públicas

Sin duda alguna el término *Democracia* ha sido el vocablo más empleado en el lenguaje político; no obstante, se ha utilizado para referirse a realidades distintas y en ocasiones contradictorias, que dieron y siguen dando lugar a formular diversas clasificaciones. Lo anterior sin mencionar el número de trabajos que se han elaborado en torno al tema y que difieren totalmente entre un autor y otro.

No es objetivo de este trabajo el realizar un análisis exhaustivo del concepto *Democracia*, sino el exponer un breve desarrollo de dicho término teniendo como base a Giovanni Sartori,¹ considerando sus diversas acepciones, para así comprender el uso y aplicación que se le da en esta investigación.

Para Sartori, "... la democracia se asienta en las ideas, ideales formados y seleccionados por la corriente que se inició en la antigua Grecia y fue trasmitiéndose selectivamente de generación en generación, como parte de las experiencias de la humanidad a través del tiempo y del espacio..."².

De esta manera se reconoce que la *Democracia* no se presenta de la misma manera en un país que en otro, lo que en gran parte se debe a que "son productos históricos diversos en donde lo que los diferencia son los diversos modos de producción que se dan en cada país, lo que determina la forma en que surge..."³.

¹ Nace en Florencia en 1924, maestro de Ciencias Políticas, Sociología e Historia de la Filosofía en la Facultad de Ciencias Políticas de Florencia y politólogo de profesión, que ha estudiado el concepto Democracia desde sus orígenes históricos.

² Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia*. España, Alianza Universidad, 1988, tomo I, p. 16.

³ Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia?* México, Patria, 1997, p. 32-33.

Por tanto deben analizarse “los dos tipos de productos que se han definido: directa, como participación e indirecta, como representación... La directa, es el ejercicio directo del poder fundada en la participación de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad... Indirecta, sistema de control y limitación del poder mediante mecanismos representativos de transmisión del poder...”⁴.

Para los fines de esta investigación, en la primera parte del presente capítulo se exponen algunas frases históricas que ayudaron a crear el concepto de *Democracia* moderna, para después establecer el significado del concepto y de sus componentes.

Es en la antigua Grecia donde se acuña por vez primera el término *Democracia* que “...viene del vocablo demos (pueblo) y kratos (poder), cuyo significado literal es poder del pueblo”⁵.

En el ámbito teórico, entre los principales pensadores de aquella época, Platón (428-347 a. C.) definió a la *Democracia* como una “forma negativa que sólo es superada por la tiranía”⁶, y Aristóteles (384-322 a. C.) en lo general, reconoció a la *Democracia* como una “forma mala”⁷.

Generalmente, dentro de este período, encontramos a la *Democracia* descrita como una forma de gobierno degenerativa o indeseable dado que, en el mundo antiguo existía una marcada jerarquización donde se creía preferible el favorecer a ciertos sectores sociales, tradicionalmente asociados con la aristocracia. Se argüía entonces que cuando el poder se depositaba en la *Democracia* era ejercido únicamente para ventaja de los pobres; de ahí el signo negativo que se le atribuyó.

En el ámbito práctico este término sirvió para definir al régimen ateniense de la

⁴ Ídem. p. 137.

⁵ Razinkov O, *Diccionario de Filosofía*. Moscú, Progreso, 1980, p.107.

⁶ Platón, *La República o el Estado*. México, Espasa-Calpe, 1990, p. 33.

⁷ Aristóteles, *La Política*. México, Espasa-Calpe, 1995, p. 88.

asamblea de ciudadanos que decidía directamente sobre los asuntos públicos sin necesidad de intermediarios. Su número nunca sobrepasó las dos mil personas y constituía una minoría de la población en donde los ciudadanos al servicio de la *polis* —ciudad comunidad—, debían sacrificarse al interés superior de la ciudad.

Todo ello se interpreta como la reunión en una asamblea soberana de individuos que gozaban de derechos políticos, con el fin de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros de la ciudad. De esta manera, su libertad consistía en participar, así como ejercer su poder dentro de la colectividad y eran medidos con base en la ventaja o del daño que hacían a la polis.

Al transcurrir el tiempo, al emitir y/o derogar leyes de acuerdo a la conveniencia particular de diversos individuos o grupos sociales, se polarizó el conflicto entre ricos y pobres, y la asamblea terminó convertida en un sistema opresor. Además, su organización política no duró más que cinco generaciones, desapareciendo durante más de dos mil años, debido a la invasión y dominio que sufrieron por parte de culturas extranjeras.



La *Democracia* se ha distinguido por ser la mejor y la peor forma de gobierno, todo según la sociedad y contexto político-social en el que se presente. Es en este sentido que a pesar de que la *Democracia* en la antigüedad no era considerada como una opción de gobierno, al aplicarse logró una palpable mejoría en el sistema de organización política de aquel tiempo, ya que demostró que era preferible la distribución en lugar de la concentración del poder.

Es así como con el tiempo Aristóteles argumentó que se podía llevar a cabo “la mezcla de distintos principios gubernamentales en uno nuevo, denominado gobierno mixto —República—. Éste era un nuevo régimen más rico y complejo, debido a que el poder se distribuía a partir de la combinación de tres formas de gobierno simples —monarquía, reinado, aristocracia y república— o por lo menos de dos de ellas —república-democracia y aristocracia-oligarquía—”⁸.

Es importante mencionar que la República griega se refería a un gobierno mixto mientras la romana incluía a numerosas fuerzas sociales; no obstante, varios autores los relacionaron entre los que destaca Maquiavelo (1469-1527) quien “...se refiere a una nueva tipología de las formas de gobierno distinguiendo las Monarquías de las Repúblicas: éstas —gobierno de una asamblea— incluían a la Aristocracia —asambleas de pocos— y a la *Democracia* —asamblea de muchos—, que podían combinarse, mientras que la Monarquía era el gobierno de una sola persona”⁹. Así, la República y la *Democracia* se mantuvieron unidas hasta la modernidad y fue Montesquieu (1689-1755) quien agregó el régimen despótico, pero argumentaba que la *Democracia* “tenía como principal instrumento al sorteo que continuaba siendo un mecanismo aristocrático”¹⁰.

Por otra parte, la *Democracia* requería que los miembros del pueblo tuvieran un elevado nivel educativo aunado al hecho de que era indispensable distribuir la riqueza.

Es en torno a ello que Polibio (210 a.C–127) se dedicó a desarrollar ampliamente el concepto de gobierno moderado, para él esta forma de organización política era sobre todo un “sistema de pesos y contrapesos en el que había mutuos controles para que

⁸ Aristóteles, *La Política*. México, Espasa-Calpe, 1995, pp. 87,171-174

⁹ Maquiavelo Nicolás, *El Príncipe*. México, Mexicanos Unidos, 1993, p. 40.

¹⁰ Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*. México, Porrúa, 1995, pp. 8-11.

ninguna parte tomase la supremacía sobre las demás, por lo que se le otorgan atribuciones y funciones específicas a cada fracción”¹¹.

Al transcurrir el tiempo aparece Montesquieu quien propuso un arreglo institucional que organiza y distribuye las funciones públicas a partir de una adecuada libertad, que es parte fundamental del Estado moderado: “... aquel que se apega a la división de poderes y a la ley, en oposición al gobierno despótico el cual opera sin leyes ni frenos”¹². Sin embargo, no debe confundirse gobierno mixto con división de poderes dado que, el primero tiene como objeto el equilibrio de fuerzas sociales y la segunda, las funciones públicas.



La *Democracia* moderna es definida por Sartori como *liberal* de la siguiente forma:

“Ella puede ser denominada como representativa vertical, lo cual es una forma de Estado y de gobierno —indirecto—, provocando que el proceso político se desarrolle a través de diversas etapas y filtros para actuar con cautela y bajo restricciones de seguridad, los cuales se complementan con un sistema de limitación y control del poder —mediante normas que fueron acordadas por todos los ciudadanos y a las cuales se deben sujetar los representantes del poder público—. El individuo es un valor independiente de la sociedad y del Estado —ciudad-Estado— el cual se manifiesta en un territorio extenso y hacia una nación entera, donde convergen el Estado y los ciudadanos, como gobernantes y gobernados. Se valora lo privado para la autorrealización personal, siendo la libertad política el valor que la estructura, y, la libertad individual es fundamental para poder participar en el ejercicio del poder, respecto al germen y el alimento de los Estados se encuentran las diferencias, el disenso, la diversidad y las partes, que concurren en torno al concepto igualdad, teniendo como base lo jurídico-político, y finalmente la única forma de gobierno que le es contraria es la autocracia...”¹³.

¹¹ Polibio, *Selección de Historias*. España, Akal, 1986, pp. 157-158, 165, 171-174.

¹² *Ibíd.* pp. 15,16, 26,30-36,79.

¹³ Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia*. España, Alianza Universidad, 1988, pp. 345-365.

El Estado moderno, —“presencia estructural e impersonal con efectivo control territorial sobre todo lo que presume de su jurisdicción, además de ser un conjunto complejo y vastísimo de estructuras de mando, administración y legislación, sostenido por una variedad de aparatos” —¹⁴ son plenamente soberanos, pero ello no implica que no se de la tiranía por lo que para evitar dicha posibilidad, lo que se divide son las funciones de gobierno. Ello, ante el posible abuso del poder donde el Estado es un sistema de control y limitación del poder, permitiendo a la sociedad desarrollarse dentro de su esfera de participación.

Esta última es ejercida a través del voto que aunque se sabe era un elemento aristocrático se transformó al repetirse constantemente y es el medio a través del cual, el pueblo mantiene o elimina su confianza en los gobernantes los cuales, también son afectados al rotarse los puestos públicos, que tienen una duración determinada .

Por otra parte se encuentra Emmanuel Kant (1724-1804), quien diseñó la tipología de formas de gobierno de acuerdo a la manera en que se gobierna, distinguiendo “entre el gobierno de uno Monarquía, el de pocos Aristocracia, y el de muchos *Democracia*... Las dos clasificaciones admiten combinaciones, por lo que pueden existir repúblicas democráticas, aristocráticas y monárquicas; el despotismo es el único que nunca cambia”¹⁵.

No obstante, republicanos y demócratas establecieron que la *Democracia* sólo se podía establecer en estados pequeños por lo que se implantó el Federalismo, entendido como “diversas entidades políticas que se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada uno su personalidad. Cuando ocurra en uno... alguna sedición... recibirá el auxilio de los otros Estados federados... Compuesta de

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 138-139.

¹⁵ Kant Emmanuel, *Filosofía de la Historia*. México, FCE, 1997, pp. 108,120-122.

pequeñas repúblicas, la fuerza de la asociación le ofrece las ventajas de las grandes monarquías...”¹⁶. Hoy día el Federalismo representa, por un lado a los ciudadanos a través de la Cámara de Diputados; y por el otro, a las entidades en el Senado.



La República Democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad depende de los ciudadanos imperando la ley, la separación de poderes, los cargos públicos son temporales, y la máxima premisa es la correspondencia entre la voluntad del pueblo y la de cada ciudadano. Para solventar dicha premisa se adoptó el método de mayoría simple donde los partidos políticos juegan un papel fundamental al ofrecer diversas opciones a las problemáticas de los ciudadanos, quienes seleccionaran a aquellos que habrán de gobernar en los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, en torno a las capacidades intelectuales de cada quien, definido por Sartori como “Poliarquía Electiva”¹⁷.

De esta forma, el Estado se convierte en servidor de los ciudadanos; por tanto, se trata de un sistema de gobernados-gobernante, donde los funcionarios públicos deben acatar las decisiones del pueblo. Sin embargo, para llevar a cabo la toma de decisiones políticas y públicas es necesario que prevalezca el diálogo, así como la negociación para resolver los conflictos y llegar a un mutuo acuerdo respecto a los temas que atañen a los ciudadanos.

Por ello surgen los partidos políticos como una vía que representa diversas perspectivas sobre la vida política y convergen en respetar los límites fijados dentro de la *Democracia*, ya que si no fuera así, el proceso se vería obstaculizado y ninguno recibiría su recompensa. Por tal motivo, lo que debe tomarse en cuenta es el consenso

¹⁶ Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*. México, Porrúa, 1995, pp. 86-87.

¹⁷ Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia?* México, Patria, 1997, pp. 4, 111.

que se refiere a “cuando dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr ciertos objetivos comunes. Por tanto, deciden entrar en un intercambio político y dedicar algunos recursos para la construcción del bien común”¹⁸.



Como resultado de la evolución de la *Democracia* se crea la Cámara de Representantes, “formada por una asamblea de representantes del pueblo que fueron elegidos: es el pueblo en miniatura. Es esta asamblea la que dicta las normas que vinculan tanto al Estado como a los ciudadanos”¹⁹. Esos personajes son elegidos, en primera instancia dentro de cada partido político y luego, por el voto de los ciudadanos, que en última instancia serán quienes los representarán. No se debe olvidar que los diputados en la antigüedad tenían un amplio poder para decidir y se convertían en autoridades; sin embargo con la Constitución Francesa de 1791, a todos se les consideraba como ciudadanos, ya que convergen a nivel político.

En lo que atañe a la separación de poderes se refiere a que dentro del Estado habrá delegados que tendrán que realizar diversas funciones a través de diferentes órganos, a partir del principio de control y distribución del poder político, dentro de un sistema legal denominado “reglas del juego”, que defina sus metas y proporcione soluciones a los conflictos.

A este respecto se establece la frase “...así se constituye un régimen político basado intrínsecamente en los principios que rigen a la Democracia que en su sentido más pleno es la manifestación de la dignidad del ser humano...” Esta idea fue expresada por Rousseau (1712-1778) cuando elaboró su tesis del *Contrato Social*: “La idea que sintetiza el consenso, es el pacto social en el cual los hombres expresan su acuerdo

¹⁸ Buchanan James, *El cálculo del consenso*. España, Espasa-Calpe, 1980, p. 44.

¹⁹ Lara José, *Enciclopedia temática planeta. Economía, Derecho, Sociología, Ciencia Política*. España, Planeta, 1974, p. 173.

para crear el cuerpo político; este pacto es trasladado a un contrato, el cual justifica racionalmente al Estado, y por ser el contrato la plataforma originaria del consenso, ningún Estado tiene legitimidad si no se sustenta en el consentimiento de los ciudadanos”²⁰.

El contrato es un elemento fundamental dentro de la *Democracia*, ya que en el se establecen las bases para que la población conviva en forma pacífica pero organizada dotando de derechos a cada individuo. Aunado al hecho que debe prevalecer la igualdad proporcional, en donde se ofrece a todos los ciudadanos iguales oportunidades, en su búsqueda por la obtención un cargo dentro del gobierno, siempre y cuando cuenten con las capacidades suficientes para hacer frente a los retos que se les presenten.

De esta forma la *Democracia* asume una imagen positiva al incorporar derechos en las constituciones —que sirven para “establecer, ordenar o regular, normas legales o consuetudinarias encaminadas a establecer un orden de gobierno, comprende los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida. Jurídicamente se la considera como un conjunto de normas jurídicas que organizan el poder en el Estado, de ella derivan y provienen todas las leyes dado que es suprema, por ser inviolable para todos los que habitan el territorio sobre el que tiene imperio, debiendo conformarse a ella la actividad del poder en el Estado. Dichas leyes o reglas fundamentales tienen por finalidad fijar y limitar las facultades que el pueblo impone a los gobernantes que elige” —²¹ de diversos países.

²⁰ Rousseau Juan Jacobo, *El Contrato Social*. México, Porrúa, 1996, pp. 9-18.

²¹ Fayt Carlos. *Derecho Político*. Argentina, Depalma, 1993, tomo II, p. 41.

La clasificación tradicional de la igualdad es: jurídico-política, social, de oportunidad y económica. La igualdad de oportunidad, significa iguales condiciones de bienestar removiendo obstáculos y creando salidas, lo cual tiene por objetivo desaparecer toda forma de discriminación; la económica —igualando los extremos entre ricos y pobres—; y la igualdad jurídico-política, con la creación de sistemas que se fundamentan sobre leyes así, se impone la generalidad, se protege a la ley, y se asegura que también la persona que hace las leyes las cumpla.

Respecto a la soberanía popular, tuvo como principal función oponerse al mandato del príncipe y su séquito, logrando que cualquier decisión política este fundada en el consenso y el apoyo de la ciudadanía, expresada en el voto. Es por ello que se habla de soberanía popular en el momento en que se instituyó el sufragio universal dando la posibilidad a los ciudadanos de remover a sus autoridades.



Con el tiempo y de acuerdo a lo señalado por Giovanni Sartori se dio una competencia entre la *Democracia* y el liberalismo debido a que, este último se enfoca en la teoría y la práctica de los límites del poder mientras que, la primera se encamina sobre la distribución del poder.

Para los liberales lo importante es: “salvaguardar las libertades individuales fuera del poder que garantizan las leyes, para así manifestar las propias opiniones, escoger un oficio y ejercerlo, tener propiedades, transitar sin restricciones, reunirse con otros, disponer de uno mismo sin obstáculos”²²; mientras que para los demócratas, lo importante es la colectividad en tanto aprueban leyes, controlan a los funcionarios, etcétera.

²² Sabine George, *Historia de la Teoría Política*. México, FCE, 1996, pp. 505-515.

El elemento en el que coincidieron tanto el liberalismo como la *Democracia* fue en determinar que el poder estaría subordinado a la Constitución y aplicado mediante leyes para garantizar las libertades de los individuos. En este sentido es importante recordar que los elementos de que consta la libertad (cada ciudadano respeta a los demás miembros de la comunidad) son: independencia, privacidad, capacidad, oportunidad y poder, así que conforme se vayan ampliando, la sociedad en la que se practique será más democrática.

No obstante, su mayor problema se encauzó en torno al derecho al voto por lo que se decidió equilibrar la *Democracia* fijando límites al poder y donde sólo podrían votar ciudadanos con un alto nivel de educación, y de igual forma sería entre un pequeño grupo de hombres, dentro del cual se elegiría a un líder.

Así, se desprende el hecho de que única opinión que cuente sea la de los gobernados y de la opinión pública, que deberá dar su consentimiento —“implica una voluntad que se exprese políticamente y que se convierte en la base del control del gobierno, puede variar sobre dos ejes: primero, dado en forma individual o corporativa; segundo, a un gobierno otorgado de una vez por todas o bien de manera periódica y condicional, en cuyo caso puede ser retirado —o no- de acuerdo a la opinión de los ciudadanos sobre la calidad de la actuación gubernamental” —²³ a través de su medio de participación: las elecciones.

Por otra parte y como se había mencionado, uno de los elementos del liberalismo es el constitucionalismo: “proceso de institucionalización del poder mediante una Constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno

²³ Merquior José, *Liberalismo viejo y nuevo*. México, FCE, 1993, p. 41.

ordinario”²⁴. Es importante recordar que sus antecedentes se encuentran en los estamentos que eran cartas que limitaban el poder de los príncipes, mientras que con la Carta Magna de 1215, se considera como el modelo de las modernas constituciones.

En torno al tema de la distribución de la autoridad se encuentra Montesquieu quien basa sus ideas en la teoría general de la sociedad, la cual dice: “existen leyes generales que determinan la formación y el desarrollo de la sociedad humana en general y de las sociedades humanas en particular. Por la naturaleza del hombre se necesitan dos tipos de leyes: una natural —se limita a enunciar un principio— y otra positiva —establecen de acuerdo con las diversas sociedades, las modalidades bajo las cuales se intercambian promesas para que sean válidas, las sanciones que deben establecerse para quienes no las mantienen con el objeto de hacer más probable su ejecución” —.

Así y siguiendo el devenir histórico, entre los diferentes tipos de régimen político se encuentra la República “en donde el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia; y donde existe una división horizontal —división del poder— y vertical —separación del poder—, cuyo único fin es que no haya abuso de poder y éste ser distribuido de manera que el poder supremo sea el efecto de una sabia disposición de equilibrio entre diferentes poderes parciales, y no esté concentrado en las manos de uno solo”²⁵. También durante esta época encontramos a Locke como uno de los fundadores de la teoría de la división de poderes donde las distintas tareas del gobierno se desarrollan por órganos separados.

Ambos hacen sus análisis a partir de la división tradicional del poder basado en: “poder Legislativo, en manos del parlamento que es el encargado de crear las leyes; el poder Ejecutivo, en manos del gobierno (que dirige la administración) encargado de

²⁴ Fayt Carlos, *Derecho Político*. Argentina, Depalma, 1993, tomo II, p. 10.

²⁵ Bobbio Norberto, *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, FCE, 1987, pp.122-137.

aplicarlas; y el poder Judicial, atribuida a los tribunales para juzgar las conductas”²⁶, con el fin de controlarse mutuamente a través de un sistema de contrapesos y equilibrios, que finalmente se convierte en una parte fundamental del constitucionalismo.

A partir de éste, se puede vislumbrar la existencia de un instrumento de poder a través de normas que limitan la acción gubernamental, así como de que se cometan abusos contra los ciudadanos, mismas que son consideradas a nivel institucional como “las reglas que gobiernan al gobierno”²⁷.

Es en ese sentido que la Constitución, por una parte establece los principios del régimen político dentro de un determinado territorio y protege los derechos de los ciudadanos; por otra, instituye la división de poderes. Por tanto y recordando que el constitucionalismo nace con la consolidación del parlamentarismo —“la idea era someter al gobierno al control de un parlamento... Poniendo límites al evitar la supremacía de una parte...” —²⁸, que promovió el bicameralismo, entendido como la forma en la que se divide a las Cámaras de Representantes para representar igualitariamente a la sociedad y que está fundado sobre el sistema electoral mayoritario y proporcional.

De igual forma, del bicameralismo se desprende el control parlamentario en donde se lleva a cabo una vigilancia constante de las actividades del Poder Ejecutivo y en caso de presentarse un elemento irregular puede provocar inestabilidad.



²⁶ Lara José, *Enciclopedia temática planeta*. España, Planeta, 1974, p. 173.

²⁷ Merquior José, *Liberalismo viejo y nuevo*. México, FCE, 1993, p. 40.

²⁸ Zippelius Reinhold, *Teoría general del Estado*. México, Porrúa, 1989, pp. 378-381.

Dado lo que se ha venido señalando hasta el momento respecto al concepto de *Democracia* por Sartori, se considera limitado y carente de elementos; por lo tanto, se complementa y establece una nueva definición.

La *Democracia* es una forma de Estado y de gobierno inacabada, que pretende conciliar la voluntad del pueblo y la de cada uno de los gobernados. Existen mecanismos representativos, así como partidos políticos y los ciudadanos ejercen su derecho al voto en forma directa, libre, periódica y no fraudulenta, para elegir a sus representantes por un periodo de tiempo; no obstante, las elecciones por sí mismas no producen gobiernos eficaces y que rinden cuentas públicas.

Asimismo, el proceso y el poder político deben ser visibles en todo momento —muestra de ello debe ser la transparencia donde las instituciones públicas están obligadas a generar información, difundirla y entregarla en todo momento— y ante la opinión pública —ya que es ella quien apoya y sustenta las acciones del gobierno—, desarrollándose bajo restricciones de seguridad para desconcentrar el poder complementándose con un sistema de limitación y control, tanto horizontal como vertical.

El control horizontal se lleva a cabo internamente y entre los detentadores del poder, mientras que el vertical se ejecuta por medio de otras instituciones sobre la base jurídico-política y en ella se establecen las reglas del juego que gobiernan al gobierno, a los gobernados y a los gobernantes. A su vez, dentro de la organización política se instaurará una división de poderes parciales —separando las actividades de las competencias públicas— que funcionará como un sistema de pesos y contrapesos por medio de tres poderes de gobierno separados y fragmentados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo, es condición indispensable que durante el análisis de los temas nacionales se concilien las opiniones y prevalezca el diálogo, así como se vigilen constantemente a los otros poderes, midiendo los resultados actuales y pasados respecto a lo esperado para determinar los errores, responsabilidades, responsables —imponiendo sanciones y penalizando a quienes se extralimiten y/o incurran en irregularidades, finalmente corrigiendo las desviaciones en el ejercicio del poder político—, y contra posibles excesos autoritarios futuros, otorgando atribuciones y funciones específicas a cada fracción.

En lo que respecta al poder legislativo —a quien se le atribuye la función de controlar a quien dispone de la mayor cantidad de recursos gubernamentales— contrapeso del Ejecutivo, limita y utiliza diversos recursos, destacando la *Rendición de Cuentas Públicas* —siendo ideal que se cree una institución exterior, autónoma e independiente en su funcionamiento a cualquier poder para cumplir cabalmente con sus objetivos— para mejorar la labor gubernamental y evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia.

Lo anterior servirá para obligar a los gobernantes como servidores públicos a reportar, responder, justificar y dar cuenta de sus actos, así como por el desempeño de sus actividades gubernamentales, a través de una serie de preguntas, interpelaciones, informes y comisiones; y en caso, de demostrar que se incurrió en irregularidades penalizarlo o cesarlo en forma definitiva.



Por otra parte hoy día, una de las características de la *Democracia* es la visibilidad del poder, ya que las acciones del gobierno se exponen a los ojos de todos para que los ciudadanos las conozcan y en determinado momento sean ellos quienes apoyen los proyectos políticos, así como gubernamentales; no obstante, los gobernantes siempre

serán vigilados porque son los depositarios del poder más no dueños de los recursos que utilizan para lograr sus fines.

En el tema de la visibilidad del poder se inscriben dos vertientes: la opinión pública y la *Rendición de Cuentas Públicas*. La primera vertiente, no tiene una definición generalmente aceptada dado que es un concepto sujeto a transformaciones constantes y a la influencia de otros factores que se encuentran interrelacionados.

“... Etimológicamente, opinión proviene del latín opinio, -onis que significa, concepto en que se tiene a una persona o cosa. Pública procede del latín publicus, notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos acerca de un asunto determinado”²⁹.

Si nos remontamos en la historia, observaremos que en Grecia se hablaba de opinión pública pero lo denominaban como lo común o de los ciudadanos, dado que éstos participaban en cuestiones de interés público. Aristóteles y Platón conocían la importancia que tenían dichos ciudadanos, ya que por medio de sus discursos moldeaban y cambiaban la opinión de los participantes de las asambleas de aquellos tiempos.

En Roma estaban especialmente interesados en la opinión de la sociedad respecto a la res pública, cosa pública —conjunto de bienes jurídicos pertenecientes a todos—, dado que tenía tal fuerza que a partir de ella llevaban a cabo la toma de decisiones. Mientras que en la Edad Media servía como un poderoso sistema de comunicaciones por medio del cual los señores feudales se enteraban de todo lo que ocurría sobre diversas cuestiones —especial interés tenían la política y la religión— dentro de sus dominios y de las relaciones con otros reinos.

²⁹ Rivadeneira Raúl, *La opinión pública: análisis, estructura y métodos para su estudio*. México, Trillas, 1990, p. 69.

Se dice que con la invención de la imprenta por Gutenberg es el punto de partida de todas las transformaciones ocurridas en Europa, porque sirvió para publicar hojas informativas que influyeron en las clases con acceso al poder y las cuales podían adoptar decisiones. Con el tiempo el correo también ayudó para difundir las ideas de las publicaciones de los editores de la época.

El concepto de opinión pública es producto de la época de la Ilustración y está ligado a las filosofías políticas de finales del siglo XVII, XVIII y especialmente a la teoría democrática del siglo XIX. Este concepto fue observado por primera vez por Rousseau, quien lo denominó como “opinión pública y tiene el mérito de haber anotado las concomitancias psicosociales y políticas del fenómeno”³⁰, que se refieren a las costumbres y modos de la sociedad. Aconsejaba a los gobernantes conocer las opiniones de los hombres, las formas en que se manifiestan y luego encauzarlas hacia los fines políticos que persigue el gobierno.

Hobbes elaboró la tentativa del concepto de opinión pública a la cual le da el nombre de “opinión colectiva, que era el interés de un grupo de hombres en torno a los asuntos del Estado, con la pretensión de que sus criterios influyeran o causasen impacto en las decisiones de los gobernantes”³¹.

Por su parte, Locke sostuvo que “la opinión es un criterio dentro de una trilogía —formada por la ley divina, la ley civil y la ley de la opinión: la ley de la reputación, que él llamó ley de la pasión o censura privada— con que el hombre juzga sus actos y los de otros...”³².

³⁰ *Ibíd.* p. 78.

³¹ *Ibíd.* p. 79.

³² *Ibíd.* p. 81.

Debido a la importancia que va adquiriendo la opinión pública —como apoyo para el éxito de la política del gobierno— es durante el reinado de Luis XVI que se manifiesta un asunto de suma importancia y es la publicación de los planes económicos del Estado y del informe de las cuentas del gobierno —por el ministro de Hacienda, Nécker— por la difícil situación económica que prevalecía en aquel tiempo y de la que el pueblo exigía se diera a conocer.

Al triunfar la revolución burguesa se establecieron las bases jurídicas y sociales para el desarrollo del nuevo fenómeno político denominado *opinión pública*, muestra de ello es el dar a conocer a la ciudadanía el manejo del presupuesto y el sometimiento de proyectos económicos a la aprobación popular, marcando la apertura de la notoriedad/publicidad que se establece en Inglaterra durante la Revolución de 1668 y en Francia en 1789.

De esta forma la opinión pública se va uniendo a la discusión y al libre flujo de información, que supone el reflejo del bien común y se convierte en un nuevo sistema de autoridad y poderoso tribunal para revisar las acciones del Estado. Aunado a lo anterior ésta es una fuerza autónoma y auténtica, que al nacer de la opinión de los electores y fundándose sobre el consenso, se debe privilegiar y enriquecer mediante la información que se le da al ciudadano; ya que las opiniones son un abanico de influencias y contra influencias, que se caracterizan por la libertad de pensamiento y expresión de distintos puntos de vista.

Así, el poder de la opinión pública es fundamental y protagonista de sí mismo debiendo ser informada como factor relevante del gobierno democrático; donde su función fundamental es observar el proceder de los gobernantes para interpretar y

orientar sus actos. En torno al proceder de las autoridades, el derecho de acceso a la información gubernamental debe ir más allá de la libertad de prensa.

Los ciudadanos, las organizaciones, las empresas y los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de los gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación.

Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, sin duda será más democrático, ya que en él no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo.

Finalmente, no se debe olvidar que el máximo grado de desconfianza del pueblo hacia el gobierno es cuando se presume la existencia de irregularidades y los ciudadanos castigan a sus gobernantes por diferentes medios; ya que si bien, los gobernantes deben rendir cuenta de sus actos continuamente mientras que los gobernados deben votar en cada proceso electoral.



La segunda vertiente, se refiere a la *Rendición de Cuentas Públicas* —es preciso aclarar que existe mínima bibliografía en español disponible acerca de este tema— que, en su forma más simple es un sistema de vigilancia que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia y lleva a cabo sanciones si lo considera necesario.

Históricamente, durante mucho tiempo se pudo observar como los gobiernos se consideraban emanados de la divinidad y encarnados en el monarca, sus funcionarios sólo respondían de sus actos ante él, en tanto el soberano era únicamente responsable ante Dios, fuente de su investidura. No podía concebirse que unos y otros fueran responsables ante el pueblo, por cuanto éste era una entidad política sin intervención alguna en la formación de la autoridad. Precisamente la responsabilidad de los funcionarios públicos, tal como hoy se la conoce y practica, nació con la soberanía del pueblo; en virtud de ello el gobierno se ejerce por medio de personas que lo representan.

“El término rendición de cuentas, traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo —*liable*— y, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas —*answerable*—.

Para Ronald Scheman, significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos de gobierno al público, que es el último depositario de la soberanía en una *Democracia*. La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna”³³.

A este respecto sabemos que la democracia electoral es una condición necesaria pero es insuficiente cuando se refiere a la generación de gobiernos eficaces y que rindan

³³ Scheman Ronald, “Rendición de Cuentas en México”, ponencia presentada en la *Conferencia México contra la Corrupción*, México, 15-16 de abril de 2002.

cuentas públicas pero no se traduce en democracia liberal en la cual los gobernantes se someten al escrutinio público, lo expliquen a sus votantes y sancionarlos legalmente en caso de que incurran en abusos de autoridad y poder.

Para que ello suceda, es necesario construir instituciones de *Rendición de Cuentas Públicas* que obliguen a los gobernantes a someterse al veredicto y control de otros poderes de gobierno y a los ciudadanos que evaluarán el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado.

El concepto que interesa y se va a desarrollar, es el que designa la existencia de instrumentos de censura, y que es especialmente útil cuando se aplica a la situación por la que un poder o agente de éste que se sabe sometido a examen crítico, tiene el deber de explicar sus actuaciones ante un requerimiento de la oposición y está dispuesto asumir responsabilidades.

Tradicionalmente, se le confiere al parlamento la atribución de revisar y controlar al poder Ejecutivo dado que es el que maneja la mayor parte de recursos como una forma de control. En lo que respecta a las comisiones de investigación, son un instrumento colegiado por el que un grupo de parlamentarios ejerce facultades de control y utilizan especialmente la fiscalización —en donde se conocen las sumas recibidas por los representantes de la administración del Estado, con vista al presupuesto aprobado, comprobándose los ingresos y egresos habidos durante un año fiscal acompañándose de los documentos para acreditar ambos extremos, y aprobarlo o reprobalo— justificadas por la necesidad de esclarecer asuntos políticos.

1.2 Sistema autoritario en México

En un primer momento argumentamos que cada país surge de forma distinta y por ende se establecen diversos productos históricos; en este caso en particular nos enfocaremos en los Estados Unidos Mexicanos nombre instituido en la Constitución Política del país y que por fines prácticos se le ha denominado como México, al que el mismo Sartori ha señalado como un caso distinto y particular por lo cual, no puede analizarse utilizando los parámetros empleados para otros países.

México, en la construcción de su Estado y como Nación, nació en medio de grandes contradicciones dado que estuvo influido por el liberalismo y por otras cuestiones que serán analizadas a lo largo de la presente investigación. Sin embargo, el liberalismo no logró fortalecer ni limitar la inestabilidad política, simplemente se reducía a buenas ideas y excelentes proyectos que estuvieron influenciados por diversos modelos de organización, entre los que destacan: monarquía —España—, sistema colegiado —Francia—, vitalicio —Bolivia— y presidencial —Estados Unidos de Norteamérica—.

Las Repúblicas Democráticas fueron concebidas a partir de Estados de pequeñas dimensiones y el liberalismo fue aplicado originalmente a países altamente estratificados racial, social y económicamente, mientras que en las naciones latinoamericanas priva el centralismo estatal que es un medio hostil y opuesto a esta teoría, como es el caso de México, sustentado en torno a bases autoritarias que datan aún antes de su independencia y que han predominado a lo largo de su historia. Es precisamente la historia la que da cuenta de la adopción de formulaciones teóricas y construcciones jurídicas que se han erigido en torno a ellas, siendo rebasadas por la realidad mexicana aunada al hecho de que el engranaje político e institucional se niega, retrasa y se vuelve ineficaz ante lo desconocido: la *Democracia*.

Para respaldar el argumento anterior, exponemos la siguiente frase de Edmundo O'Gorman, que refleja la pretensión de poseer una verdad eterna y absoluta que se llega a posesionar de la conciencia de países enteros aun cuando le es contraria porque "...Nuestra tragedia está en que somos muy razonables, herederos más directos, al fin, de la gran tradición clásica. Somos tan razonables que convertimos en utopía sólo lo experimentalmente comprobado. El día en que Hispanoamérica tenga su auténtica y propia utopía, que lo sea realmente, es decir, experimentalmente no demostrada y no totalmente realizable, ese día dejaremos de ser historia aplicada para ser historia de libertad..."³⁴.

Lamentablemente hasta el día de hoy no contamos con una utopía propia, razón por la cual México al igual que otros países se encuentra transitando desde un gobierno autoritario hacia uno democrático pero, ¿qué significa ser autoritario?

Rodrigo Borja lo define como "...la tendencia a imponer un poder abusivo e ilimitado en la sociedad y de él se derivan varias gamas de ellos, en diversos grados de exacerbación de la autoridad pública..."³⁵, pasando desde el totalitarismo y la tiranía hasta el cesarismo. Sartori está de acuerdo con Borja, en el sentido de que en los regímenes autoritarios "...se privilegia el aspecto del mando y se menosprecia el consenso..."³⁶.

A partir de ambas definiciones se llega a la conclusión de que el Estado es una fuerza interna y externa; además, en todas sus gamas el poder político se concentra en torno a un hombre, órgano o elite, detentando el poder, en donde privilegian la tradición y la herencia para consolidarse en el tiempo, durante el cual eligen de manera autónoma su gobierno y dirigen tanto al ejército como a la burocracia.

³⁴ O'Gorman Edmundo, *México: el trauma de su historia*. México, CONACULTA, 1997, pp. 66-67.

³⁵ Borja Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*. México, FCE, 1997, pp. 59, 60, 108, 109, 990, 993-994.

³⁶ Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*. España, Siglo XXI, 1981, Tomo I, pp. 143-151.

En la práctica, en el autoritarismo los gobernantes no tienen limitaciones jurídicas para ejercer su poder y tomar decisiones desde lo alto, restando valor a las instituciones representativas. Por lo tanto, la participación popular depende del gobernante, aun cuando se encuentre agrupada en organizaciones o partidos políticos, los cuales actúan como meras figuras sin incidencia real o se les excluye; asimismo, la división de poderes y las elecciones son reducidos a un simulacro o procedimiento ceremonial por el indiscutible predominio del ejecutivo. Por ende, no existe la *Rendición de Cuentas Públicas* de los gobernantes.

Lo ya mencionado, no implica que no puedan existir diversas combinaciones, entre las que destacan: quienes detentan el poder no tienen una personalidad autoritaria o cuando se adoptan e imponen creencias democráticas con métodos autoritarios o cuando la ideología democrática es un simbolismo mientras siguen predominando los rasgos del autoritarismo, etcétera. La última combinación, es la que ha prevalecido en México tanto en su régimen como en su Sistema Político, y a continuación se conocerán las razones.

El Régimen Político mexicano nace con la Constitución Política de 1824, en donde se establecen un conjunto de normas e instituciones formales para ordenar la vida política, social y económica de México, donde se visualizan varias contradicciones.

Si bien, desde la primera Constitución Política del país se instituyeron diversas normas y que algunas de ellas habrían de prevalecer en las dos siguientes es que “...se constituye la nación bajo la forma de República democrática, representativa popular y federal, formada por estados libres y soberanos unidos en una federación...”³⁷.

³⁷ Flores Romeo, *Administración y Política en la Historia de México*. México, INAP, 1988, pp. 140–141.

En su diseño por cumplir con la doble función de ser: dogmática —principios primordiales del régimen político instaurado, protección de derechos y libertades de los ciudadanos— y orgánica —articulación efectiva de la división de poderes—; y, en donde se incluyen preceptos del liberalismo democrático como: división de poderes, sufragio universal en la elección de autoridades de todos los niveles, soberanía popular, no reelección, entre otras. Observando con detenimiento estos elementos se puede apreciar que:

- 1) Aunque se cumplieron los requisitos básicos establecidos por el “liberalismo” y se adoptó una “República”, fueron concebidos para otro tipo de países por lo que se transgredieron las costumbres de México.
- 2) El término “democrática” en teoría y plasmada en la Constitución, es ajeno a la sociedad y costumbres mexicanas.
- 3) La frase “representativa” más no igualitaria ante todos los grupos sociales existentes, sólo favorecería a unos cuantos.
- 4) El concepto de “federal” reunía a varios estados en torno a una federación que le otorgaba recursos económicos desde la perspectiva nacional y no de acuerdo con sus requerimientos locales, justificando históricamente esta limitación ante la pérdida de territorio, invasiones y problemas financieros.
- 5) Las “elecciones” se llevaban a cabo periódicamente como un proceso para legitimar a los titulares de los órganos del poder; no obstante, no produjeron por sí mismas gobiernos eficaces y que rindieran cuentas públicas.
- 6) La “igualdad” que aunque no fue un elemento que predominase en las tres constituciones del México independiente, se dieron las mismas condiciones que con la representatividad, aunado al hecho de que no existían iguales oportunidades para todos los mexicanos de subir al poder, si no era a través de los partidos políticos; y tampoco, existía otro tipo de igualdades respecto al bienestar, la economía y la jurídico-política que en la mayor parte de los casos sólo eran reglas aplicadas a unos cuantos.

- 7) La palabra “derechos” existía en papel pero era insuficiente, sobre todo sin el requerido sustento normativo.
- 8) Las “garantías sociales” que eran utilizadas para manejar a las masas respecto a determinados proyectos institucionales.
- 9) La “división de poderes”, en un primer momento se vislumbró como caciquismo para irse convirtiendo en camaradería, dado que durante años se concentró el poder en torno a un solo órgano (Poder Ejecutivo) y en la conformación de las cámaras, predominaban miembros del mismo partido que el Presidente de la República en turno, por lo cual no existía limitación del poder y una verdadera *Rendición de Cuentas Públicas*; de igual forma, el ejercicio de varias funciones que le correspondían al poder legislativo y al judicial, eran ejercidas por el ejecutivo.
- 10) El “sufragio efectivo” era utilizado como un símbolo pero en realidad mantenía el mismo régimen e impedía la alternancia en el poder por medio de elecciones.
- 11) Se llevaba a cabo el “centralismo” de todas las actividades, a todos los niveles y actores, en torno al Presidente de la República y a la ciudad de México.
- 12) Dentro del “presidencialismo” el poder era conferido al Ejecutivo y el diseño constitucional pensó en un primer momento en limitar sus funciones y poder. No obstante, terminó por hacerlo más fuerte y como José María Calderón lo ha denominado “...una dictadura constitucional de corte presidencialista...”³⁸.

Por su parte, el Sistema Político es afianzado por un alto grado de institucionalización de reglas no escritas que le permiten ejercer monopólicamente el control del poder político, fomentando la reproducción autoritaria (al cumplir con varios de los rasgos del autoritarismo descritos líneas atrás), pero pacífica del poder que le concedieron estabilidad y gobernabilidad.

³⁸ Calderón José María, *Génesis del Presidencialismo en México*. México, El Caballito, 1986, p. 82.

Todo ello a través de la figura presidencial, el dominio y control de una élite “revolucionaria”, del entonces partido oficial que le proporcionó una arena de competición en la selección de líderes, manteniendo un sistema confiable de rotación de cargos; inexistencia de responsabilidad política y legal de los gobernantes; extensos controles estatales sobre las organizaciones obreras y campesinas; candados para evitar las escisiones en el PRI; la intervención activa del Estado en la vida económica, política y social de la población; el control gubernamental sobre los procesos electorales; la limitación del reconocimiento legal de otras opciones políticas y electorales; entre otras, siendo precisamente éste último, el que lo hace único y digno de analizarse; por lo tanto, se establecerá una definición.

Parsons, Easton e Ignacio Molina, convergen en definir un sistema político como “...todo el conjunto identificable de partes interrelacionadas, en contacto permanente con el medio en que vive y sometido a impulsos tanto internos como del entorno que dará lugar a mayores o menores grados de adhesión al sistema político. Las influencias y las reacciones consecuentes pueden dar lugar a la liberación de tensiones, generando el reequilibrio y asegurando la unidad continuada de las partes; transformar al sistema, e incluso sustituirlo totalmente, cuando éste actúa sobre los mencionados factores exteriores o interiores...”³⁹. Lo anterior, lo completamos con la definición de Víctor López Villafañe, quien lo menciona como:

“...un conjunto de relaciones políticas que se establecen en una sociedad y que tienen que ver con la forma en la que se funda el poder político, asumiendo diversas modalidades como autoritaria, democrática, combinada, etcétera. Adquiriendo características para hacer viable la hegemonía política a través de un sistema multipartidista, bipartidista o de un solo partido, etcétera. Es precisamente la particularidad de cada sistema político y su diferenciación con otros sistemas, lo que permite llevar a cabo el análisis de cada uno de los fenómenos políticos, propios de cada sistema y sus rasgos más relevantes y encontrar que sus múltiples relaciones obedecen a una combinación que

³⁹ Molina Ignacio. *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. España, Alianza, 1998, pp. 116-117.

responde a las necesidades de ese sistema político, en ese propio nivel, y al de todo el sistema de relaciones económicas y sociales en un contexto más generalizado...”⁴⁰.

Dentro de este contexto, el Sistema Político Mexicano contemporáneo es abordado a través de “...diez rasgos fundamentales...”⁴¹ sobre el que gira y que tiene como antecedente más cercano la configuración emanada de la Revolución de 1910 y que nace en 1929. En ésta última fecha se establecen el conjunto de normas, instituciones y actores informales que ordenan y transforman la convivencia política e influyen en otros sistemas interna y externamente, formando parte del arreglo institucional y que a su vez influyen sobre éste:

- 1) “...Presidencialismo”, se convierte en una institución a través del Poder Ejecutivo, al que se le otorgan facultades constitucionales y meta constitucionales que lo colocan en la cima de la pirámide del poder y sobre la que giran todos los arreglos económicos, políticos y sociales.
- 2) “Partido Mayoritario”, a través de éste, el presidente desmoviliza y manipula a actores y organizaciones sociales para apoyar cada uno de sus proyectos a través de las cámaras de Diputados y Senadores, lo que también le permitiría limitar a los demás partidos políticos en sus demandas, quedando subordinados.
- 3) “Nacionalismo”, el término “nación y patria” como base ideológica de carácter única y distintiva que le da prioridad a los valores e intereses de esa nación sobre muchos otros, es utilizado como un mecanismo de manipulación de las masas y estrategia para lucrar políticamente pero que promovió el consenso, la estabilización y el desarrollo económico.
- 4) “Pacto político-social”, el presidente pacta con los grupos sociales y los somete a través del partido, lo que le permitió al Estado tener una participación activa en la vida económica nacional, obteniendo estabilidad política y bienestar social durante un largo periodo.

⁴⁰ López Víctor. *La Formación del Sistema Político Mexicano*. México, Siglo XXI, 1999, pp. 15-16.

⁴¹ Aburto Hilda, *El Sistema Político Mexicano*. Cátedra impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

- 5) "Corporativismo y clientelismo", los grupos y las organizaciones sociales son manipulados y ligados al partido que los concentró, agrupó y dominó, para facilitar los deseos presidencialistas permitiendo la estabilidad política y la legitimación de su poder en las urnas.
- 6) "Legitimación jurídica del ejercicio del poder", la transmisión del poder se dio en forma pacífica dentro del grupo gobernante y por medio del sistema electoral cada gobierno legitimó las elecciones, no sólo del futuro presidente sino de gobernadores, senadores y diputados.
- 7) "Crecimiento económico", una vez que se concentró el poder y se dominó a los grupos sociales, se logró mantener la estabilidad política al mantener la paz social y el orden público, que permitió avanzar económicamente al país, realizar grandes inversiones al interior y ser reconocidos internacionalmente.
- 8) "Movilidad social", se mantiene controlada a través del partido para que no pongan en riesgo la existencia del sistema, y a cambio se les otorgan a los diferentes grupos algunos beneficios económicos, políticos y sociales.
- 9) "Centralismo del poder", el poder se concentra en torno a un partido y al presidente, por lo que cualquier individuo que estuviese interesado en participar políticamente tendría que ser miembro del partido y ser participe de las decisiones presidenciales.
- 10) "Rotación pacífica del poder", a partir de la creación del PNR, la sucesión del poder se resolvería pacíficamente a través del acuerdo entre la clase gobernante, logrando la unidad y sería el único medio de acceso al poder político.

Estos rasgos los podemos percibir desde las elecciones que protagonizan José Vasconcelos contra Pascual Ortiz Rubio en 1929, donde el Sistema Político en México adquiere la característica de tener una apariencia democrática, con procesos electorales reales, con partidos políticos de oposición pero donde siempre resultaba vencedor en aquel tiempo el Partido del Estado.

El partido hegemónico permitiría conservar la estabilidad en México durante muchos años y en muchos sentidos; es decir, México había vivido la primera revolución social del siglo XX, misma que había sacudido todas sus instituciones y, por ende, provocó inestabilidad social y política en el país; no obstante, después de la creación del Partido Nacional Revolucionario —PNR—, no volvería a resolver por la vía de las armas los cambios políticos a excepción de 1994.

Dicha estabilidad fue obtenida a partir de la creación del PNR y del control absoluto del país por parte de ese partido, que sirvió para consolidar el nuevo Sistema Político Mexicano, creando un Estado que tenía como objetivo la protección de los intereses del capital pero que también instaura instituciones de protección y compensación social de resultados reales aunque dentro de un esquema corporativo como lo demuestran los bancos de crédito rural, el Instituto Mexicano del Seguro Social —IMSS—, el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado —ISSSTE—, etcétera; y que al mismo tiempo incide en el desarrollo sostenido del país a nivel económico.

Sin embargo, el mismo Sistema Político fue incrementado cada vez más particularidades que terminaron por hacer más evidentes e irreversibles sus contradicciones: al no ser un Estado Democrático, tendió a consolidar la figura presidencial y terminó afianzándola desde el periodo de Lázaro Cárdenas.

Recordemos que durante dicho periodo de tiempo se resolvió el problema de la sucesión del poder mediante la reestructuración del partido oficial, canalizando la participación ciudadana a la política de masas que permitió convertirlo en un partido de agrupaciones y corporaciones; centralizó todas las actividades y a todos los niveles, entre otras. También adquiere rasgos de monarquía absoluta, lo cual permitió evitar el conflicto por el poder en México, aunque éste quedó depositado en un solo

hombre; por ello, se hizo inevitable que el “padre sexenal” o presidente impusiera su forma de pensar y sus acciones al poder que se le había conferido, ocasionando que el Sistema Político se descompusiera al paso del tiempo, junto con el partido político, el cual para mostrarse más democrático, lo único que hacia era cambiar sus siglas más no sus reglas del juego.

Otro problema es la cuestión económica, en tanto que el esquema político permitió ir consolidando aparentemente un desarrollo económico sostenido, éste era endeble ya que se basaba en tres puntos: primero, sistema de sustitución de importaciones; el segundo, auge económico durante la posguerra, que impedían el surgimiento de un gran déficit en la cuenta corriente pero a largo plazo provocarían que el país se atrasase tecnológicamente; y tercero, control de la economía de parte del Secretario de Hacienda en turno, que con el tiempo terminó por ceder ante el peso del poder político del presidente del país, quien decidió dirigir personalmente la economía e inclusive llevarla al fracaso.

Como ya se mencionó, el poder absolutista en México tuvo consecuencias graves que provocaron diversas crisis en varios ámbitos pero la que resalta es la de 1968, con el movimiento estudiantil, que mostró y evidenció que el Sistema Político contaba con un disfraz democrático y social que en realidad ocultaba un gobierno despótico y represor, en el cual el pueblo había dejado de ser un fin para convertirse en el medio idóneo de la detentación del poder absoluto. Ante el debilitamiento del sistema y en la búsqueda de la legitimidad perdida, se puso en práctica la fórmula del “populismo” para mantener y controlar a las masas, teniendo por consecuencia que la economía se estabilizara y alcanzara buenos niveles; sin embargo, ésta no se vio reflejada en los bolsillos de las clases populares que terminaron por ver sumergida a la economía mexicana en crisis cada vez mayores e insalvables.

Aunado a ello dentro del Sistema Político, comienzan a notarse vacíos ante la falta de esquemas para transformarse políticamente, comenzando con que el Partido Revolucionario Institucional –PRI antes PNR y PRM– que estaba sometido a la voluntad del Presidente de la República y era incapaz de actuar en forma independiente; la oposición no existe realmente ante elecciones controladas, dado que los partidos políticos son pocos y encuentran mayor conveniencia en aceptar la voluntad presidencial; la izquierda, aceptó que no tenía otro camino electoral que seguir el método de infiltrar sindicatos u organizaciones campesinas pero todas ellas ya habían sido cooptadas por los sectores del PRI, y recurrieron al movimiento guerrillero.

En tales circunstancias, el Sistema empieza a realizar una Reforma Electoral que incluye una mayor apertura y facilidades aunque condicionadas para atraer a la misma diversos sectores políticos en México.

El resultado fue “la reforma política”⁴² realizada a lo largo del sexenio de José López Portillo que permitió la consolidación de nuevos partidos políticos como el Partido Demócrata Mexicano –PDM–, el Partido Comunista Mexicano –PCM– y el Partido Socialista de los Trabajadores –PST–, aunado a los cuatro que ya existían: Partido Revolucionario Institucional –PRI–, Partido Acción Nacional–PAN–, Partido Popular Socialista –PPS– y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana –PARM–; y como resultado, la oposición amplió su representación en la Cámara de Diputados al “26% del total de cuatrocientas bancas”,⁴³ que sería el principio de una oposición política ideológicamente definida.

⁴² Becerra Ricardo, et al, *La Reforma Electoral de 1996*. México, FCE, 1997, pp. 65-71.

⁴³ O'Donnell Guillermo, et al, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Argentina, Paidós, 1988, Tomo II, p. 212.

Esta reforma evitó la polarización de las posturas políticas, frenar el descrédito de los procesos políticos en el país y contener el desprestigio del partido oficial, lo que posibilitó por primera vez a la oposición ir consolidando espacios políticos —contribuyendo dos reformas electorales: la de 1964, al introducir “diputados de partido” cuando se obtenía por lo menos 2.5% de la votación nacional, lo que les proporcionaría automáticamente cinco diputados pero no debían sobrepasar de 20 y la del año 1987, en donde se duplican de 100 a 200 los diputados de representación proporcional—⁴⁴ y que serían decisivos en otros procesos pero en donde también prevalecería su permanente división ante la toma de decisiones.

Pese a lo anterior, las crisis políticas y financieras ya mencionadas terminaron por debilitar al Estado que asumió el modelo neoliberal, ocasionando atraso económico y agudizó la crisis social que llevaría a la aparición de un descontento popular, a lo que se sumó un conflicto interno en el PRI por parte de la Corriente Democrática que se oponía al ajuste económico por el alto costo social que suponía y su desplazamiento de los espacios de poder, llevando a la escisión del mismo; permitiendo a Cuauhtémoc Cárdenas y al Partido Acción Nacional, aprovechar y sorprender al PRI en las elecciones de 1988.

Los resultados de las elecciones de ese año fueron impugnados ocasionando que el Sistema Político Mexicano sufriera serios daños, que lo llevaron a adaptarse a las nuevas circunstancias. Primero, para recobrar el consenso social perdido, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, concibió y ejecutó varios programas, como el Programa Nacional de Solidaridad —PRONASOL— mediante una campaña de medios y efectos que logró recobrar el apoyo social de manera aparente.

⁴⁴ Becerra Ricardo, et al, *La Reforma Electoral de 1996*. México, FCE, 1997, pp. 200-203.

Segundo, en la búsqueda por evitar el señalamiento de ser un gobierno absolutista pactó un acercamiento con el PAN; por último, estableció concesiones y espacios a la oposición a través de la instrumentación de una nueva reforma electoral para hacer más creíbles los procesos electorales, ante la gran cantidad de impugnaciones y desconfianza que ocasionó, proporcionando a su vez al partido oficial, un nuevo respiro.

La Reforma Electoral permitió que los procesos electorales de 1991 y 1994 —en donde nueve partidos políticos contaban con registro participando en las elecciones presidenciales: PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN, PPS, PDM y PARM— recobrasen cierta confianza a pesar de que el control sobre el organismo electoral siguió en manos del gobierno federal. En ese último año, otros factores también influyeron para que no se llevase a cabo una reforma de mayores alcances y magnitudes, dado que se volvió a presentar una crisis económica, el levantamiento indígena en Chiapas, los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, entre otros acontecimientos.

El periodo de Ernesto Zedillo como Presidente de la República es un sexenio que se caracteriza por llevar a cabo un gran número de cambios en todo el Sistema Político. Para 1996 aparece una nueva reforma electoral que permite la creación de un instituto autónomo al poder ejecutivo para realizar las elecciones de ahí en adelante, al que se le confirió el nombre de Instituto Federal Electoral —IFE—; además de partidos políticos que contaban con registro de frente a las elecciones de 1997: PRI, PAN, PRD, PVEM y Partido Cardenista, que conservaban su registro desde 1994; en tanto el PPS y PDM recuperaron su registro en 1996 de forma condicionada.

En ese mismo año de elecciones el PRI pierde el control electoral de las corporaciones, al no satisfacer sus demandas y necesidades económicas, políticas, y sociales, que antaño se le proporcionaron vía partido; finalmente, el presidente en turno decide mantenerse alejado de la elección del candidato a la Presidencia de la República, por parte de su partido.

Hasta ese año, la gobernabilidad del Sistema Político Mexicano se había basado en gran medida en las relaciones con las instituciones políticas pero sobretodo en el vínculo entre el Presidente y el Congreso —monopartidista— que se caracterizaba por conformar una Cámara de Diputados y Senadores —con mayoría priísta—, disciplinada y sometida, debido a que al Ejecutivo le debían su investidura por ende, los proyectos de ley enviados por éste, eran aprobados como un mero trámite protocolario, como lo demuestran los siguientes datos: en las elecciones de 1982 a nivel Congreso, “... el PRI obtuvo 298 diputados de mayoría relativa —MR— y el PAN 1, lo que nos demuestra un sesgo enorme; en lo que respecta a los diputados de representación proporcional —RP—, “el PAN obtuvo 50; el PPS, 10; el PDM, 12; el PSUM antes PCM, 17; y el PST, 11”.

Con las elecciones de 1985, el PRI disminuyó el número de diputados de mayoría relativa a 289 contrastando con los “9 que obtuvo el PAN, y 2, del PARM; los de RP que obtuvo el PAN fueron 32; el PPS, 11; el PARM, 9; el PDM, 12; el PSUM, 12; el PST, 12; el PRT, 6; y el PMT, 6”. En 1988, “el PRI obtuvo 233” diputados por medio de la fórmula de MR mientras que “el PAN aumentó a 38 su representación; el FDN —formado por los siguientes partidos: PPS, PARM, PFCRN y PMS—, 29; FDN, 29; los de RP, del PRI fueron 27; del PAN, 63; el FDN, 110; y, el FDN, 110”⁴⁵.

⁴⁵ Gómez Silvia, *La Transición Inconclusa: Treinta Años de Elecciones en México 1964-1994*. México, El Colegio de México, 2001, pp. 62-63, 73-75, 134-157.

En 1991, “... el PRI aumento a 290 diputados de mayoría relativa que de igual forma, repercutieron en el PAN al aumentar a 10; en lo que se refiere a los de RP, el PRI obtuvo 30 diputados; el PAN, 79; el PPS, 12; el PARM, 15; el PRD, 41; y el PFCRN, 23”⁴⁶.

También, se puede vislumbrar en la conformación de la LVI Legislatura —1994-1997— “... en donde de los 500 diputados: el PRI mantenía el 60%; el PAN, 24%; el PRD 14% y el PT, el 2% de los curules, lo que simbolizaba el control del partido oficial sobre todo el país y había servido de enlace entre el poder federal y las fuerzas políticas locales.

Sin embargo, los resultados electorales del 6 de julio de ese último año, permitieron una composición más diversificada de las Cámaras, en particular, la de diputados, donde el partido mayoritario perdió su superioridad absoluta y necesaria para aprobar una iniciativa —quedando la negociación como única vía para asegurar una mayoría—, al obtener el 49%, mientras el PAN se adjudicó el 24%, el PRD, 25%, el PT y el PVEM, un 1%, respectivamente; y los independientes un 0.40%”,⁴⁷ permitiendo a los partidos minoritarios una nueva capacidad para influir en las decisiones legislativas, impactando sustancialmente en el funcionamiento del Sistema Político Mexicano.

Ante esa perspectiva de un gobierno dividido entre poderes —sobre todo en la relación Poder Ejecutivo y Legislativo— sólo se podía pensar en dos escenarios posibles: un conflicto entre instituciones presentándose la ingobernabilidad o la cooperación interinstitucional, capaz de generar decisiones consensuadas entre varios partidos que producen amplia satisfacción. Y, a su vez, “... tres modelos posibles ante

⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 70-72, 136-157.

⁴⁷ Alcántara Adriana, et al, *El Congreso en México*, en *Este País*, núm. 114, septiembre de 2000, p. 54.

un gobierno dividido entre varios partidos políticos al interior del Poder Legislativo: la oposición unida, el gobierno de coalición y el bazar de oposiciones”⁴⁸.

El primer escenario no se presentó dado que, en primer lugar, debería compartirse la toma de decisiones entre poderes, cosa que no sucede en México debido a que el presidente de la República tiene un gran poder —a través de las facultades meta constitucionales— y el Congreso es débil por lo que, mientras se mantenga constante este tipo de inequidad sólo queda la tendencia invariable al enfrentamiento y la permanente rivalidad.

Respecto a la gobernabilidad en el Legislativo, se han dado las tres posibilidades: la primera, permitió que aun antes de la instalación de la Cámara, los representantes del PAN, PRD, PVEM y PT —conocido como el Grupo de los Cuatro—, llegasen a un acuerdo para convertirse en mayoría y mantenerse unidos frente al PRI, así como volverse un verdadero contrapeso frente al Ejecutivo.

Por su parte, el partido minoritario intentó negociar con el Grupo de los Cuatro, a fin de llegar a un acuerdo respecto a temas como: la forma de integración del órgano de gobierno de la cámara, el formato presidencial, la integración de comisiones, etcétera; sin embargo, el desacuerdo se privilegió, llegando casi a convertirse en una crisis constitucional que finalmente se resolvió ante la intervención presidencial frente a los priístas y éstos a su vez, aceptaron reiniciar las negociaciones.

También, varias iniciativas del Gobierno Federal se toparon con el bloque opositor y fueron rechazadas, entre las que destacan, “...la modificación a la Constitución para impulsar los derechos y las culturas de las comunidades indígenas y las reformas constitucionales en materia energética, tendiente a abrir las puertas a la iniciativa

⁴⁸ Pérez Correa Fernando, *La Profesionalización de la Política I*, en *Excélsior*, 8 de agosto de 2003, p. 20.

privada para invertir en la producción y venta de electricidad...”⁴⁹.

En el segundo caso, el gobierno de coalición fue notorio cuando se llevo a cabo la discusión del gasto que sirvió para resquebrajar los acuerdos entre el Grupo de los Cuatro, evidenciando que las alianzas mayoritarias cambiarían, dando lugar a coaliciones con el gobierno, como lo demuestran los primeros acuerdos entre priístas y panistas.

La capacidad del gobierno de crear acuerdos con la oposición converge con el segundo escenario del que hablamos con anterioridad y que se manifiesta en varias materias relativas al medio ambiente, regulación administrativa, reformas a leyes básicas de carácter penal, civil y mercantil; destacando la reforma al artículo 115 constitucional que marca el fin de sexenio del Presidente Zedillo, donde se pretendió fortalecer la autonomía municipal y el desempeño de los ayuntamientos.

En cuanto al bazar de oposiciones, se presentan cuando no se pudo llegar a un consenso y, por ende, el Gobierno buscó acuerdos coyunturales —recurriendo a los intereses partidistas— en un primer momento con el PAN en torno a la Ley del Seguro Social pero finalmente fue aprobada gracias al apoyo del PVEM y al PT; no sucediendo lo mismo en otros casos.

El resultado final de la LVII Legislatura —“conformada por 49% de diputados priístas; 24%, panistas; 25%, perredistas; 1%, del PT; 1%, del PVEM; e independientes, 0.40%” —⁵⁰, fue de 310 iniciativas, “de las cuales 150 recibieron dictamen aprobatorio”.⁵¹ Entre las que se encuentran: la reforma de su Ley Orgánica en 1999, por medio de la cual el número de comisiones se reduce de 62 a 27; se diseñó una

⁴⁹ Pérez Correa Fernando, *La Profesionalización de la Política II*, en *Excélsior*, 15 de agosto de 2003, p. 21.

⁵⁰ Alcántara Adriana, et al, *El Congreso en México*, en *Este País*, núm. 114, septiembre de 2000, p. 54.

⁵¹ Paoli Francisco, *La Historia Reciente de la Cámara de Diputados*, en *Crónica Legislativa*, núm. 15, 1º de julio-28 de agosto de 2000, p.2.

mesa directiva fortalecida, con duración de un año y un presidente con mayor autoridad administrativa, al representar legalmente a la Cámara ante los poderes de la Unión y con las entidades federativas.

Los grupos parlamentarios adquieren un conocimiento más amplio de sus derechos y facultades y, por ende, cada grupo desarrolla sus propias instancias de asesoría profesional; el canal legislativo, como medio de difusión de las actividades legislativas; y, se creó el servicio civil de carrera para reclutar y formar funcionarios de alta calidad que apoyen en las funciones de la Cámara.

A partir de este momento, podemos hablar ya del final de un largo autoritarismo basado en la intervención absoluta en el poder político, al desgaste ante un país que se fue urbanizando día tras día, la aparición de nuevos actores sociales y políticos inconformes con la pantalla de “progreso y democracia” y, por último, ante la muestra de enormes síntomas de agotamiento.

Como prueba de ello, se encuentra: el fracaso del gobierno unificado con el PRI, el desprestigio de éste y la pérdida de espacios de gobierno, el inicio de la diversificación del poder en varios órganos, la culminación de la intervención presidencial sobre el Congreso que rompía la cadena de relaciones de poder que permitían asegurar la continuidad de los planes presidenciales a través del éxito de los candidatos priístas, los órganos electorales, los medios de comunicación, las lealtades fragmentadas, etcétera.

Para el año 2000, se profundizarían algunos cambios que ya habían venido sucediendo, al obtener la presidencia de la República un miembro del Partido Acción Nacional, distinto al que gobernó durante decenas de años. Dicha situación también se vio reflejada y repercutió en el Congreso aunque en esta ocasión no se presentarían

problemas desde el momento de su instalación; no obstante prevalece hasta el día de hoy, el primer escenario de enfrentamientos y permanente rivalidad, entre el Presidente y el Congreso, ante la poca capacidad del jefe del Ejecutivo de negociar con los grupos parlamentarios utilizando como sus máximas estrategias la publicidad sobre la opinión pública, aunado a la inexistencia de un verdadero proyecto de nación.

Esta vez, la LVIII Legislatura que abarca el periodo 2000-2003, presentaba "... al PRI con 211 diputados (42.2%), seguido por el PAN con 206 (41.1%); el PVEM 17 (3.2%); PRD, 50 (10.2%); PT, 7 (1.4%); otros, 9 (1.6%); los cuales, desde el principio recibieron 657 iniciativas, siendo dictaminadas sólo 73, marcando un rezago importante"⁵².

La situación no habría de cambiar mucho como lo señala Fernando Pérez Correa, ya que "...a la conclusión de dicha legislatura, no implicó ningún cambio significativo por el contrario se repitió el esquema de acuerdos parlamentarios. Donde se han añadido dos nuevos tipos de relación entre ambos poderes: alianza de oposición contra el gobierno, acuerdo conducido por éste, en donde se muestra la unánime fuerza de todas las fracciones parlamentarias en contra del gobierno descansando sobre el axioma de que primero están las cuestiones "de principio" que las cuestiones de gobierno; y, voto circunstancial, ad hoc, que se trata de acuerdos legislativos en los que se expresa contradictoriamente cada fracción parlamentaria"⁵³.

Todo lo mencionado y dado el resultado de la conformación de la LIX Legislatura, nuevamente dividida —"el PRI obtuvo 224 diputados que representan el 44.8% del total de 500 diputados; el PAN, 151 diputados con una representación del 30.20%; el PRD, 97 que equivale al 19.40%; el PVEM, 17 con 3.40%; el PT, 6 con 1.20%; y

⁵² Cárdenas Heliodoro, *El Legislativo a Escena*, en *Milenio Semanal*, 18 de agosto de 2002, p. 2.

⁵³ Pérez Correa Fernando, *El Gobierno Cercado*, en *Excélsior*, 22 de agosto de 2003, p. 12.

Convergencia consiguió 5 diputados que corresponde a un 1%” —,⁵⁴ provocó que prevaleciera el desacuerdo interno en cada uno de los partidos políticos y un Poder Ejecutivo incapaz de construir acuerdos, lo que nos señala un estancamiento del proceso democrático.



Sin embargo, en todo este escenario de desmantelamiento del autoritarismo presidencial y del partido de Estado, es indudable que el poder legislativo obtuvo un mayor poder y logró reactivar su papel como instancia iniciadora de leyes, revisor, supervisor y contrapeso del Ejecutivo, al cual se vio sujeto por décadas por lo que su desempeño en este rubro había sido pobre aunado a las carencias de procedimientos establecidos, claros de operación y falta de atención tanto de funcionarios como de los propios diputados, lo que contribuyó a la falta de un sistema de *Rendición de Cuentas Públicas* que facilitó irregularidades administrativas y corrupción.

Ante la pluralidad en el legislativo, éste adquirió una nueva vitalidad que contribuirá en el futuro a realizar un mejor control, dado que aún quedan pendientes por resolver, como son: la creación de eficaces mecanismos constitucionales de control y a su vez de fiscalización, así como leyes y regulaciones eficientes pero ante todo acordes al escenario que deben propiciar el fortalecimiento de instrumentos de control parlamentario, por mencionar sólo algunos.

Poco a poco la realidad social de México en los últimos años esta propiciando que se practique un modelo y Estado democrático sobre todo desde el punto de vista de la distribución del poder, así como de los pesos y contrapesos. Todo ello llevará abrir mayores posibilidades para la *Rendición de Cuentas Públicas* de los gobernantes dando

⁵⁴ Portal de internet: <http://www.diputados.gob.mx/>

mayor credibilidad a la gestión pública, donde lo que se dice concuerda con lo que se
gasta y, lo más importante, se incrementa la certidumbre de la población.

Capítulo II. RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS Y PROCESO DE FISCALIZACIÓN

2.1 Accountability y Rendición de Cuentas Públicas

Se ha percibido que desde tiempos remotos, la naturaleza humana tiende a que los individuos se perjudiquen los unos a los otros en la búsqueda constante por la satisfacción y la ambición personal. A ello debemos agregar que su enlace y repercusión en el ámbito político, conlleva el riesgo de que el poder sea utilizado abusivamente en favor de quien lo detenta para conseguir beneficios personales, así como particulares y todo en perjuicio de los ciudadanos, situación que ha preocupado desde antaño a distintos autores entre los que destacan: Polibio, Montesquieu, Locke, Loewenstein, Stuart Mill, entre otros.

Por ejemplo, John Stuart Mill argumentaba que "...los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio; por ser la tendencia natural de las cosas, que las instituciones libres (democráticas) tienen por objeto regular... quién posee el poder más fuerte está cada vez más propenso a abusar de él. Por ello mientras menor poder se tenga y sea vigilado por otros, menor será la probabilidad de abusar de él exitosamente..."⁵⁵.

Dado lo expuesto, en la tarea por buscar la forma(s) de controlar y evitar el abuso del poder político, encontraron en la vía de la distribución y constante limitación, la solución para mantener un orden, así como tomar decisiones que sean acatadas por toda la comunidad. Como resultado, se instituyó el arreglo institucional conocido como división de poderes, que tiene como fin básico frenar y controlar el espacio para no abusar del poder, en un intento por contraponer el interés individual al general además de prevenir el conflicto de intereses entre poderes. Con el paso del tiempo se

⁵⁵Crespo José, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. México, ASF, 2001, p. 26.

ha convertido en uno de los principios constitucionales de las democracias, donde se conjugan una serie de elementos imprescindibles, como se verá a continuación:

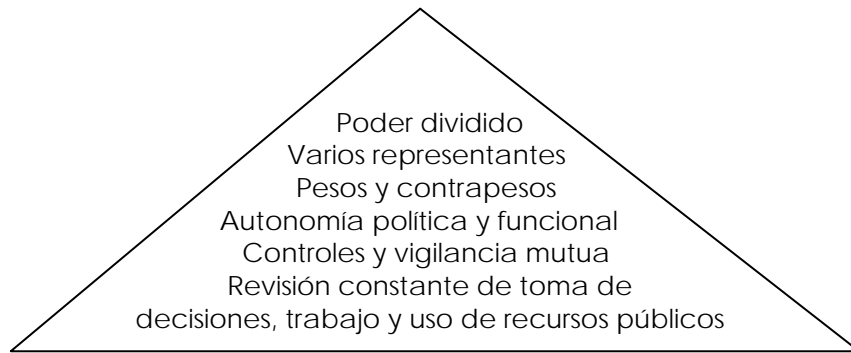


Imagen 1
Distribución del poder en una *Democracia*

Esta imagen refleja dentro del Estado una división de poder que impacta en la organización política, por lo cual se establece un sistema de pesos y contrapesos, que toman decisiones a través de tres poderes de gobierno (tradicionalmente en Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como fragmentados —el primero entre burocracia/gobierno y el segundo, en Cámara de Diputados y Senadores— a los que se les otorgan atribuciones, así como funciones específicas (hacer leyes, ejecutarlas y castigar delitos) para el desempeño de sus actividades; sin embargo, los tres convergen en el control y la “vigilancia mutua”,⁵⁶ evitando el abuso de cada poder en su esfera de competencia, que se muestra en la imagen número dos.

Ahí, se establecen los tres poderes de gobierno separados que se vigilan y están representados con círculos blancos; con puntos, aquellos que se desprenden de los principales; y con líneas horizontales discontinuas, los constantes que en forma individual e independiente monitorean a los dos casos mencionados.

⁵⁶ El sistema de vigilancia mutua es retomado de José Antonio Crespo, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. México, ASF, 2001, p. 62; sin embargo, el autor sólo toma en cuenta un número reducido de actores que participan en dicho proceso.

Por tanto, siempre se mantendrá la virtuosidad así como el orden, mientras todos se comprometan asumir sus responsabilidades.

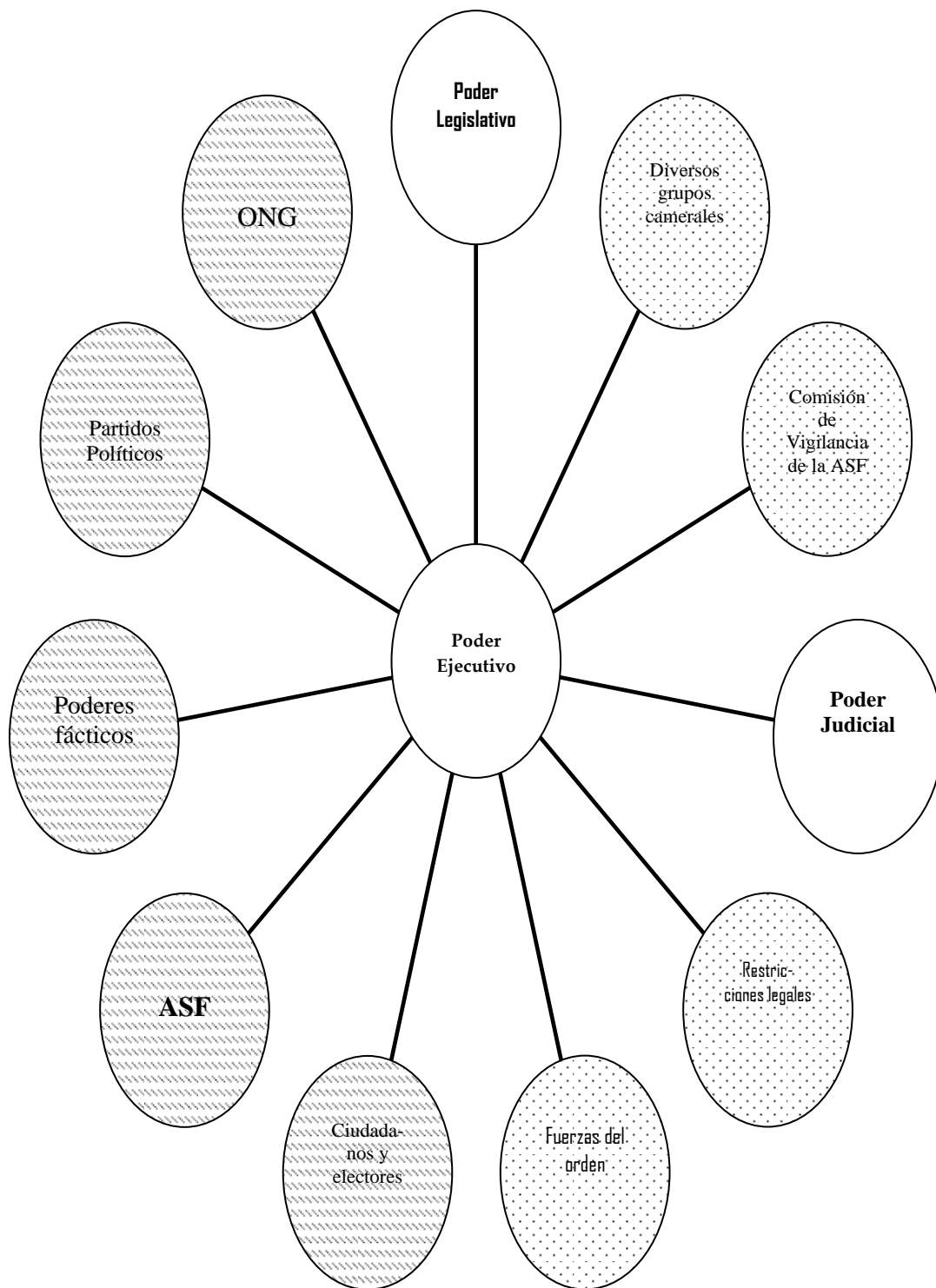


Imagen No. 2
Sistema de Vigilancia Mutua

Para lograrlo, se deben respetar tres principios fundamentales: "...los poderes de gobierno de cada uno no deben ser administrados completa ni directamente por cualesquiera de los otros; ninguno de los poderes de gobierno debe poseer una influencia preponderante sobre los otros; y, deben existir medidas prácticas para que cada uno de los poderes de gobierno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros..."⁵⁷.

Cada uno de estos poderes de gobierno está representado en la figura de un individuo al cual se le otorga cierto poder, dotándolo de un cargo gubernamental, por lo cual estará facultado mediante un contrato formal, para tomar decisiones. Sin embargo, se deberá mantener equilibrado el compromiso del gobernante con el poder que se le ha conferido, por lo que para evitar y prevenir el abuso de poder entre otras cosas se debe contar con reglas sobre todo formales —las cuales actúan como restricciones legales—, que guíen el comportamiento de los gobernantes sin importar su jerarquía o nivel; complementado con un sistema de monitoreo permanente para que disminuya la posibilidad de que se violen las leyes. Es decir, delimitar con claridad las decisiones que el gobernante puede o no tomar, la asignación de responsabilidades que conlleva su cargo y los recursos necesarios para cumplir con sus fines y propósitos, pero también se le establecerá tanto controles como límites.

A su vez, al contrapeso de cada poder le corresponde revisar la toma de decisiones, el trabajo y uso de recursos públicos de la esfera de poder que le corresponde vigilar, en la figura de su representante(s) a lo largo de su mandato, dado que los gobernantes son simplemente gestores y subordinados de la voluntad general, por lo que sus fines no deberán ser otros más que los intereses del pueblo.

⁵⁷ Arteaga Elisur, *Derecho Constitucional*. México, Textos Jurídicos Universitarios, 1999, p. 33.

Son precisamente ellos los que exigen un gobierno responsable en todos los ámbitos de la vida pública; es decir, desde el funcionario que ejecuta las decisiones de sus superiores hasta el representante del poder ejecutivo, que es quien planea el rumbo que habrá de seguir un país. En este ámbito de responsabilidad, aparece la *Rendición de Cuentas Públicas* como un elemento central en las democracias y forma parte de los principales factores que se utilizan para acotar, moldear, domesticar, así como controlar la discrecionalidad del poder, en su intento por garantizar que los gobernantes cumplan y se hagan responsables de sus acciones, desde el momento en el que comienza su ejercicio de funciones hasta el final de su mandato.



Pero, ¿qué significa la *Rendición de Cuentas Públicas*? En primer lugar, al buscar el término en varios diccionarios de lengua española, especializados en política, economía o finanzas, no aportaron resultados o se recurre a la búsqueda por separado de cada palabra, como se demuestra a continuación.

La palabra *Rendición* quiere decir "...acción o efecto de rendirse o rendir; producto o utilidad que rinde o da una cosa; cantidad de moneda, acuñada durante un periodo determinado, y que no se ha obtenido aún del gobierno la autorización necesaria para su circulación; precio en que se redime o rescata...; y cuentas, ...acción y efecto de contar; cálculo u operación aritmética; pliego o papel en que está escrita alguna razón compuesta de varias partidas, que se suman o restan..."⁵⁸. No obstante lo anterior, es digno de reconocer que sólo en el *Diccionario Larousse* apareció la palabra completa que significa: "...la presentación a conocimientos de quien corresponda, para su examen y verificación, de la relación minuciosa justificada por los gastos e ingresos de una administración o gestión..."⁵⁹.

⁵⁸ *Diccionario de la Lengua Española*. España, Espasa-Calpe, 1970, pp. 392 y 1130.

⁵⁹ *El pequeño Larousse Ilustrado*. México, Larousse, 2000, p. 872.

Sabemos que el término *Rendición de Cuentas Públicas* parte del concepto de *Accountability* pero, se trata de una traducción limitada dado que no existe una expresión adecuada que enuncie lo que realmente significa; sin embargo, ante la ausencia de opciones y la costumbre, se le ha otorgado validez y ha sido aceptada entre la población sobre todo política, misma que la utiliza a menudo en sus discursos.

<i>Accountability</i>	<i>Rendición de Cuentas Públicas</i>
Término en inglés	Término en español

La palabra *Accountability* en inglés significa “...el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo —*liable*— ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas —*answerable*—. *Accountability* deriva de *account* “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares, explicación de una conducta a un superior, razones, sustentos, balance de ingresos y gastos, registros financieros...”⁶⁰.

Si comparamos la traducción en español con el significado en inglés, nos percatamos de que sólo es tomada en cuenta la parte contable en donde se hace el cálculo de las cuentas y se verifican, mientras que *Accountability* refiere al acto de dar cuentas a otros, hace hincapié en la separación de poderes, en los pesos y contrapesos político-administrativos, y dedicar especial atención al control y la vigilancia entre gobernantes.

Por tanto, aun traduciendo el significado de la palabra *Accountability* localizamos dos referencias pero parten de *Accountability of Public Officials*, que guardan mayor relación respecto a nuestro objeto de estudio y señalan: la primera “...es la habilidad

⁶⁰ *The Random House Dictionary of the English Language*. Estados Unidos de Norteamérica, Random House Inc, 1973, p. 10.

para determinar quién en el gobierno es responsable por las decisiones o acciones y la facultad de garantizar que los gobernantes se harán responsables por sus acciones. *Accountability* es una crítica que concierne a la sociedad democrática... un método alternativo para la celebración de elecciones y la elección de oficiales contables por lo que se utiliza la opinión pública... Existen códigos de ética que establecen estándares de conducta y proveen de mecanismos de castigo a las ofensas...⁶¹.

La segunda, coincide con lo mencionado pero además incluye que: "...para un sistema político democrático en función, es imperativo que los ciudadanos tengan opciones para contener a los oficiales contables por sus acciones y decisiones. La premisa básica del gobierno democrático es que el gobierno sea responsable ante la gente... tiene dos dimensiones siempre. Por una parte, desde el más humilde de los gobernantes debe ser responsable ante la gente; por la otra, los gobernantes suponen que sus actos conllevan un sentido de responsabilidad..."⁶².

Si buscamos en libros en los que se dedica especial atención al concepto de *Accountability*, encontramos gran variedad por lo que escogimos a los más representativos, entre los que destacan: Delmer Dunn que la considera como "...la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público que es el último depositario de la soberanía en una democracia..."⁶³. Mientras que para Mc Lean, "...es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño..."⁶⁴.

⁶¹ *The Concise Encyclopedia of Democracy*. Inglaterra, Fitzroy Dearborn Publishers, 2000, p. 4.

⁶² *The Encyclopedia of Democracy*. Inglaterra, Seymour Martin Lipset Editor, 1995, pp. 9-11.

⁶³ Manin Bernard, et al, *Democracy, Accountability and Representation*. Estados Unidos de Norteamérica, Cambridge University Press, 1999, p. 40.

⁶⁴ *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Estados Unidos de Norteamérica, Oxford University Press, 1996, p. 1.

Finalmente para Shedler, que reelaboró uno de sus trabajos intitulado *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracy*, para adaptarlo a la lengua castellana en el que señala: “...*Accountability* conlleva un sentido claro de obligación e incluye la exigencia de cuentas —por derecho— “...Tiene dos dimensiones básicas que incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público —*answerability*—; y, por el otro la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos mostrando un comportamiento impropio —*enforcement*—...”⁶⁵.

Asociado a ello se encuentra la idea original de Guillermo O’Donnell y desarrollada por James Fearon al que le dio el título de *Accountability Electoral* y el Control de los Políticos, donde dichas dimensiones deberán observarse en los “dos tipos de Rendición de Cuentas Públicas que existen: vertical y horizontal”⁶⁶.

La primera, refiere a la relación entre desiguales lo que significa que se establece entre superiores y subordinados o como se le conoce dentro del ámbito teórico entre principales y agentes; a su vez, se subdivide en dos: electoral y social.

La electoral se basa en las decisiones de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas, reflejando que si ellos advierten una mala conducta o ineficacia de parte de las autoridades en el ejercicio de sus funciones públicas, gubernamentales o políticas estarán en condiciones para llevar a cabo su sanción no eligiendo a dicho partido, dados los antecedentes presentados por uno de ellos.

⁶⁵ Schedler Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2000, pp. 11-12.

⁶⁶ Przeworski Adam, et al, *Democracy, Accountability and Representation*. Estados Unidos de Norteamérica, Cambridge University Press, 1999, capítulo II, p. 58.

Por su parte, como un mecanismo constante de supervisión se encuentra la subdivisión social y, como su nombre lo indica, involucra a la sociedad que sanciona mediante la exhibición pública a políticos, así como a funcionarios, cuando se presenta alguna conducta no deseada y que puede llegar a revertir decisiones políticas que han sido tomadas o introducir nuevos temas en la agenda gubernamental, resolviendo la problemática ciudadana más allá del partido o funcionario que gobierne en ese momento.

Sin embargo, no debemos pretender o asumir que por el simple hecho de que exista la *Rendición de Cuentas Vertical* no existen problemas sino que se complementa con la modalidad horizontal, elevando los niveles de certeza respecto a las acciones gubernamentales realizadas y, que por sí solas no serían capaces de ofrecer los mismos resultados. Aunado al hecho, de que es fundamental y determinante la información que se le proporciona a la población para que emita con mayor certeza tanto premios como castigos a sus gobernantes dado que en ocasiones ante una información incompleta se hace una mala elección, lo que no permitiría hacer un buen juicio.

En lo que refiere a la *Rendición de Cuentas Públicas Horizontal* —de la que nos ocupamos en esta investigación específicamente—, es aquella que los especialistas definen como una relación entre iguales. En ella, ambos actores se encuentran al mismo nivel manifestándose en forma clásica en la división de poderes, donde ambos se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos; lo que no significa que serán dependientes entre sí.

Lo que sí prevalece es que uno de ellos tendrá la responsabilidad de albergar bajo su seno a una instancia independiente y autónoma, que se encargue de revisar, vigilar así como verificar que la toma de decisiones se llevó a cabo bajo disposiciones legales

establecidas, donde el uso de los recursos fue el correcto, utilizando primordialmente la ética así como la eficacia y bajo la certeza de que los programas sociales cumplen con las expectativas esperadas pero sobre todo beneficiando a la población que más lo necesita.

La ventaja de esta clasificación dentro de la *Rendición de Cuentas Públicas*, es que los órganos del Estado son vigilados por otras instituciones dotadas de autonomía para ejercer varias funciones, destacando la de fiscalización, además de que no sólo supervisan sino que tienen la facultad para sancionar, mediante mecanismos legales y coercitivos, contribuyendo a la corrección de conductas no deseadas en el ámbito público. Esta última línea refiere a la importancia que tiene la ética de la función pública, la cual deberá reflejar así como proporcionar en la ciudadanía confiabilidad dado que los recursos que se tienen bajo la responsabilidad pública son aplicados con sentido, eficacia, eficiencia, honradez y referencia, precisamente en ella. Asimismo, las posiciones políticas son el resultado del esfuerzo individual pero de gran impacto en la comunidad por lo que no responden a intereses partidistas y parciales.

En este caso, también es fundamental la información que se desprende de dicho ejercicio tanto para los vigilantes como para la ciudadanía; por un lado, sólo con información de calidad, los representantes/diputados serán quienes castiguen los abusos en forma enérgica y lo hagan saber a la opinión pública; y ésta, al conocer dicha información dará lugar a una retroalimentación, permitiendo que vuelva a iniciar la *Rendición de Cuentas Vertical*. Aunado al hecho de que no se debe olvidar que en México se sigue desmantelando el sistema autoritario y ello ha permitido diversificar el poder total que tenía el Poder Ejecutivo en varios grupos y órganos como el poder Legislativo, que tiene entre sus pendientes el fortalecimiento del proceso de *Rendición de Cuentas Públicas*.



Podemos entonces decir que, se converge en que es fundamental la responsabilidad y la obligación de los funcionarios públicos para informar sobre sus decisiones a sus representados, ser premiados por sus acciones o sancionados en caso de incumplimiento.

Asimismo, después de revisar los trabajos de Schedler y Dunn, nos percatamos que partiendo del modelo principal-agente, coinciden en que el concepto de *Accountability* conlleva cinco características que se enumeran a grosso modo y son:

- 1) Delegación, implica autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado mandante o principal a otro sujeto “B” llamado mandatario o agente.
- 2) Representación, el sujeto “B” representa al principal y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- 3) Responsabilidad mutua, implica dualismo: la obligación permanente del agente para ofrecer información detallada de sus actos a su principal, así como la capacidad y el derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar tanto incumplimientos como sancionarlo.
- 4) Sanciones, si los hechos demuestran que el agente incumplió con sus responsabilidades, el principal puede imponerle castigos y sanciones.
- 5) Contrato, la delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato en donde se establecen leyes, reglas y sanciones en caso de incumplimiento.

Se entiende por *Rendición de Cuentas Públicas* en un Estado democrático como un instrumento para prevenir —mediante restricciones legales actuales y aplicadas—, controlar, así como supervisar el ejercicio del poder de quienes han sido elegidos mediante el voto popular y que durante el ejercicio de sus funciones puede llegar abusar del poder. Se deben constatar los actos de gobiernos que realicen los

representantes del pueblo antes, durante y después de su mandato, conducidos por un código de ética político-profesional, lo que implica la determinación de responsabilidades, premios asociados a los resultados obtenidos, así como sanciones a quienes abusen.

Por tanto, deberá establecerse un proceso virtual bidireccional —utilizando seis elementos fundamentales: responsabilidad política de los gobernantes, el control y la vigilancia entre poderes, el control administrativo mediante la fiscalización de los recursos públicos, transparencia del proceso gubernamental así como obtención de información gubernamental en todos los aspectos entre gobernantes y gobernados y/o sus representantes, y viceversa. Por una parte, en donde el ciudadano vigila, castiga o premia en las urnas y, por el otro, en caso de abuso sancionará como se muestra en la imagen número tres.

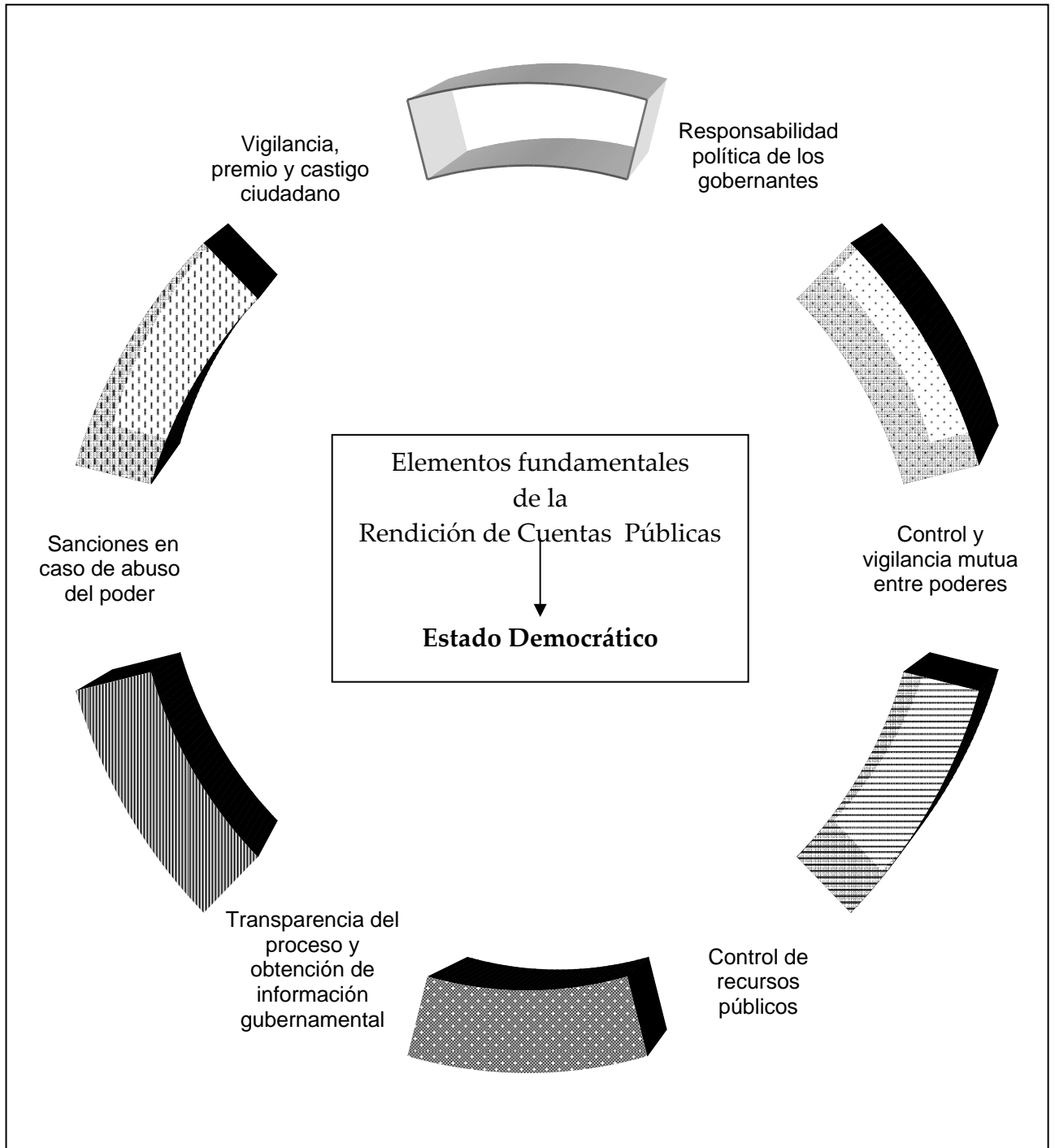


Imagen 3
Elementos Fundamentales de la *Rendición de Cuentas Públicas*

Lo que significa que, como resultado de la delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal, existe la responsabilidad política, periódica y permanente de los gobernantes sin importar su rango ni puesto dentro del ejercicio

de sus funciones, que se encuentra inscrito dentro de un marco de legalidad, actualizado, de calidad, respeto, oportunidad y confiabilidad de datos, en donde se tiene la obligación de informar a los gobernados y/o sus representantes —diputados— de los actos, toma de decisiones y administración de los recursos que se realizaron durante un tiempo determinado. De la misma forma, para corroborar la información entregada por los gobernantes, de entre las atribuciones de los representantes del pueblo, se encuentra el control y la vigilancia a través de varios elementos.

Éstos serán controlados y revisados por un ente público autónomo, que dará a conocer los resultados a la opinión pública y que al mismo tiempo, en caso de encontrar errores, incompetencia, engaño o anomalías en ellos, se fincarán, establecerán y sancionarán a los responsables con base en los resultados obtenidos y mediante la utilización de leyes y códigos que son establecidos, así como plasmados pero sobre todo aplicados. Los ciudadanos emitirán su respectivo premio o castigo en las urnas en el siguiente proceso electoral y, el ente público autónomo lo hará en forma legal, penal, administrativa, con la destitución del cargo, el no ejercicio de funciones públicas de por vida y, si fuera el caso, mediante la devolución de los recursos desviados para otros fines.

Por otro lado, permite la retroalimentación de los gobernados y/o sus representantes en forma preventiva mediante el cumplimiento constante de un código de ética y el establecimiento de un marco jurídico actualizado, el cual cuando es aplicado responde a las condiciones que se presentan. Al mismo tiempo, implica el control y la supervisión permanente de los gobernados y/o sus representantes de vigilar a los gobernantes —sin importar el nivel y la jerarquía que ocupen— derivado de los actos, toma de decisiones y administración de los recursos públicos que deberán hacerse en forma periódica, así como permanente garantizados por la ética y la eficacia.

Toda la información que se obtenga de este ejercicio y que sea creada, generada, difundida, administrada al interior de y por las instituciones públicas, organizaciones políticas así como burocráticas, estará a disposición de cualquier persona que la requiera, la cual se caracterizará por ser confiable, de calidad y se presentará con oportunidad. Lo anterior, será sometido al escrutinio público con el fin de ser revisado y analizado por lo que si se encuentran errores, incompetencia, engaño o anomalías en su interior, será usada como mecanismo mediante el cual se fincan, establecen y sancionan a los responsables.



En el caso específico de México, como ya hemos explicado, se ha hecho una traducción muy acotada del concepto *Accountability* y tiene repercusiones negativas en el ámbito práctico dado que la palabra *Rendición de Cuentas Públicas* se usa indistintamente como sinónimo de entre los términos que destacan: responsabilidad política, control, fiscalización o transparencia, que en realidad son elementos que derivan de él, como ha quedado establecido. Sin embargo, es conveniente analizarlos detenidamente uno a uno para corroborar que ni siquiera son sinónimos de la palabra.

La “responsabilidad política” es la que tienen los gobernantes de dar cuenta de sus actos, lo que significa que se es responsable de una acción o algo; sin embargo, no implica que por sí sólo exista la responsabilidad de explicar ante otra persona nuestras acciones y ser castigados en caso de cometer errores, y más aún si hablamos del ámbito político. Por ejemplo, el presidente de cualquier país puede ser responsable políticamente pero no tener la obligación de dar cuenta y reportar sus actos a nadie. Por tanto, no implica necesariamente la obligación de dar cuentas ni tampoco que existan mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento, como sucede en el caso del control.

En lo que toca al término de “control”, jurídicamente significa: “...supervisar las actividades de otros o las propias y simultáneamente establece métodos que evitan el ejercicio abusivo del poder... Es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder: es un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico... Significa que existen límites, instituciones y procedimientos de vigilancia y supervisión de dichos límites y además sanciones que pueden ser aplicadas por medios coactivos...”⁶⁷. “...El derecho es el que organiza y limita el poder... Bajo las diversas facetas —freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera— el control está orientado a fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos...”⁶⁸. “...De entre las clasificaciones principales del control se encuentra el área contable y financiera que es la más antigua y de la que dependen otras secciones...”⁶⁹.

El ejemplo más claro de control es el que ejerce el Congreso, el cual tiene la facultad constitucional de legislar pero también de controlar a los otros poderes Ejecutivo y Judicial, en su búsqueda por evitar las distorsiones porque de lo contrario se producirían crisis sociales que afectarían al Sistema Político, provocando ingobernabilidad.

En lo que refiere al término “fiscalización”, es “un mecanismo que tiene una amplia connotación pero se enfoca en forma general a la revisión de los recursos llevados a cabo en la gestión financiera y patrimonial que asume diversas formas y modalidades...”⁷⁰. También, significa “...el proceso a través del cual se puede comprobar si las entidades, ya sean públicas o privadas, que reciben recursos públicos los han administrado, manejado y asignado conforme a lo establecido en su presupuesto...”⁷¹.

⁶⁷ Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución*. España, Ariel, 1976, pp. 36-39.

⁶⁸ Galán Israel, *El Control Político del Presupuesto y la Rendición de Cuentas*. México, Cámara de Diputados, 2000, p. 83.

⁶⁹ Reyes Agustín, *Administración Moderna*. México, Noriega, 1992, pp. 449-450.

⁷⁰ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Argentina, Driskill, 1987, p. 314.

⁷¹ <http://www.aregional.com.mx/articulo.php?&a=11579>

Ambos términos podrían considerarse como mecanismos para supervisar los actos del gobierno y corroborar que se apegaron a lo establecido en sus presupuestos anuales, pero no implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones.

Finalmente, “transparencia” significa “...que toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general... es la unión de varias dimensiones: primero, requiere de la disposición de información confiable sobre las intenciones y los pronósticos de la política fiscal del gobierno; segundo, se requieren datos e información detallada de las operaciones del gobierno; tercera, aspectos que tienen que ver con el comportamiento del aparato público, como el establecimiento de reglas claras para resolver conflictos...”⁷².

En este caso habría que hacer una aclaración muy precisa dado que más que transparencia se ha venido entendiendo en México como acceso a la información pública, que significa el derecho de toda persona para pedir los datos que generan las entidades públicas, salvo las excepciones previstas en la ley por motivos de seguridad interna. A este respecto existe una cita que lo expresa de una mejor manera y que apareció en una publicación trimestral, que señala: “...una democracia que intenta proteger de la información a sus votantes porque dicha información podría utilizarse irracionalmente deja de ser una democracia...”⁷³. El mayor problema se encuentra en el manejo discrecional de la información que la sociedad tiene derecho a conocer y que ante su desconocimiento han provocado desconfianza en el gobierno.

⁷² Elizondo Carlos, *Democracia y Transparencia*. México, ASF, 2000. pp. 42-43.

⁷³ Partido de la Sociedad Nacionalista. *Derecho a la Información*. México, PSN, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, p. 53.

Sin embargo, en ambos casos podemos vislumbrar que por sí misma no implica un acto de *Rendición de Cuentas Públicas* sino la práctica de poner a disposición de la población —siempre y cuando los pidan—, documentos previamente ordenados así como clasificados, para que sean revisados y en el mejor de los casos analizados. Aunado a ello, cotejamos dos trabajos que abordan el tema de la *Rendición de Cuentas Públicas*, los cuales se caracterizan por su visión general y limitada del tema, que se ha difundido y socializado brindando una imagen distorsionada o errónea ante la opinión pública; no obstante, se justifica porque no es el tema central de los libros.

Una de las referencias es la propuesta por José Antonio Crespo para quien la *Rendición de Cuentas* es: “...la revisión del uso que se le ha dado a la autoridad que se delega a alguien, y en caso de haber abusado de ella, se le penaliza o castiga por ello, lo que puede incluir quitarle la autoridad que se le confirió...”⁷⁴.

Por su parte, Ricardo Uvalle la concibe de la siguiente manera: “...las autoridades responsables de ejercer los recursos públicos; de aplicar los planes, los programas y los proyectos, principalmente los funcionarios de la rama ejecutiva informen lo realizado, los resultados obtenidos, que el impacto de lo conseguido sea conocido por la opinión pública y que el Congreso Federal solicite de manera detallada la información sobre lo realizado...”⁷⁵.

Como se observa, ambas definiciones son incompletas y volvemos a ratificar, que sólo refiere al acto de informar más no explicar y menos aun, que los gobernantes se hagan responsables de sus acciones ante los ciudadanos y/o sus representantes; por tanto si continuamos utilizando este referente, se estaría asumiendo que con el simple hecho de presentar informes presidenciales y que los Secretarios de Estado

⁷⁴ Crespo José Antonio, *La Democracia real explicada a niños y jóvenes*. México, FCE, 2004, pp. 55-56.

⁷⁵ Uvalle Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*. México, Plaza y Valdés, 2000, p. 248.

comparezcan ante los Diputados, se estaría cumpliendo con la *Rendición de Cuentas Públicas*, como se ha hecho hasta ahora.

Sin embargo, no es suficiente y es sumamente preocupante que en México se siga expandiendo como válida una concepción que sólo conlleva una parte del verdadero significado de la *Rendición de Cuentas Públicas*, y respecto a la otra, la que habla de las responsabilidades así como las sanciones a quien abusa del poder, queda en el olvido fomentando el resurgimiento de un sistema autoritario donde únicamente se da lectura a infinidad de informes y se asume que con tener avances, en lo que refiere a la Rendición de Cuentas Vertical en su clasificación electoral, es suficiente. De igual forma, puede suceder que se de esta última condición electoral y que sólo se vislumbren los premios a los gobernantes al interior de cada partido político aunque no sea precisamente por los resultados obtenidos, siendo que la de mayor valor es la ciudadana.

Entonces, se tienen varias cuestiones por resolver a futuro y se clasifican en dos bloques básicos: teórico, basado en la confusión teórica que se tiene en torno al concepto de *Rendición de Cuentas Públicas* que suele involucrarse con otras nociones, por ejemplo: lo que refiere al control, que sólo pretende definir los márgenes de decisión de los subordinados al poder, mientras que nuestro concepto de estudio se dirige hacia todos aquellos que ejercen el poder y toman decisiones públicas; así como las definiciones incompletas y esgrimidas por los autores que manejan el tema en español y que no describen toda su riqueza.

Un segundo bloque tiende a la puesta en práctica del término, infiriendo sobre la publicitación y expansión sobre la opinión política así como gubernamental, de lo insuficiente que resulta la presentación de informes dado que la verdadera *Rendición de Cuentas Públicas* en un Estado que se dice democrático implica y conlleva la

responsabilidad de las acciones personales y, en caso de extralimitación en el ejercicio de funciones, el resultado será el merecimiento de castigos, así como sanciones proporcionales con la gravedad de las acciones efectuadas.

Por tanto, dentro del México actual se discierne que el código de ética profesional respecto al personal burocrático y político no guía el comportamiento y las acciones por lo que se aprecian conductas impropias cuando se abusa del poder político.

Finalmente, como último punto se encuentra la comparación con la forma en la que las instituciones encargadas de llevar a cabo la *Rendición de Cuentas Públicas* han entendido el concepto analizándolo en el siguiente apartado.



En resumen, para esta investigación la versión más sencilla del término *Rendición de Cuentas Públicas* hacia la instauración de un Estado democrático refiere al marco jurídico claro, así como transparente que define las responsabilidades, los derechos y las sanciones a que serán acreedores los servidores públicos al servicio del Estado y cuya interpretación no admite ambigüedades que privilegien la discrecionalidad.

Ante este marco normativo, se establece como una de las responsabilidades de los gobernantes —sin importar su cargo o puesto— el compromiso moral y la obligación de explicar la toma de decisiones que realizan durante su mandato, debiendo sobre todo justificar así como demostrar que el origen, la distribución y el destino de los recursos públicos se hizo conforme a los objetivos programados, debiendo tener una estrecha relación con las metas alcanzadas.

Asimismo, durante todo su cargo, los servidores públicos serán supervisados por otros actores políticos, económicos y sociales, que valorarán y juzgarán los resultados de su desempeño gubernamental contando en todo momento con información veraz, oportuna y confiable, permitiéndoles determinar si serán recompensados o castigados al culminar su gestión mediante sanciones que pueden ser temporales, monetarias, de cargo y con cárcel.

2.2 Historia del proceso de fiscalización en México

La *Democracia* se ha establecido como un modelo universal de forma de gobierno que cada país ha ido adoptando y que actualmente se encuentra en diversos niveles de desarrollo, aplicación y por ende transición, como es el caso de uno de los principales instrumentos de limitación: la *Rendición de Cuentas Públicas*, que implica la responsabilidad política entre gobernantes, la fiscalización de los recursos públicos, la transparencia del proceso gubernamental en todos los aspectos, así como el control y vigilancia entre poderes; y la sanción.

A este respecto, los servidores públicos juegan un papel fundamental ya que deben ser capaces de emprender acciones que sean igualmente buenas para ellos como creadores y realizadores, como para los ciudadanos, con la premisa de lograr el encuentro ideal entre los intereses del pueblo y el de los ciudadanos.

Por su parte, el entramado institucional debe propiciar la *Rendición de Cuentas Públicas* desde la prevención hasta el castigo del abuso del poder por lo que se debe contar con los argumentos políticos, administrativos y legales, que permitan alcanzar los fines deseados y disminuir los riesgos de transgredir los límites establecidos.

Lo anterior, podrá verse reflejado en cada uno de los servidores públicos en tanto determinen que en el ejercicio del poder será mayor el castigo si infringen las reglas establecidas, respecto a los beneficios que obtendrán. Por tanto, si todos están sujetos a las reglas incluyendo a los tres poderes preeminentes que son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, podremos decir que el flujo de poder está funcionando adecuadamente ya que, entre otras cosas:

- Facilita el desempeño de las responsabilidades de cada uno.
- En todo momento están sujetos a ser llamados a rendir cuentas, sin importar el rango, nivel o cargo o puesto que ocupen.
- Elevada probabilidad de que sean detectados y sancionados dado que el proceso de vigilancia es periódico y permanente.
- Desalienta transgresiones y corrupciones de cualquier tipo.

Respecto a esto último, no debemos olvidar que la teoría señala que el Legislativo controla al Ejecutivo, por lo que se establece como una institución encargada de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o castigar acciones u omisiones presuntamente ilegales, en tanto está legalmente autorizada y dispuesta a actuar en caso de trasgresión, aún en contra de los más altos poderes del Estado.

Se hace necesaria la revisión histórica de la *Rendición de Cuentas en México*, como el esfuerzo por darle contenido al concepto, que hasta ahora se ha entendido como la actividad que tiene que ver con la parte contable, la cual está enfocada a la fiscalización; y, por otra parte, con la transición hacia una *Democracia* a diversificado el poder político lo que ha permitido observar poco a poco un creciente pluralismo en la Cámara de Diputados, que paulatinamente va incrementado el rol del poder Legislativo frente al Ejecutivo.

Nos remontamos hasta el imperio azteca porque esa época además de marcar el inicio del proceso histórico que analizamos también se tiene conocimiento que se contaba con normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos, bajo el control de varios funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía el imperio, auxiliados por jueces, así como estableciendo severas sanciones que, en los casos de corrupción, llegaban hasta la pena de muerte.

Por otra parte, el antecedente más remoto de los actuales órganos de control data desde 1453 con el Tribunal Mayor de Cuentas de España, cuando las Cortes Españolas expidieron las disposiciones para que se constituyera el órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda.

En 1503, se fortalecieron las funciones de dicho Tribunal con la Casa de Contratación de Sevilla, que tenía entre otras funciones la fiscalización directa de los ingresos y egresos a través de las llamadas Tesorerías Americanas, donde juraban el cargo los funcionarios del fisco, se recibían todas las rentas de la Colonia, y se compartían disposiciones para regular el comercio así como la organización del sistema fiscal.

Aunado a lo anterior, este lapso de tiempo se caracterizó porque se llevaban a cabo “visitas para vigilar a los funcionarios públicos, ante la sospecha o denuncia de irregularidades, las cuales consistían en investigaciones e inspecciones, se despachaban en cualquier momento y se practicaban durante el ejercicio del cargo investigado mientras que, las residencias, se llevaban a cabo al terminar el mandato de determinada autoridad mediante un juicio de carácter público, en donde la población presentaba sus quejas”⁷⁶.

Posteriormente, fue instituido el Tribunal Mayor de Cuentas en la Nueva España en 1519, perdurando y rigiendo durante casi 100 años, en el que los reyes españoles le otorgaron facultades específicas y estrictas, que tenían entre sus propósitos primordiales revisar los gastos de expedición de Hernán Cortés.

⁷⁶ Valencia Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*. México, UNAM, 1979, p. 24.

Sin embargo, y pese a que en 1605 cambió de nombre a Tribunal de Cuentas de América, funcionó durante los dos siglos posteriores, con sede en Colombia, México y Perú, diversificando sus actividades, ya que a través de los oficiales reales tenían la función de revisar el estado de la Real Hacienda y emitir una memoria relativa a la Cuenta General el 31 de diciembre, la cual contenía las observaciones y propuestas de reformas a que daba lugar la revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos, cuyos resultados se comunicaban el 31 de enero sin derecho a prórroga.

Cabe mencionar que las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias —cuyo objetivo era promover una mayor descentralización administrativa y una distribución racional de las competencias entre las distintas direcciones gubernamentales, en torno a la unidad de poder— son los antecedentes más remotos de la normativa moderna, como son: la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la emisión de instrucciones así como promulgaciones reales, que podría identificarse como lo que ahora se conoce como mecanismos de control.

Aunado a ello, fue hasta 1814 cuando se emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, que aun cuando no entró en vigor por la lucha que se estaba librando, contenía esbozos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. Es en ese momento, cuando encontramos el primer antecedente constitucional en México sobre la facultad de examinar y aprobar la Cuenta Pública por parte de un órgano distinto e independiente al poder Ejecutivo, ya que “se establece en el capítulo VIII, artículo 114, que son atribuciones del Congreso examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...”⁷⁷.

⁷⁷ Solares Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México, UNAM, 2004, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1327>. Capítulo II.

Sin embargo, es en el año de 1824, con la promulgación de la Constitución Política y que establece el momento en el que se instaura el Régimen Político, cuando con el fin de reglamentar el artículo 50 constitucional se expidió el decreto que suprimía el Tribunal de Cuentas, que funcionó durante toda la época colonial; no obstante, continuó el mismo sistema tributario.

Es en ese momento, cuando se facultó al Congreso para llevar a cabo el control de las finanzas públicas así como revisar anualmente las Cuentas del Gobierno Federal. Entonces se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente e inspeccionada por la Cámara de Diputados, la cual se encargaba de la fiscalización.

Es por ello que, entre otras cosas, "...se faculta al Congreso a través de la Contaduría Mayor de Hacienda mediante la Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y revisar anualmente las Cuentas del Gobierno Federal, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del Despacho de Hacienda como titular de las dos secciones: del Departamento de Hacienda y la de Crédito Público...; el informe sería presentado a una comisión de cinco diputados permanentes que habrían de examinar el presupuesto y la memoria..."⁷⁸.

De la misma forma, en el artículo 40 Constitucional se disponía que "prácticamente por cualquier delito —que forma parte de una lista interminable— era motivo de remoción del presidente, miembros de la Suprema Corte de Justicia, gobernadores y secretarios de estado; y el Congreso, se erigía en Jurado de Acusación sin ningún contrapeso..."⁷⁹. A raíz de dichos cambios se creó la Junta de Crédito Público, cuya

⁷⁸ Ugalde Luis, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México, IFE, 2002, p. 47.

⁷⁹ Recordemos que en este periodo de acuerdo al artículo 83 Constitucional señala que el presidente, vicepresidente y los miembros de la Suprema Corte de Justicia son electos por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso

función era reunir documentos relativos a los créditos de la nación. Se nombró como presidente a José Alejo Alegría, contador decano de la Contaduría Mayor de Cuentas y a su propuesta como vocales a Felipe Santiago Sáenz, Ildefonso Maniau, Ignacio Nájera y Fernando Navarro, quienes se convirtieron en los primeros fiscalizadores.

Para reforzar dicha toma de decisión, en 1826, mediante Decreto Federal, se precisaron en forma amplia y categórica las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, al señalar al Contador Mayor como el único capacitado para examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la Hacienda Pública, con el fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso.

Se estableció el día primero de julio de cada año, como la fecha en la que “el ministro de Hacienda debía exponer ante el Congreso, el presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior, y sus objetivos eran informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que sea susceptible su administración, y proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos...”⁸⁰.

El momento central de estas reformas ocurre años después, con la Constitución de 1836 conocida como las Siete Leyes, cuando se otorga a la Cámara de Diputados facultades para vigilar, por medio de la Comisión Permanente, el correcto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual en la actualidad sigue funcionando y es la que conocemos como Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a algún candidato, el Congreso elegía al nuevo presidente.
⁸⁰ Solares Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México, UNAM, 2004, <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1327/pl1327.htm>. Capítulo II.

De esta forma se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, que después pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, según la Ley Orgánica de 1838, la cual señala que se componía de dos salas y había tres contadores mayores, donde uno de ellos se encontraba facultado para solicitar información sobre sus actividades y disposición de recursos a despachos de la administración, corporaciones y particulares. En dicha Ley también se señalaba que,

“...su función sería ventilar los juicios relativos a los pliegos de alcances, en los cuales se señalaban las deficiencias e infracciones a la ley en que se suponía había incurrido el responsable. Es por ello que los contadores mayores conservaron la facultad de hablar con los responsables, de exigir cuentas a quienes debían responder de su manejo; imponer sanciones a los empleados que fueran morosos en cumplir sus providencias y solicitar a las oficinas la documentación necesaria para las tareas de fiscalización. Conjuntamente una vez realizada la glosa, si se encontraban errores en la cuenta, se formulaba el pliego de reparos, siguiendo los procedimientos señalados en la ley...”⁸¹.

Como complemento, casi 20 años después, se establecieron las Bases Orgánicas del Congreso, en donde se fundamentó la capacidad para vigilar los gastos públicos de la Hacienda Gubernamental.

Mientras que, con la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se confirmó la facultad del Poder Legislativo, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano controlador de los recursos públicos.

⁸¹ Ídem.

Cabe resaltar que, tanto la Constitución de 1824 como la de 1857, definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó un sistema incipiente de mecanismos de pesos y contrapesos —como el veto presidencial o el llamado a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo—, pero como fueron aplicados en el ámbito central, no se pensó en un contrapeso que impidiera a los poderes públicos hacer uso indebido del poder. Respecto a la segunda, básicamente otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo. Por tanto, la importancia de la Contaduría Mayor de Hacienda reside en que desde 1867 se mantuvo con el mismo nombre y siguió desempeñando sus actividades hasta 1999.

Sin embargo, se dieron algunas reformas entre las que se encuentran la de 1896, año en que se expidió por primera vez una Ley Orgánica para la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se ampliaban sus facultades mediante la asignación de responsabilidades para efectuar la glosa de la cuenta del Tesoro Federal, de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal, de los despachos civiles y militares, así como otras actividades de orden financiero y administrativo.

Otro momento fue cuando se expidió la 2ª Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, decretada el 6 de junio de 1904, y del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor, en donde se le confirieron atribuciones y facultades para revisar a la beneficencia pública, y llevar a cabo el estudio así como el examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuesto, por medio de estados comparativos, sobre las operaciones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

También tendría gran importancia la promulgación de la Constitución Política de 1917, cuando entraron en vigor amplias facultades fiscalizadoras al Poder Legislativo, destacando la autoridad para: "...revisar la Cuenta Pública del año anterior, cuya

revisión se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de ésta, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina...”⁸².

Como un pequeño paréntesis es importante resaltar que a partir de 1929 con la creación del PNR, se fortaleció un Sistema Político basado en el autoritarismo y en un Presidencialismo exacerbado lo que fomentó un poder ilimitado del Ejecutivo sobre la sociedad y los demás poderes.

Es hasta 1936, cuando Lázaro Cárdenas, expide “...la tercer Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se especifican las atribuciones que le competen, de las que se pueden identificar tres grupos: de revisión y glosa, de fiscalización, y de finiquitos”⁸³. La revisión de las cuentas comprendió la conformidad de las partidas de ingresos, así como de egresos, y se hizo una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas; y se podían llevar a cabo visitas de carácter especial, previa aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.

No obstante, no fue común la ocasión en que eso se llevó a cabo debido a que desde el año de 1946, cuando se creó el Partido Revolucionario Institucional, se mantuvo el monopolio de la Cámara de Diputados, apoyando la toma de decisiones del Presidente en turno, aún en contra de su propio papel de fiscalizador.

⁸² Ugalde Luis, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México, IFE, 2002, p. 51.

⁸³ Guerrero Gregorio, Ponencia dictada en la Cámara de Diputados el 17 de noviembre de 1999, en el *Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio*. México, Palacio Legislativo de San Lázaro.

Es para 1963 cuando tuvo origen otra serie de reformas a la Ley Orgánica, entre las cuales se ordenó a las oficinas del ejecutivo remitir los estados de contabilidad y precisar que el órgano de control disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión pertinente.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda estuvo vigente hasta 1978, fecha en la que se expidió la cuarta Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta que se definió a la Contaduría como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, encargada de revisar las cuentas públicas, con el objetivo de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos y se le otorgaron facultades para determinar responsabilidades conforme a la ley pero es importante mencionar que, es el poder Ejecutivo quien sanciona.

Lo anterior ocurrió debido a que el Presidente fue concentrando facultades así como recursos durante los años setenta. Los miembros que integraban la Cámara de Diputados tenían mayor presencia de los representantes del Partido Revolucionario Institucional, lo que los convirtió en el principal obstáculo para la Rendición de Cuentas Públicas y, a la Contaduría Mayor de Hacienda —con su máxima autoridad que también formaba parte de las filas del partido mayoritario—, en una institución endeble e ineficaz para llevar a cabo una verdadera fiscalización.

Se puede constatar la forma en la que se fue privilegiando el control interno por encima del externo, que realizaba el Legislativo; por tanto, es necesario mostrar las características de estos tipos de controles:

- a) Interno, entendido como el que realizan los órganos de la propia institución durante el ejercicio de los recursos, proporcionando información sobre el análisis, evaluaciones y recomendaciones pertinentes relativos a la gestión administrativa, financiera o programática de las instituciones en forma global,

sectorial e institucional, de acuerdo con sus propios objetivos y a las metas que se propusieron alcanzar de forma económica, eficaz y eficiente, así como que el patrimonio está correctamente protegido y que las operaciones son legales, regulares y justificadas.

- b) Externo, el que llevan a cabo instituciones separadas e independientes de las instituciones públicas objeto del control cuyo objetivo es revisar, analizar y evaluar los resultados en forma posterior al ejercicio de recursos, de la gestión administrativa, financiera y programática de las instituciones públicas. Su actividad incluye la fiscalización de las cuentas, el examen de la legalidad de los ingresos y de los gastos, así como la comprobación de la buena gestión; y en su caso corregir las deficiencias e irregularidades detectadas para evitar su reproducción.

No obstante, en 1978 se discutió en la Cámara de Diputados la posibilidad de sustituir el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos, o en su defecto, por el de Auditoría General del Poder Legislativo; sin embargo, no prosperó. Mientras tanto, la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo la autoridad para controlar a los tres poderes y al sector privado, del que se desprenden:

- Poder Ejecutivo:
 - a) Presidencia de la República.
 - b) Secretarías de Estado, departamentos administrativos y PGR.
 - c) Organismos descentralizados.
 - d) Empresas de participación estatal mayoritaria.
 - e) Fideicomisos públicos.
- Poder Legislativo:
 - a) Cámara de Diputados.
 - b) Cámara de Senadores.
- Poder Judicial:
 - a) Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sector Privado:
 - a) Empresas que establecen contratos con el gobierno.
 - b) Empresas y organizaciones que reciben subsidios gubernamentales.

De igual forma, la Contaduría sirvió como instrumento complementario de control —como el que llevan a cabo los órganos de control interno— a las instancias del poder Ejecutivo para desarrollar las siguientes funciones: ejercer la fiscalización externa, revisar el gasto público federal y llevar a cabo el control legislativo de la Administración Pública.

También, a través del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ejerció la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal, a partir de:

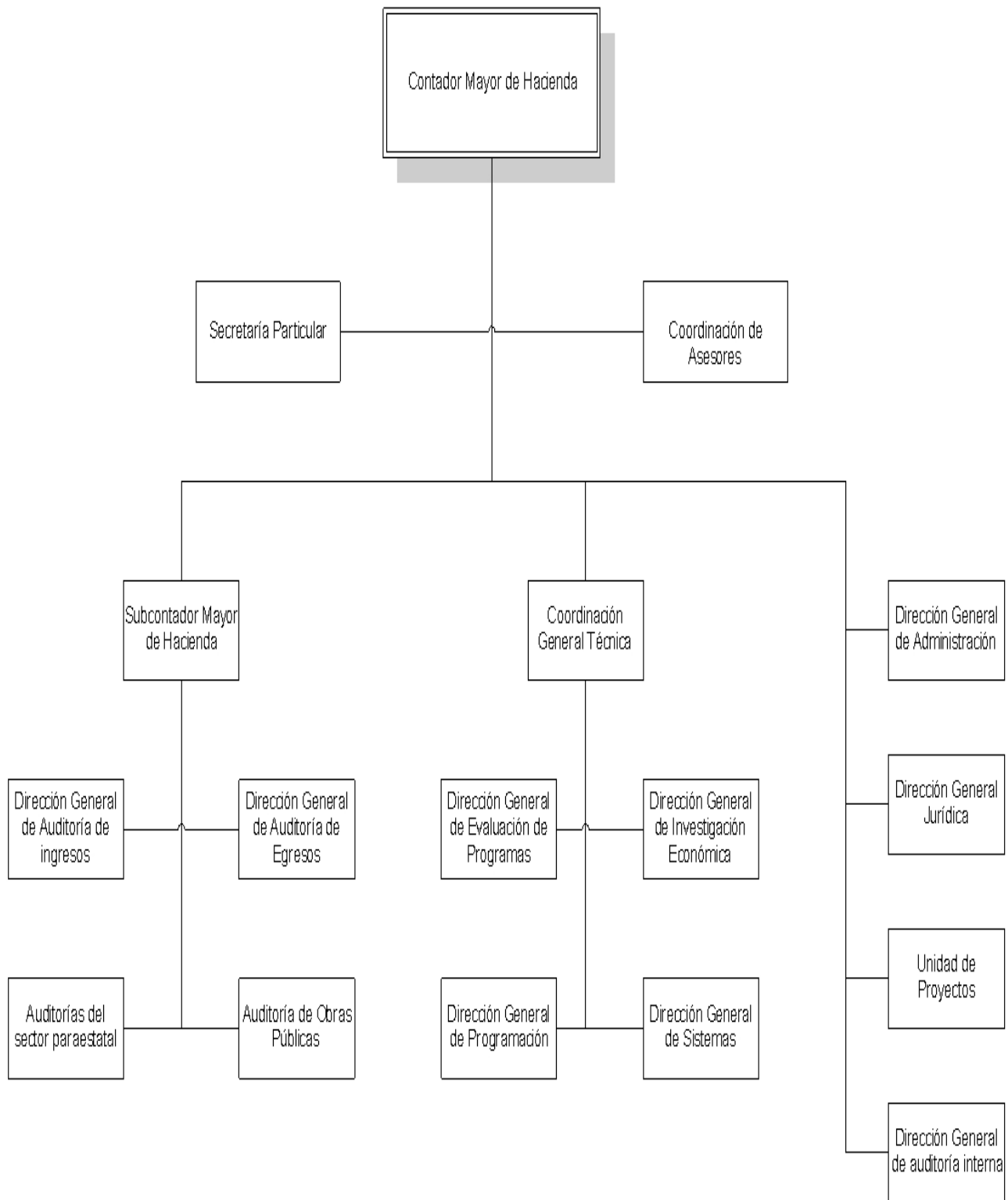
1. “La realización de operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y si cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes generales de deuda pública, presupuesto, contabilidad y gasto público federal, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.
2. El ejercicio correcto y estricto de sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
3. La ejecución de los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.
4. La aplicación de los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y forma establecidas por la ley.
5. La elaboración y rendición de informes a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, lo cual comprende:
 - a) Un informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del gobierno federal, que contendrá comentarios generales sobre: verificación de la cuenta pública conforme a los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
 - b) Un informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal, en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, el cual contendrá el señalamiento

de las irregulares que haya advertido en la realización de las actividades.

- c) Ordenar visitas e inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se hizo de conformidad con las leyes aplicables en la materia, y además eficientemente.
 - d) Solicitar a los auditores externos de las entidades copia de los informes o dictámenes de las auditorías practicadas y las aclaraciones que se estimen pertinentes.
6. Establecer coordinación en los términos de esta ley con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas de auditoría y comprobación del ingreso, así como del gasto público.
 7. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal.
 8. Promover, ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades...⁸⁴.

En lo que fue la organización interna de la Contaduría Mayor de Hacienda, se estructuró como se muestra en el organigrama número uno.

⁸⁴ Ugalde Luis, *Vigilando al Ejecutivo*. México, Porrúa, 2000, p. 53; y en el siguiente portal, se puede obtener mayor información: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/compyp/informe/Comjur98/Leyes98/07Locmh/Documento.htm>



ORGANIGRAMA 1
Contaduría Mayor de Hacienda 1994-1997

Por otra parte, es en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, donde se señaló la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicha ley constaba de tres partes fundamentales:

- a) Orgánica, que define y conforma a las unidades que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.
- b) Funcional, que define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de los que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones.
- c) Responsable, que refiere a la prescripción de las mismas.

Las atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda fueron durante ese lapso de tiempo:

1. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del gobierno federal.
2. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.
3. Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las dependencias y entidades comprendidas en la Cuenta Pública.
4. Presentar a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el informe previo que le remite la Contaduría Mayor de Hacienda.
5. Presentar a la Cámara de Diputados el informe que le rinde la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior.

De acuerdo con lo anterior, la principal función de la Comisión de Vigilancia era verificar que las responsabilidades de la Contaduría se efectuaran de manera adecuada y eficiente, en cierta forma, convertirse en guardián del vigilante.

Respecto al Contador Mayor de Hacienda, éste duraba en su cargo ocho años, reelegible por petición especial de la Comisión de Vigilancia. Durante su gestión el cargo del contador mayor era irrevocable, excepto por circunstancias especiales, entre las que se encontraban: falta de honestidad, ineficiencia notoria, incapacidad física o mental, o que se le fincara responsabilidad de algún delito o irregularidad en el desempeño de sus funciones, en cuyo caso la Comisión era la encargada de recomendar su remoción a la Cámara y tenía la atribución final para votar y removerlo.

Mientras se regulaba la función de vigilancia de los órganos externos, el entorno político de los años setenta se caracterizó porque ambas Cámaras compartían con el Ejecutivo la afiliación partidista propiciando la subordinación incondicional del Congreso al Poder Ejecutivo; no obstante, en 1987 se dio una reforma política que duplicó el número de diputados electos por representación proporcional. Es por ello que a partir de 1988 se puede observar la forma en la que el Ejecutivo perdió la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados; sin embargo, conservó la mayoría en el Senado, teniendo que recurrir a los gobiernos de semicoalicción donde pactó alianzas con otros partidos para sacar adelante sus proyectos.

Ambos periodos comparten entre sí que muchos problemas atribuidos a la Administración Pública eran en realidad problemas de carácter político, relativos a la ausencia de competencia electoral que fomentaron la irresponsabilidad política y administrativa de los funcionarios públicos.

Lo anterior comenzó a cambiar a partir de 1996, año en que se llevó a cabo una reforma electoral que entre otras cosas permitió: suprimir la participación del Secretario de Gobernación en el Instituto Federal Electoral, los consejeros electorales y el presidente del Consejo debían ser electos por los diputados, se fijó una votación del 2% para que un partido político pudiera permanecer con registro, se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se precisaron los delitos electorales, la Cámara de Diputados mantuvo su número en 500 diputados pero bajo ninguna circunstancia un partido político podía contar con más de 300 y se mantienen 128 senadores, tres por cada entidad, dos provenientes de la mayoría y uno de la primera minoría; por último, se estableció la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal.

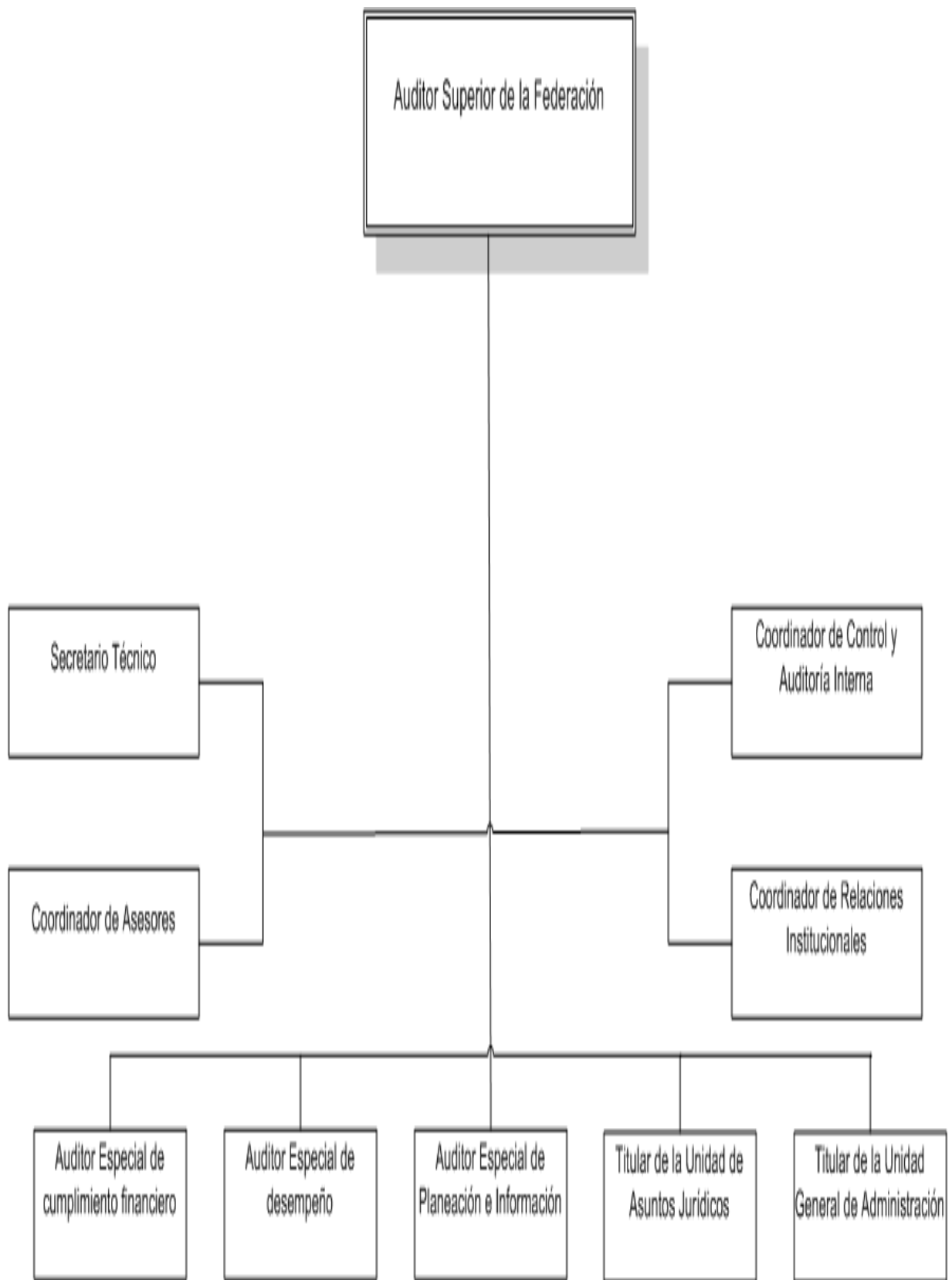
Las repercusiones de lo anterior provocaron que el PRI perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de las elecciones de 1997 comenzó a vislumbrarse una mayor autonomía de los órganos depositarios del poder público en México, al menos en el Congreso de la Unión, en donde la división tripartita del poder público pudo ser una realidad en la vida política del país.

La consecuencia fue la integración de la LVII Legislatura que va del año 1997 al 2000, la cual estuvo conformada por un mayor número de diputados del llamado “bloque opositor”, superando en número a los del partido oficial, que permitieron realizar cambios que fueron plasmados en varias iniciativas de reforma y se incorporó en la agenda legislativa la revisión de la normatividad y los procedimientos en materia de fiscalización de la gestión de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión, así como de los organismos autónomos.

A partir de 1998, la Legislatura designó al nuevo titular de la Contaduría Mayor de Hacienda mediante un proceso inédito. Por primera vez se abrió una convocatoria pública a profesionales con perfil determinado, para someterse a concurso de selección. Accedieron a la misma 51 aspirantes, que fueron sujetos a tres etapas de evaluación por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, a efecto de presentar a tres candidatos finalistas al pleno de la propia Cámara, para la selección definitiva del titular mediante el voto mayoritario de los diputados.

El resultado de la elección fue de 340 votos aprobatorios, en una sesión en la que estuvieron presentes 459 diputados federales, lo que implicó el respaldo de legisladores de cuatro fracciones parlamentarias, fortaleciendo la legitimidad de la elección del Contador Público Gregorio Guerrero Pozas.

Para julio de 1999 se aprobaron las reformas a los artículos 73, 74 y 79 Constitucionales, cuya finalidad era crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda y en su lugar se instituyó a la Auditoría Superior de la Federación conocida, de manera constitucional, como Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, cuya estructura se presenta en el organigrama número dos.



ORGANIGRAMA 2
Auditoría Superior de la Federación 2001

Al año siguiente, los resultados de las elecciones políticas permitieron cambios en dos vertientes: la primera, el Ejecutivo que por primera vez no perteneció al Partido Revolucionario Institucional y tampoco contó con mayorías absolutas en las dos Cámaras, lo que lo llevó a formar coaliciones interpartidistas de acuerdo con el tema en cuestión y con aquellos partidos que presentasen coincidencias ideológicas que, aunque cortas, le permitieron obtener ciertos logros.

En la segunda, la Auditoría Superior de la Federación a partir del año 2000 tendría como objetivos modificar paulatinamente sus procedimientos en lo que se refiere entre otros a la modernización en su función pública y fungir como órgano independiente del Ejecutivo con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones. Es en medio de ese contexto que se comenzaron a introducir reformas a las funciones de fiscalización, por lo que se ha hecho un pequeño comparativo del contenido de los artículos 73, 74 y 79 Constitucionales de 1997 y del año 2000. Es esta última la que señalaba lo siguiente:

- a) El Congreso sería quien expediría una nueva ley que regule al nuevo órgano para gestionar, controlar y evaluar a los poderes y las entidades públicas.
- b) La Cámara de Diputados estaría facultada para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, así como apoyarse en ella para revisar la Cuenta Pública y determinar las responsabilidades respectivas.
- c) La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendría autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna.
- d) La Entidad tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que rendirán.

- e) También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- f) En situaciones excepcionales, la Entidad podrá requerir que los sujetos de fiscalización sean revisados y rindan un informe; si llegado el caso no atienden los plazos y las formas, darán lugar al fincamiento de responsabilidades correspondientes.
- g) La Entidad entregará el informe de resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán dictámenes de revisión, el apartado de fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá comentarios y observaciones de los auditados, los cuales serán públicos.
- h) La Entidad guardará reserva de su actuación y observaciones hasta que rinda sus informes.
- i) Investigará actos u omisiones que impliquen irregularidad, conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como efectuar visitas para corroborar los datos que le fueron proporcionados.
- j) Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; y presentar denuncias y querellas penales.
- k) La Cámara de Diputados será quien designe al titular de la Entidad por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El titular durará en el cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Sólo podrá ser removido por causas graves y se requerirá la votación del Legislativo.
- l) El titular de la Entidad deberá cumplir con los requisitos que se prevén en el artículo 95 Constitucional y no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo las actividades científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

- m) La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación iniciará sus funciones el 1° de enero del año 2000 y llevará a cabo la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.
- n) La Entidad revisará la Cuenta Pública de 1998 a 2000 antes de su entrada en vigor el 1° de enero de 2000.
- o) La Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo sus atribuciones hasta que entre en funciones la Auditoría Superior de la Federación.
- p) El Contador Mayor de Hacienda será titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2001, pudiendo ser ratificado para continuar con el cargo hasta completar los ocho años.

Para respaldar las disposiciones mencionadas se expidió en diciembre del 2000 la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en septiembre de 2001 entró en vigor el Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, para finales de ese año, la Cámara de Diputados decidió no ratificar al Auditor Superior de la Federación y se publicó una nueva convocatoria para elegir al titular de la dependencia. Al final se concretó un grupo de ocho aspirantes al cargo y el pleno de la Cámara de Diputados eligió con 323 votos a favor, al actual Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, quien permanecerá en el cargo hasta el año 2009.



En síntesis, desde el año 1997 se han registrado cambios notorios, principalmente en la Cámara de Diputados debido al aumento de la proporción de diputados de varios partidos políticos, fortaleciendo el rol del Poder Legislativo como vigilante de los entes que manejan los recursos nacionales y paulatinamente ha ido influyendo en las actividades de control dentro de la Administración Pública, lo cual se relaciona directamente con la creación de la Auditoría Superior de la Federación, que tendrá la

facultad de fiscalizar a los tres poderes de la nación y a los organismos públicos federales e incluso los privados, que ejerzan recursos públicos federales.

Es en este sentido que algunos elementos del nuevo diseño institucional de la Entidad de Fiscalización, entre el que destaca la acción de fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, permitirá fortalecer *la Rendición de Cuentas* Públicas coadyuvando así en la transición política por la que México está transitando hacia el establecimiento de un Estado democrático, con el objeto de obligar a los gobernantes a responder por las consecuencias económicas, legales y políticas de su toma de decisiones.

2.3 Control de los recursos públicos: el proceso de fiscalización

Un aspecto central que reside en la *Rendición de Cuentas Públicas* implica, entre otras cosas, la separación entre poderes públicos y también como elemento central dentro de la Ciencia de la Administración Pública encontramos el control administrativo en su vertiente fiscal-externa, por tanto, es pertinente definir y conocer la forma en la que se lleva a cabo en México, como parte fundamental de la transición a un Estado democrático.

Como se ha mencionado en esta investigación, se recordará que el papel del control entre poderes se establece como un sistema de pesos y contrapesos a través de tres instancias que tienen atribuciones y funciones específicas, pero que convergen en controlarse y vigilarse mutuamente para evitar el abuso de poder. Es por ello que el Estado, como persona jurídica se divide en una estructura de instituciones con tareas delimitadas y facultades de regulación, que ejercen los titulares de dichas instituciones que son atribuidos en forma descrita y específica.

Por lo cual es de particular interés el estudio de la *Rendición de Cuentas Públicas* dado que lo descrito líneas atrás, ocurre ante la falta de confianza entre dos individuos porque el error y el dolo son, en esencia, el producto de la acción de los hombres y dado que no es posible eliminarlos, es necesario buscar los medios para controlarlos.

Si tal circunstancia se traslada al ámbito gubernamental de la Administración Pública, se adiciona la necesidad de utilizar los bienes ajenos con moderación así como con reserva, cuidando que el destino que se les asignó en un primer momento no se modifique y su administración sea la correcta; por tanto, es indispensable el control en todas sus vertientes y aplicarlo a todos los ámbitos.

Indagando en la historia se recordará que en los regímenes absolutistas el control era implantado para verificar que los actos de los delegados favorecieran al soberano ya que se confundía su patrimonio con el del Estado; sin embargo, esta situación cambió con el régimen representativo, donde se considera que el gobierno es un simple mandatario del pueblo y es a este último al que se le debe rendir cuentas. Es en este sentido que en la actualidad existe un doble interés por controlar al poder dentro de la Administración Pública: primero, el propio poder administrativo debe asegurar que sus delegados actuarán en la forma en la que se espera de ellos y, si no es así, corregirlos; y segundo, el pueblo que indirectamente, ejercerá el control a través de sus representantes para determinar posibles responsabilidades.

En primera instancia, en México corresponde a los órganos de control interno dentro de la Administración Pública —organizados en torno a un sistema centralizador que depende del poder Ejecutivo, conocido en la actualidad como Secretaría de la Función Pública— la revisión de la administración de las dependencias y entidades estatales, teniendo a su cargo: a) el registro de la gestión financiera y patrimonial; b) el control interno tendiente a asegurar la regularidad de la gestión; c) el examen administrativo de las cuentas de los responsables; y d) otras.

El registro de la gestión financiera y patrimonial implica, como su nombre lo indica, registrar los decretos del Poder Ejecutivo que aprueban gastos, patrimonio y contrataciones de cierta importancia, que se fijan en el presupuesto y que se encuentran reguladas dentro de las disposiciones legales, que para tal fin fueron diseñados. Respecto al control interno tendiente a asegurar la regularidad de la gestión, se refiere a la instancia interna que realiza la contabilidad central, y es el eje de las dependencias así como de las entidades que manejan los recursos del Estado.

En cuanto al examen administrativo de las cuentas de los responsables, se refiere a la primera instancia revisora de la administración de la Hacienda Pública, encargada de vigilar las áreas de control interno de las dependencias y entidades gubernamentales —en forma preventiva y durante la ejecución del presupuesto— de supervisar el manejo de los recursos públicos, asegurando su labor mediante sistemas de control que cubran con legalidad, exactitud y responsabilidad toda la actividad financiera, patrimonial y el movimiento de los recursos de la Administración Pública.

Sin embargo, el control va más allá y asume diversas modalidades o vertientes dependiendo del órgano que lo ejecute o de los intereses a los que responde, por lo que es importante distinguir entre las que se acentúan: el control vertical y horizontal. Es relevante mencionar que para fines de esta investigación se enfoca en el control horizontal, entre los poderes de gobierno en el mismo plano: Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como órganos autónomos y los tres niveles de gobierno.

No obstante, resalta la forma de control en la cual se le confiere al Poder Legislativo la atribución de revisar y controlar al Ejecutivo dado que es el que maneja la mayor parte de recursos. Entre las funciones del Legislativo la más importante es la toma de decisiones políticas, su ejecución y el control político que utiliza frente al gobierno, entre las que encontramos: la aprobación del presupuesto anual, la elaboración de iniciativas de ley, las comisiones de investigación y la vigilancia del gobierno, etcétera.

La vertiente presupuestal establece y utiliza básicamente la previsión implicando una estrecha relación entre la función de control y la Hacienda Pública, porque el gobierno debe presentar para su aprobación el presupuesto a la Cámara de Diputados.

Por lo que atañe a la vertiente administrativa existe a su vez una variante que es la fiscalización, la cual pretende detectar irregularidades de tipo contable que conlleva "...la revisión de los ingresos y gastos públicos en función del presupuesto" en donde se "somete la actividad económica-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía a lo que se le denomina Auditoría Pública o Gubernamental..."⁸⁵.

Por tanto, la fiscalización tiene como fin verificar el cumplimiento de los presupuestos, así como otros aspectos de la gestión financiera y patrimonial, en donde tienen particular importancia: "...los ingresos, los egresos, las transferencias de fondos, títulos y valores; deuda pública, emisiones, gestión de bienes patrimoniales, entre otros..."⁸⁶.

Para llevar a cabo lo anterior deben reunirse tres elementos fundamentales: la comprobación, se refiere a un análisis posterior; la intervención, atañe a la injerencia que se realiza como un acto de ajuste o en la toma de decisiones; y la investigación, como recurso para verificar los actos irregulares.

La fiscalización, dentro de la Hacienda Pública, se realiza a través de dos sujetos: a) los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación, que operan por delegación y que deben contabilizar tanto el cargo como a los responsables por órganos de control interno y externo; y b) la que reside en el Poder Ejecutivo, como poder administrador y que debe responder ante el Poder Legislativo, acerca del modo o de la forma en la que ha ejecutado el presupuesto así como las formas que utilizó durante la gestión cumplida.

⁸⁵ Suárez Andrés, *Diccionario de Economía y Administración*. España, Mc Graw -Hill, 1992, p. 130.

⁸⁶ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Argentina, Driskill, 1987, p. 315.

Como primera instancia está la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual funciona como un instrumento colegiado por el que un grupo de diputados ejerce facultades de control para conocer la actuación y la forma de proceder del titular del Poder Ejecutivo y de los Secretarios de Estado en cada uno de sus ramos.

En segunda instancia, dentro de esta Comisión, creada con el objetivo de ser vigilante, se recurre a un órgano técnico con cierta independencia —conocida bajo el nombre de Auditoría Superior de la Federación— que actúa como auxiliar de la Cámara de Diputados y colabora en la tarea de comprobación, contabilizando las sumas recibidas por los representantes de la administración del Estado, con vista al presupuesto aprobado, comprobándose los ingresos y egresos habidos durante un año fiscal acompañándose de los documentos para acreditar ambos extremos.

Esta instancia tiene la facultad de fiscalizar y ejercer un control posterior constatando que el gasto esté fijado en el presupuesto, no sobrepasando sus previsiones. Otra función es la de comprobar si se ha incurrido en irregularidades; determinar las responsabilidades; que se hayan observado las disposiciones legales y técnicas pertinentes así como las observaciones realizadas por el órgano interno de control. Antes de continuar es necesario contestar a la pregunta siguiente: ¿en qué consiste el proceso de fiscalización en México?

De acuerdo con la “Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004”,⁸⁷ en primera instancia el gasto público permite determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con el que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas

⁸⁷ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004*. México, SHCP:
http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/temas/informe_cuenta_publica/2004/index.html

correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas, cuyo periodo es de un año. Para llevarlo a cabo es necesario planear el conjunto de actividades que permitirán valorar los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo —programa que guía las actividades de una nación para conseguir sus metas conforme a lo establecido desde el inicio de la gestión de cada presidente— y los demás programas operativos de la Administración Pública en un lapso determinado.

Las etapas del proceso del gasto público son: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y fiscalización. En lo que se refiere a esta última, utiliza los siguientes instrumentos: la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal, el Informe de labores de las dependencias de la Administración Pública Federal y el Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Se conocen dos tipos de fiscalización que son: a) interna, que lleva a cabo el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de la Función Pública y las áreas de control interno de las dependencias y entidades durante el ejercicio del gasto público y tiene una función preventiva; y b) externa, que realiza el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación, con carácter correctivo y se lleva a cabo de forma posterior a la conclusión del ejercicio del presupuesto, siendo determinante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Cuenta Pública de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación debe entenderse como el "...informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara

de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, informando sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal inmediato anterior que se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas, conforme a programas aprobados..."⁸⁸.

En síntesis es el informe que rinden anualmente los poderes a la Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que el Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país.

La Cuenta Pública se integra a través de un fundamento legal, en donde se describen las leyes que dan origen a su elaboración y una base técnica, que establece las auditorías, procedimientos, métodos, principios, catálogos, normas, guías, clasificadores y sistemas de contabilidad utilizados para su elaboración, que llegado el momento entrarán a la fase de fiscalización y se evalúan los resultados.

El marco legal que da origen a la Cuenta Pública se encuentra establecido en la Constitución Política en el artículo 74 fracción IV como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, donde refiere que: "...la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas... debiendo ser presentada ante la Cámara de Diputados... dentro de los diez primeros días del mes de junio..."⁸⁹.

⁸⁸ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. México, Roig, 2005, p. 12.

⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Roig, 2005, p. 51

También, se encuentra la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 92, en donde se señala que: “los estados financieros y demás información financiera, presupuestaria y contable que emanen de las contabilidades de los ejecutores del gasto, serán consolidados por la Secretaría, la que será responsable de formular la Cuenta Pública y someterla a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, para su presentación en términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁹⁰.

Para fortalecer esto último encontramos la Ley de Planeación en su artículo 6° que establece: “...el contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal... deberá relacionarse con el Plan Nacional de Desarrollo y demás programas sectoriales, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional...”⁹¹.

Por tanto, se puede percibir que la Cuenta Pública tiene una cobertura institucional que abarca a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades de fiscalización, que dentro del sector central se refiere a los poderes Legislativo, Judicial y órganos autónomos; a la Administración Pública centralizada entre los que se encuentran la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, así como los ramos generales; y dentro del sector paraestatal, engloba a las entidades de control presupuestal directo. En su interior podemos encontrar información financiera, presupuestaria y programática que permite:

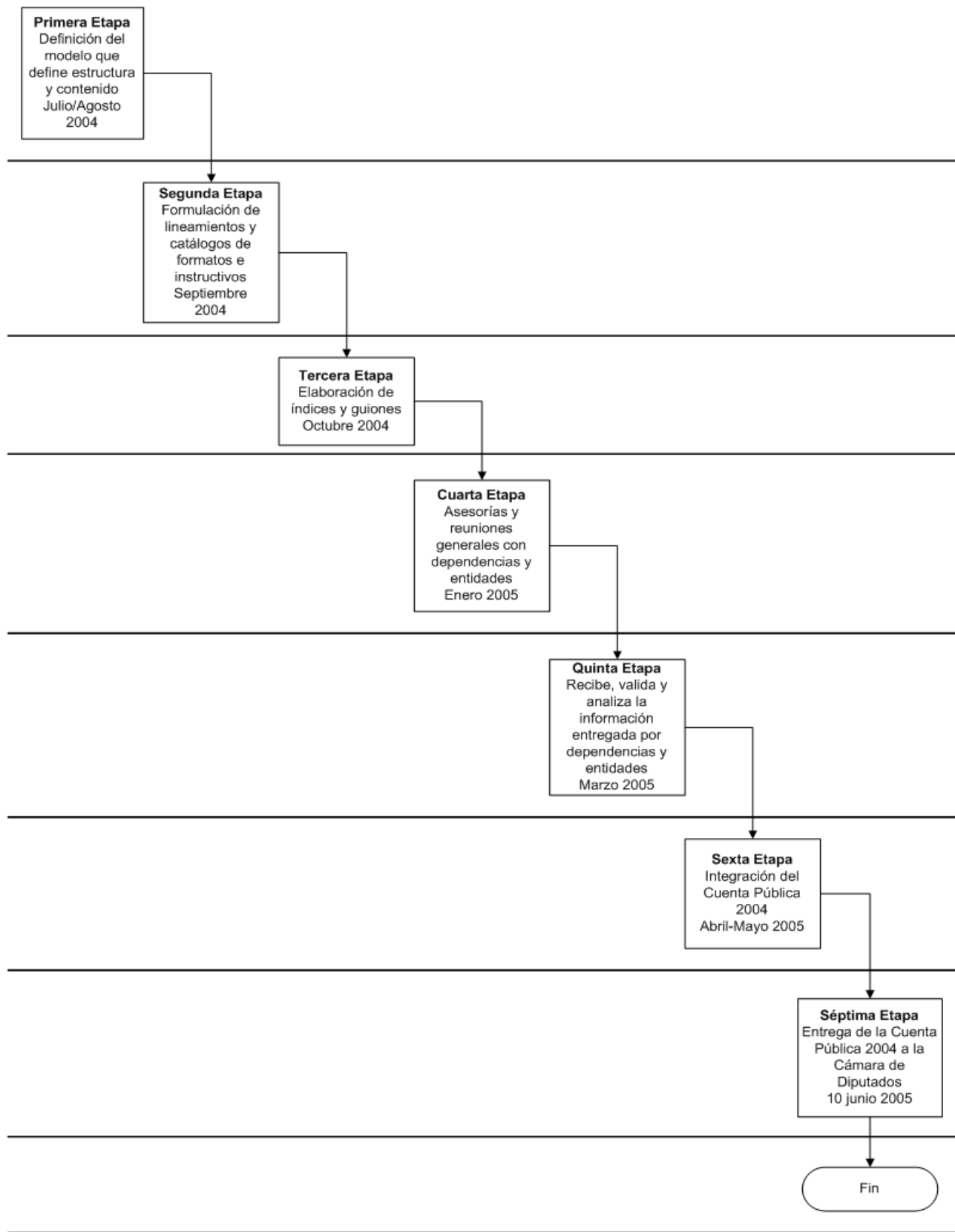
⁹⁰ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México, Roig 2005, p. 30. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de marzo de 2006 que sustituye a la Ley Federal de Presupuesto que emitió su última reforma el 10 de abril de 2003 y fue abrogada el 10 de mayo de 2004.

⁹¹ *Ley de Planeación*. México, Roig. 2005, p. 13.

- Conocer la forma y la fecha en que fueron utilizados los recursos financieros.
- Comprobar si los resultados de la gestión financiera se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en los programas.

- Vincular los resultados de las finanzas públicas con los objetivos y las prioridades de la planeación nacional.
- Realimentar el proceso de planeación y presupuestación.

Para integrarla es necesario seguir el proceso para su formulación que consta de siete etapas, como se muestran en el cronograma número uno.



Cronograma 1
Etapas y fechas para la elaboración de la Cuenta Pública 2004

En la primera etapa, se define el modelo que define la estructura y el contenido de la Cuenta Pública durante el mes de julio y agosto del año de que se trate, considerando el Decreto de Revisión de la Cuenta Pública del Poder Legislativo, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos, los Lineamientos del Ejecutivo y el Programa de Reestructuración, que integran el Tomo de Resultados Generales y forma parte del Banco de Información.

En la segunda, se formulan los lineamientos y catálogos de formatos e instructivos durante el mes de septiembre, donde entre los requerimientos mínimos de información para integrar la Cuenta Pública constan de dos elementos: a) formatos de información cuantitativa; y b) documentos de análisis de resultados, de los que se desprenden la información financiera, presupuestaria, programática y económica.

En la tercera, se elaboran índices y guiones durante el mes de octubre, que contienen: los documentos del sistema de planeación entre los que destacan el Informe de Gobierno, criterios generales, presupuesto de egresos, ley de ingresos e informe trimestral; el seguimiento hemerográfico de diarios y revistas especializadas y el seguimiento de variables del sector real, financiero y externo. De ellos se desprenden los objetivos de política económica y las líneas de acción, las medidas aplicadas y la observación de las tendencias, con ello se pueden elaborar guiones específicos acerca del panorama económico, la política de ingresos, la política de gasto, las estrategias específicas del gasto público, la reestructuración administrativa, la política de deuda interna y la política de deuda externa.

En la cuarta, se realizan a partir del mes de enero asesorías en donde se llevan a cabo reuniones generales con dependencias y entidades que informan el inicio oficial del

proceso, los lineamientos y las recomendaciones generales así como los principales cambios; reuniones específicas con dependencias y entidades, aclarando dudas sobre el llenado de formatos y elaboración de documentos así como el tratamiento a operaciones específicas; consultas telefónicas y personas mediante las cuales se aclaran las dudas que surgen durante el proceso.

En la quinta, se recibe, revisa, valida y analiza la información entregada por las dependencias gubernamentales durante el mes de marzo para cotejar el cumplimiento de los plazos establecidos donde debe existir congruencia con los egresos de la federación y la Ley de Ingresos. Debe apegarse a la normatividad en los registros y en el reporte donde deben conciliarse los niveles del presupuesto modificado con la Dirección General de Planeación y Presupuestos respectiva; y existir congruencia entre los diferentes tipos de información registrados que deben ser congruentes con los demás sistemas contables; y todo ello podrá requerir de una solicitud de rectificaciones necesarias y acordar la información definitiva.

En la sexta, a lo largo de los meses de abril a mayo se integra el documento que incorpora la información a los diferentes apartados a partir de los estados financieros, presupuestarios y económicos consolidados del sector público, central y paraestatal; se elabora el cierre presupuestal del ejercicio; se formulan los diversos documentos analíticos; y se elabora y homogeneiza la presentación de informes institucionales tanto de las dependencias y ramos, así como de las entidades paraestatales.

Es importante mencionar que tanto la estructura como el contenido de la Cuenta Pública han ido cambiando a través de los años, por lo que de 23 tomos impresos que

se entregaron en el año 1988, para el año 2004⁹² se entregó un disco compacto que incluye el Tomo de Resultados Generales y el Banco de Información.

El Tomo de Resultados Generales es un documento que muestra los aspectos más relevantes de la gestión financiera del Sector Público, con base en información de tipo presupuestal y de enfoque económico. La estructura de este contiene: a) apartado analítico; y b) dos apartados estadísticos.

El Análisis de Resultados Generales se integra a través del panorama económico y resultados de las finanzas públicas, las estrategias específicas del gasto público, la clasificación funcional del gasto y la política de deuda.

El apartado analítico contiene los estados financieros y presupuestarios básicos que describen los estados financieros consolidados así como los estados presupuestarios y económicos. Muestra los resultados, el monto de la deuda pública, la clasificación funcional del gasto, los proyectos de infraestructura productiva con impacto diferido —PIDIREGAS— en el registro del gasto, así como el apartado de siglas y abreviaturas.

Los apéndices estadísticos complementan el análisis de la gestión del Sector Público presupuestario ya que en ellos se pueden observar un conjunto de estados y gráficas homogéneos, ordenados sistemáticamente y definidos bajo el enfoque, universo, nivel

⁹²Para mayor información consulte el portal:
http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/temas/informe_cuenta_publica/2004/documentos/documentos_inicio/p01d01.pdf

de las cifras y metodologías empleadas en el Análisis de Resultados Generales. La estructura de los apéndices describen los resultados, la deuda pública, la clasificación funcional del gasto, los recursos descentralizados por entidad federativa y por vertiente de asignación presupuestaria, los proyectos de infraestructura productiva –PIDIREGAS– con impacto diferido en el registro del gasto, la conciliación de cifras de resultados generales con resultados presupuestarios básicos, así como un apartado de siglas y abreviaturas.

En cuanto al Banco de Información concentra los documentos y estados presupuestarios y contables que por su naturaleza, estructura y detalle resultan indispensables para llevar a cabo las tareas de evaluación y fiscalización del Poder Legislativo. Dicho Banco integra la información consolidada del sector público presupuestario, del gobierno federal y del sector paraestatal así como datos financieros y presupuestarios también, muestra información institucional del gobierno federal de tipo presupuestario y programático; e información institucional del sector paraestatal de control directo con datos de tipo financiero, presupuestario y programático. La séptima etapa, que es objeto de este capítulo, por su importancia se muestra en la imagen número cuatro.

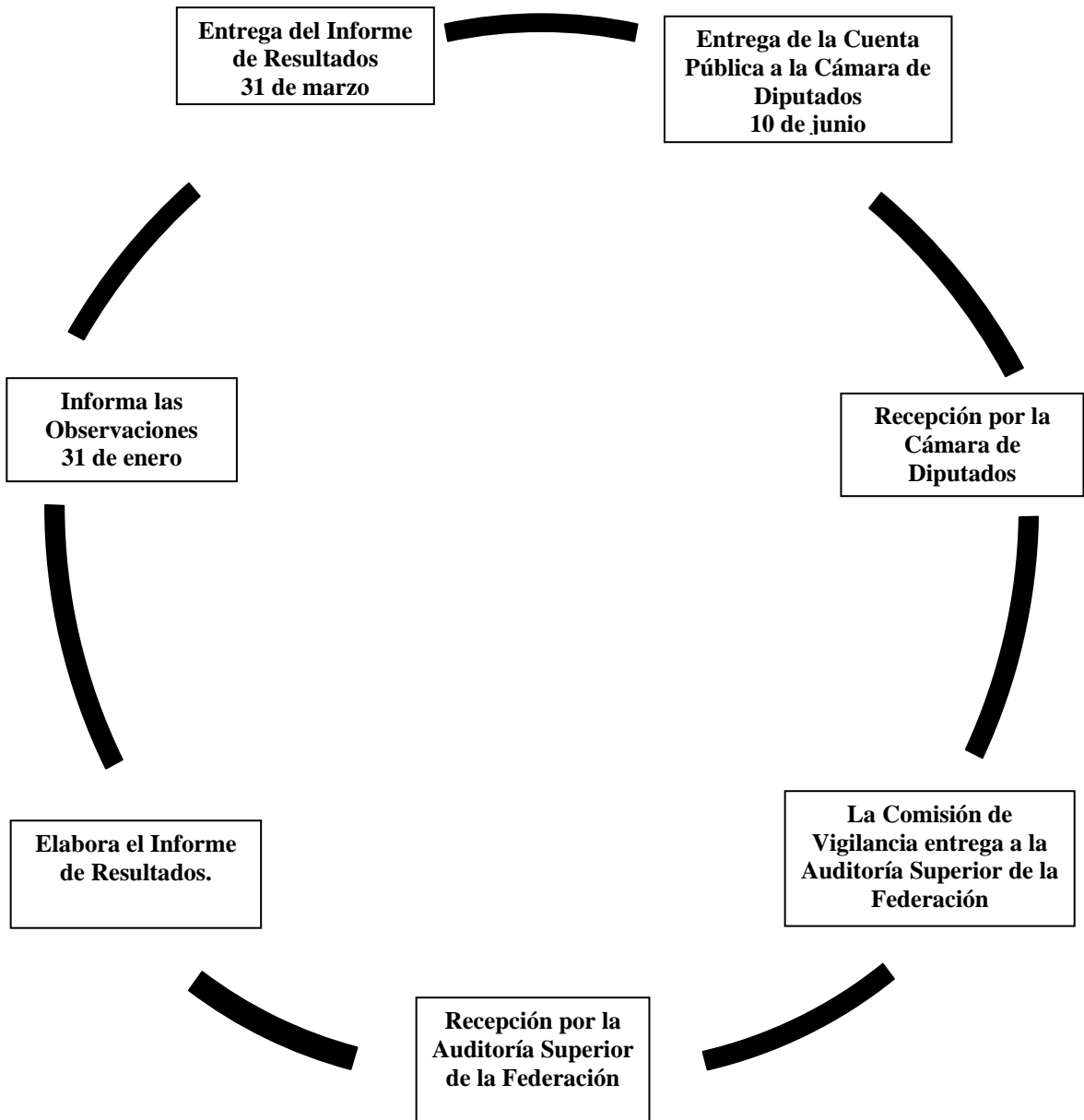


Imagen 4
Proceso de entrega y fiscalización de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados

Con todos estos datos la Auditoría Superior de la Federación —ASF— lleva a cabo de acuerdo con el mandato constitucional el análisis de la Cuenta Pública, donde según la Ley de Fiscalización Superior en su artículo catorceavo se señala que: deberá comprobar que los programas y su ejecución se ajustaron a lo aprobado; cantidades de ingresos y egresos se ajustan a determinadas partidas; el cumplimiento de los programas se hicieron con base al presupuesto aprobado; los recursos provenientes de financiamiento se aplicaron según las leyes establecidas; la gestión financiera cumple con la normatividad; la recaudación, el manejo y la aplicación de recursos se ajustan a la legalidad; y determinar las responsabilidades correspondientes.

Es por ello que para llevar a cabo sus actividades los servidores públicos que la realizan deben considerar el entorno normativo que regula las actividades de la ASF, entre las que se encuentran:

- La “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”⁹³ tiene como fin regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.
- El “Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación”⁹⁴ señala las atribuciones que le corresponden a cada uno de los servidores públicos que trabajan bajo su encargo para revisar la Cuenta Pública.
- El “Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control”⁹⁵ tiene por objeto regular la actividad, sus atribuciones y la evaluación de la Auditoría Superior.
- La “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”⁹⁶ debe determinar las responsabilidades, obligaciones y sanciones administrativas a que tienen lugar los servidores públicos.
- La “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”⁹⁷ regula y comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversiones, pagos y deudas.

⁹³ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. México, R & A Marketing Global, 2003, pp. 8-46.

⁹⁴ *Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación*. México, R&A Marketing Global, 2003, pp. 3-62.

⁹⁵ *Ibíd.* pp. 3-21.

⁹⁶ *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, R & A Marketing Global, 2003, pp. 3-31.

Es así como se inicia el proceso de fiscalización a través de la etapa de planeación, en donde se realiza un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programático, que distingue sectores, ramos, funciones, actividades, programas estratégicos y prioritarios. Se utilizan como referentes "...el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales, especiales, sectoriales, institucionales, los programas operativos anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; y la Visión Estratégica de la ASF..."⁹⁸.

También, se lleva a cabo una planeación específica donde se identifican los entes públicos encargados de ejecutar programas prioritarios o estratégicos, y se determinan las áreas, los proyectos y los rubros más importantes a partir del análisis de la Cuenta. Durante éste, se reúnen los informes de gobierno que entrega el Ejecutivo al Poder Legislativo así como aquellos relacionados con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública.

De igual forma se provén de los estudios técnicos elaborados por la ASF y el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, relacionados con el ingreso-gasto, la evolución y las tendencias de los indicadores económicos, así como las variaciones presupuestales, programáticas y financieras.

Las publicaciones sobre el entorno financiero y económico de México, elaboradas por consultoras así como organizaciones tanto del sector gubernamental como privado. Asimismo, se agrupan los resultados de las auditorías realizadas durante años anteriores por la ASF y el seguimiento de atención de las observaciones.

⁹⁷ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México, Roig 2005, p. 30. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de marzo de 2006 que sustituye a la Ley Federal de Presupuesto que emitió su última reforma el 10 de abril de 2003 y fue abrogada el 10 de mayo de 2004.

⁹⁸ H. Cámara de Diputados. *180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México*. México, ASF, 2004, p. 528.

También se toman en cuenta los programas anuales de trabajo de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública; los estados financieros dictaminados por consultorías contratadas por la Secretaría de la Función Pública; y los problemas o irregularidades que se relatan en los medios de comunicación.

Todo el análisis de la información permite determinar los indicadores que dan lugar a la identificación de entes sujetos de revisión a través de los siguientes criterios: el interés de la Cámara; la evaluación financiera, programática y presupuestal; la importancia de la acción institucional; los antecedentes de revisiones anteriores; y la identificación de áreas de riesgo.

Lo anterior da lugar a la elaboración del Programa de Auditorías, visitas e inspecciones de un conjunto de entes que en su momento son fiscalizados con base en la importancia, pertinencia y factibilidad que presentan para los servidores públicos de la ASF. Los tipos de auditorías que se realizan se dividen en cuatro grandes grupos:

- Desempeño. Su objetivo es medir el impacto social de la gestión pública y comparar lo propuesto por una política pública con lo realizado; es decir, conocer si dentro de las entidades públicas se cumplieron las metas, los objetivos, los recursos y la normatividad de acuerdo con propósito que pretendían alcanzar.
- Regularidad. Mediante ella se verifica que los sujetos fiscalizados hayan captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos conforme a los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados.

A su vez, la Auditoría de regularidad se divide en cuatro tipos: a) financieras y de cumplimiento, b) de obra pública e inversiones físicas, c) de sistemas, d) de recursos federales transferidos y ejercidos por entidades federativas y municipios.

La financiera y de cumplimiento sirve para determinar que en realidad los recursos captados y administrados se llevaron a cabo conforme a la normatividad establecida. La de obra pública e inversiones físicas contiene los elementos que permiten conocer la forma en la que se modificó el presupuesto, a causa de la contratación de bienes, obras y servicios, que tendrán que estar respaldados en forma documental y de acuerdo con la norma.

La de sistemas tiene como finalidad evaluar los sistemas y procedimientos utilizados, verificando la utilización de los métodos adecuados, los cuales deben ser confiables. La de recursos federales transferidos y ejercidos por entidades federativas y municipios tiene como propósito verificar que los recursos federales transferidos y reasignados a las diferentes entidades o municipios se ejercieron conforme a la normatividad.

- Especiales. Como su nombre lo indica aplican enfoques y procedimientos diversos, no obstante, utilizan métodos específicos por su complejidad, particularidad, singularidad, dificultad, politización, problemática, coyunturalidad.
- Seguimiento. Son aquellas que tienen por objetivo verificar en tiempo y forma que las observaciones-acciones previamente determinadas por la ASF en sus informes previos, donde se constata que se cumplieron durante el siguiente ejercicio fiscal.

En la propuesta inscrita en el Programa de Auditorías se registran los datos en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría, en los cuales se inserta el título, tipo de revisión, objetivos, justificación y criterios de selección aplicados. Ello da lugar a la integración del Programa de Auditorías, visitas e inspecciones, a partir del cual, el Auditor Superior de la Federación lo autoriza para ejecutar los trabajos, mismos que dan la pauta para llevar a cabo las revisiones previstas. Una vez que se llevan a cabo las revisiones y que concluye el Programa, se integra el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente. No obstante, si durante la revisión y fiscalización aparecen irregularidades que produzcan daños al patrimonio público, la Auditoría Superior de la Federación según se establece en el artículo 45 de la Ley de Fiscalización se procede a realizar lo siguiente:

- a) Determinar los daños y fincar a los responsables indemnizaciones y sanciones.
- b) Promover ante las autoridades el fincamiento de otras responsabilidades.
- c) Promover acciones de responsabilidad.
- d) Presentar denuncias y querrelas penales.
- e) Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales y judiciales correspondientes.

La ASF procede a solicitar los responsables pruebas de no haber incurrido en desvíos o irregularidades para lo cual tienen 45 días a partir de su notificación. Si se demuestra que causaron daños a la Hacienda Pública deben cubrirse para costear los perjuicios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es la encargada de ejecutar los cobros respectivos y recuperar los montos, que "...corresponderán al nivel e ingreso del servidor público no debiendo exceder de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal..."⁹⁹.

⁹⁹ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, México, R & A Marketing Global, 2003, p. 20.

Ello significa que los servidores públicos que incurren en desfalcos a la Hacienda Pública tienen la seguridad de que su delito quedará impune dado que la ley lo permite al establecer que sin importar el monto que han desviado para fines distintos, sólo pagarán \$4 680. Si ello no fuera suficiente, a este respecto es importante mencionar que el fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones prescriben a los cinco años de haber incurrido en delitos; lo que otorga mayores posibilidades de incurrir en delitos.

Todo este entorno deriva en el Informe de Resultados, que de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 30 establece que su entrega es el 31 de marzo del año siguiente en el que la Cámara de Diputados recibió la Cuenta Pública. El Informe se estructura de la siguiente manera: por una parte, se encuentran las entidades fiscalizadas dentro del Poder y Sector al que pertenecen; por otra parte, se encuentran las entidades no coordinadas sectorialmente, los órganos constitucionalmente autónomos, y el Ramo General 33, donde se describen los logros por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

Los resultados de la fiscalización se presentan por cada ente público auditado donde se señala la información general por entidad, los informes de las auditorías por ente y el seguimiento de observaciones-acciones que se derivan de la fiscalización y de ejercicios anteriores. De igual forma, incluyen nombre de la auditoría realizada, los criterios de selección, objetivo, alcance, áreas revisadas, procedimientos aplicados, resultados, observaciones y acciones, las cuales a su vez se dividen en correctivas y preventivas. También contiene el Dictamen de la ASF, el impacto de la fiscalización, los efectos estratégicos y los comentarios del ente auditado.

El Informe de Revisión de la Cuenta Pública consta en promedio de 10 tomos en 20 volúmenes, que contiene los resultados de más de 300 auditorías practicadas. Una vez integrado, revisado y autorizado, el Auditor Superior de la Federación ante el pleno de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación –CVASF– procede a “...dar cuenta de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos...”¹⁰⁰. Durante la sesión los miembros de la Comisión proceden a analizar el Informe, a realizar reuniones de trabajo con funcionarios de la ASF y representantes de otras comisiones para culminar en la elaboración de un Informe de Conclusiones y Recomendaciones.

Todo este proceso de fiscalización conlleva el trabajo de muchos servidores públicos, diputados, instituciones y entes tanto dentro como fuera de la Administración Pública, que dedican horas de trabajo para demostrar que su labor se apega a la normatividad y a los principios de eficiencia así como de eficacia; sin embargo, han existido circunstancias históricas autoritarias y ajenas a dicho proceso por lo que se han visto minimizados los resultados, otorgándole privilegios a un poder sobre los demás.

Entre los obstáculos principales para demostrar el arduo trabajo que se realiza dentro del proceso de fiscalización se encuentra el que no se publicite entre la ciudadanía el Informe de Revisión de la Cuenta Pública, por lo que pocas veces la opinión pública conoce los trabajos que realiza la Auditoría Superior de la Federación, aumentando la opacidad dentro del ejercicio del poder político y que a su vez fortalecen rasgos autoritarios que se pensaba habían quedado en el pasado.

¹⁰⁰ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. México, R & A Marketing Global, 2003, p. 20.

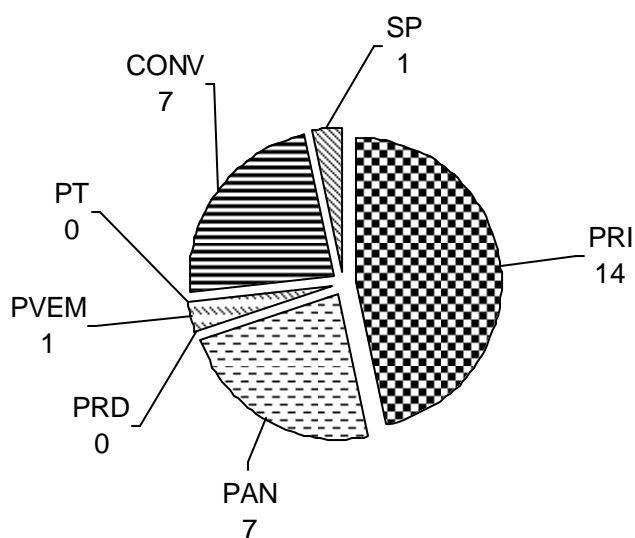
Por lo que el único informe que se publicita y conoce la ciudadanía es el que rinde anualmente el Presidente de la República al Congreso de la Unión y a la nación, conocido como Informe de Gobierno, que se integra por un texto político y un anexo estadístico en donde se presenta la situación general de la Administración Pública del país, así como las acciones ejecutadas para la consecución de los objetivos del plan y sus programas durante el año de referencia. No obstante, este Informe es elaborado a partir del punto de vista de la Presidencia de la República y la normatividad no tiene prevista su fiscalización así como control. También influye dentro del proceso de fiscalización el monto que le es asignado a la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo sus labores ya que, es reducido e impacta directamente en el número de auditorías y entes que se fiscalizan anualmente.

Por otra parte y a nivel político, es pertinente recordar que hasta el año 2000 dominaba el autoritarismo por lo que los integrantes de la Cámara de Diputados, de la Comisión de Vigilancia de la ASF —como se puede visualizar en las gráficas número uno, dos y tres— y a su vez los Contadores Mayores habían pertenecido en forma mayoritaria al Partido Revolucionario Institucional y designados por el Presidente de la República por lo que se encontraban subordinados incondicionalmente al Poder Ejecutivo, por tanto, las recomendaciones y observaciones producto de la fiscalización se quedaba en el papel.

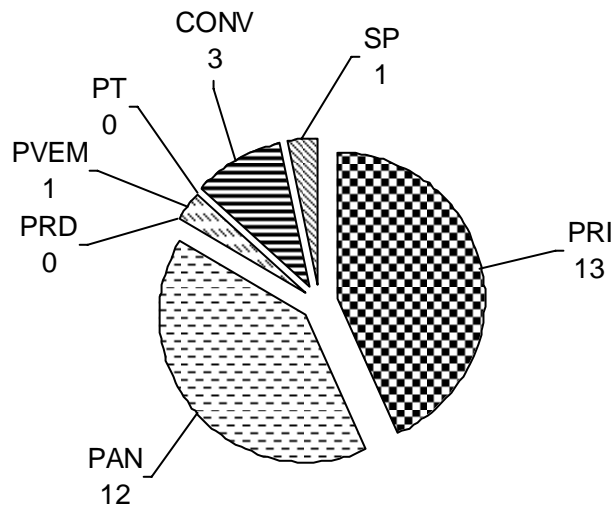
También se pueden observar esos rasgos que limitan la transición a la *Democracia* en la composición de los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura, que corresponde al periodo 2003-2006 —lapso de tiempo en el cual se lleva a cabo la revisión de la Cuenta Pública

2004 que se analizará en capítulos posteriores—, se mantienen los priístas con un mayor número de diputados sobre los otros partidos políticos. Asimismo y de acuerdo con los datos proporcionados en el portal de la Cámara de Diputados, gran parte de los miembros de la Comisión de Vigilancia no tienen conocimientos en contaduría, administración o materias relativas al análisis de datos contables, lo que en un primer momento podría no tener importancia. Esos datos llevan a determinar en primera instancia que existen los elementos suficientes para afirmar que la fiscalización se mantiene sin mayores cambios dado que se sigue prevaleciendo la mayoría de un partido político sobre los demás.

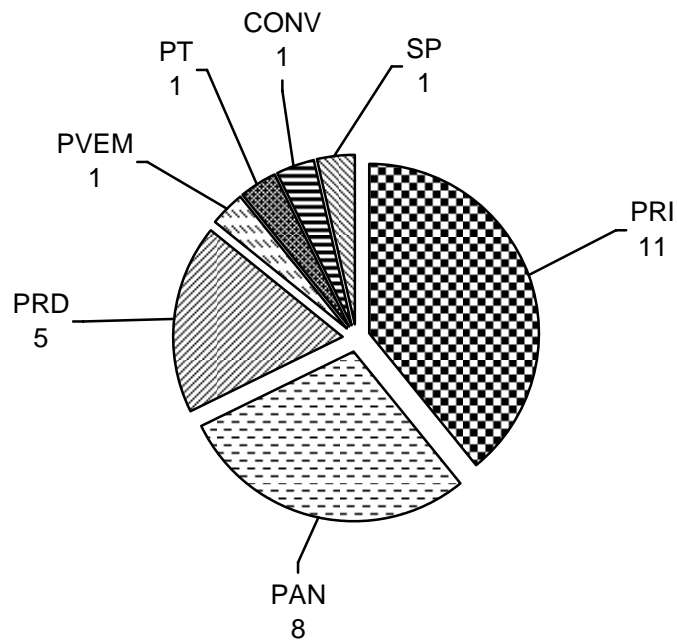
Gráfica 1
Composición de los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, durante la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados



Gráfica 2
Composición de los integrantes de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación, durante la LVIII Legislatura
en la Cámara de Diputados



Gráfica 3
Composición de los integrantes de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación, durante la LIX Legislatura
en la Cámara de Diputados



Sin embargo, entre los aspectos positivos que observamos a partir del año 2000 con las reformas políticas que se fueron presentando para transitar hacia un Estado democrático vislumbramos un Poder Ejecutivo proveniente del Partido Acción Nacional, al aumento de la proporción de diputados de varios partidos políticos, la elección del actual Auditor Superior de la Federación que se llevó a cabo a partir de la convocatoria pública a todos aquellos que estuvieran interesados, reunieran los requisitos y se sujetarán a un proceso de selección, así como a la elección por votación mayoritaria en la Cámara de Diputados, para poseer el cargo; así como se infiere, que los diputados deben estar hasta cierto punto rodeados de un equipo de trabajo preparado dado que la información que proporciona la Cuenta Pública y el Informe de Revisión de los Resultados de la Cuenta Pública, producto del trabajo de la ASF, requiere de los conocimientos o la experiencia necesarias para detectar los desvíos o fallas que pudiesen presentarse durante la ejecución del gasto público y durante el proceso de fiscalización para que no se repitan en el futuro.



Es sumamente importante subrayar que las reformas políticas así como electorales han permitido una nueva definición de los equilibrios entre poderes y se comienzan a establecer las bases para fortalecer la *Rendición de Cuentas Públicas* como uno de los elementos centrales que deben prevalecer en toda transición a un Estado democrático.

También dichas modificaciones repercuten dentro del proceso de fiscalización en México permitiendo comprobar la forma en la que se ejercen los gastos públicos y que cumplen con lo establecido en los presupuestos de Egresos de la Federación, así como las normas aplicables, como un intento por darle racionalidad y mejora al marco organizacional de la Administración Pública. Por tanto, dicho proceso ofrece la oportunidad de fortalecer la autoridad y credibilidad de instituciones como la Auditoría Superior de la Federación.

2.3.1 Marco normativo dentro del proceso de fiscalización de los recursos públicos

En un régimen democrático, todo individuo tiene que apegarse a la legalidad e institucionalidad vigente dado que garantiza reglas claras y confiables para todos los ciudadanos. Asimismo las disposiciones tienen que expresarse a través de mecanismos e instituciones previamente diseñados para que la toma de decisiones sea legal. Este régimen ofrece a los ciudadanos, que viven en determinado territorio la seguridad de saber que los cambios en las decisiones del gobierno siguen un procedimiento público, antes de convertirse en normas que obliguen a todos a acatarlas.

Los ciudadanos saben que la Constitución Política es un instrumento de poder compuesto de normas que establecen los principios que habrán de regir a una nación. Así la Constitución tiene por objeto constituir, facultar y limitar, normas que imponen deberes, crean limitaciones, otorgan facultades y conceden derechos por lo que cualquier otra ley le es inferior y deberá regir sus preceptos a partir de ella.

Es por ello que la Constitución, al ser la ley suprema, somete al gobierno a normas conocidas como “las reglas que gobiernan al gobierno”¹⁰¹ y con ellas se sujeta el poder por medio de constricciones y contrapesos institucionales, que limitan la posibilidad de cometer arbitrariedades contra los ciudadanos, proclamando y protegiendo los derechos fundamentales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el proyecto nacional en el que concurren coincidencias y acuerdos básicos entre los mexicanos. En ella se encuentran las decisiones políticas fundamentales, aquéllas que confirman la

¹⁰¹ Merquior José, *Liberalismo viejo y nuevo*. México, FCE, 1993, p. 40.

soberanía nacional que reside en el pueblo, las decisiones que organizan la república representativa, democrática y federal, las que reconocen los derechos de los ciudadanos, las que ordenan que el gobierno y los tres poderes se instituyen para servir a la nación. Respecto al principio de supremacía del documento, impacta en la estructura y el funcionamiento de los tres poderes de la Unión en lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones, así como a todos los servidores públicos que deben regirse por la Constitución y los preceptos que de ella dependen.

No obstante las múltiples normas y leyes que emanan de la Constitución y otros ordenamientos, existen problemas u obstáculos fundamentales que impactan significativamente en la *Rendición de Cuentas Públicas* y en el proceso de fiscalización de los recursos públicos en México, como son:

- a) La interpretación, que se refiere a la forma en que se aplican las leyes y la persona que puede llevarla a cabo.
- b) Irresponsabilidad política, las autoridades públicas no responden sobre su conducta, las actividades de su cargo y las de sus subordinados.
- c) La Auditoría Superior de la Federación se encuentra limitada económicamente en el proceso de fiscalización ya que depende del presupuesto que le autorice el pleno de la Cámara de Diputados para realizar su labor.
- d) Transparencia acotada para que el ciudadano conozca la forma en la que actúan entes y servidores públicos a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- e) Servidores públicos y entes al servicio del Poder Ejecutivo, son los encargados de perseguir y castigar a servidores públicos que han cometido faltas o desvíos durante su gestión.

La interpretación es uno de los mayores obstáculos que enfrenta la *Rendición de Cuentas Públicas* y el proceso de fiscalización de los recursos públicos, como señala Miguel Villoro: “interpretar es descubrir lo que significan e interpretar una ley es

descubrir el sentido que encierra”¹⁰² por lo que, descifrar el lenguaje jurídico es sumamente difícil ya que aunque la ley sea clara y precisa, su interpretación y aplicación puede ser confusa ante circunstancias imprevistas o cuando depende de un individuo.

Desde la primera Constitución Política se consideraron prohibiciones con el propósito de impedir acciones graves, ante la desconfianza que existe de que la autoridad rebase el principio de legalidad que limita su actuación. Sin embargo, en México desde el nacimiento del Régimen Político se observó que dichas medidas no habían sido suficientes y se recurrió en varias ocasiones a modificar las reglas escritas no obstante, en la actualidad se siguen presentando varios casos de irresponsabilidad política donde los gobernantes no asumen la responsabilidad de sus actos, la toma de decisiones y de la administración de recursos públicos, por tanto, hay incertidumbre sobre la impunidad de los delitos o de que las sanciones que se les pudieran imponer no guarden relación alguna con el daño causado, por lo que es cada vez más frecuente cometer irregularidades.

Algunos servidores públicos buscan deducir de la normatividad los elementos que les permitan conservar el poder, retener la cuota que deseen y que se les haga los menores cuestionamientos acerca de su actividad. Es necesario que la interpretación jurídica la realice el personal que tenga preparación y formación académica, ya que debe estar al tanto de los cambios y reformas jurídicas, hacer lectura adecuada y estudios profundos sobre los propios textos ya que una mala aplicación, interpretación y escaso conocimiento puede tener consecuencias desfavorables.

¹⁰² Villoro Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1988, p. 253.

En el caso del sistema jurídico, la interpretación es igualmente difícil y arriesgada debido a que las normas mexicanas en general son deficientes, redundantes, técnicas, limitadas y contradictorias, incluso responden a la labor del constituyente que la elaboró en torno a un contexto particular que no siempre es acorde con las situaciones que se presentan en la actualidad.

La normatividad no siempre es acorde con la realidad social de México además de que histórica y políticamente han permitido el fortalecimiento del autoritarismo, con el cual se impuso un poder abusivo e ilimitado en la sociedad exacerbando el poder político en torno al Poder Ejecutivo y que entre otras consecuencias por años detentó el poder, restó valor a las instituciones representativas y redujo a un simulacro la división de poderes.

Como podrá verse a lo largo de este capítulo se pueden identificar plenamente las consecuencias de una división de poderes que se caracterizó por un caciquismo que más adelante se convirtió en camaradería, y que con años en la conformación de las cámaras, predominaron miembros del mismo partido que el Presidente de la República por lo cual, no existía limitación del poder que fortaleciera el proceso de fiscalización y una verdadera *Rendición de Cuentas Públicas*; de igual forma, la normatividad ha permitido la proliferación así como el ejercicio de varias funciones que le correspondían al Poder Legislativo y al Judicial, por lo que fueron y en algunos casos siguen siendo ejercidas por el Ejecutivo.

Por lo tanto, se revisarán los artículos dentro de aquellas leyes que permiten u obstaculizan la *Rendición de Cuentas Públicas*, el proceso de fiscalización de los recursos públicos y la transparencia en México¹⁰³.

¹⁰³ Para mayor información respecto al marco normativo de los Estados Unidos Mexicanos puede consultar la página electrónica:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>

La *Rendición de Cuentas Públicas* en México y el proceso de fiscalización, se encuentran insertos en un marco normativo que se presenta a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁴.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁰⁵.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del Artículo 123 Constitucional¹⁰⁶.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁰⁷.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁰⁸.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁰⁹.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación¹¹⁰.
- Ley Orgánica de la Administración Pública¹¹¹.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹¹².
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal¹¹³.
- Ley de Responsabilidades los servidores públicos¹¹⁴.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal¹¹⁵.
- El Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control¹¹⁶.
- El Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación¹¹⁷.
- Código Penal Federal¹¹⁸.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004¹¹⁹.

¹⁰⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Roig, 2004, pp. 51–77.

¹⁰⁵ *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. México, *Diario Oficial de la Federación*. Presidencia de la República. 4 de agosto de 1994. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>

¹⁰⁶ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del Artículo 123 Constitucional*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/111.doc>

¹⁰⁷ *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPCA.doc>

¹⁰⁸ *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, R & A Marketing Global, 2004, pp. 3-31.

¹⁰⁹ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República. 11 de junio del 2004: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>

¹¹⁰ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. México, R & A Marketing Global, 2004, pp. 8-46.

¹¹¹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

¹¹² *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México, *Diario Oficial de la Federación*. 3 de septiembre de 1999: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/111.doc>

¹¹³ *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*. México, R & A Marketing Global, 2004, pp. 3-70.

¹¹⁴ *Ley de Responsabilidades los Servidores Públicos*: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>

¹¹⁵ *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc>

¹¹⁶ *Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación*. México, R & A Marketing Global, 2004, pp. 3-21.

¹¹⁷ *Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación*. México, R&A Marketing Global, 2004, pp. 3-62.

¹¹⁸ *Código Penal Federal*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>

¹¹⁹ Para mayor detalle consulte la página electrónica:

http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/temas/informe_cuenta_publica/index.html

- Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública¹²⁰.

Dado que la normatividad es sumamente extensa, el trabajo que se desarrollará a continuación tiene como objetivo analizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dos leyes, las cuales son:

1. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que tiene como fin regular la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.
2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través de la cual los ciudadanos pueden solicitar información sobre el proceso de fiscalización, siempre y cuando no se encuentre clasificada.

Comenzamos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consta de 136 artículos y 19 transitorios. En su carácter de ley suprema del país, es la primera que establece el proceso de fiscalización en México, como se señala en el título tercero dentro del Capítulo I de la Sección III De las facultades del Congreso, se instituyen en el artículo 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en donde se señala en las fracciones II, IV y V, lo siguiente:

Deberá coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la ASF; examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación debiendo revisarse la Cuenta Pública del año anterior con el fin de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar que se ajuste el presupuesto con el cumplimiento de los programas; y para revisar la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y si discrepan las cantidades de ingresos, así como egresos se determinan las responsabilidades de ley.

¹²⁰ Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. México: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2004i/indice.htm>

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio; conocer las imputaciones a los servidores públicos y convertirse en órgano de acusación en los juicios políticos que se instauren.

La frase “comprobar que se ajustó el presupuesto con el cumplimiento de los programas”¹²¹ indica que si bien se autoriza un presupuesto para cumplir con las metas gubernamentales, en la práctica no existe presupuesto suficiente para cumplir en la totalidad con los programas gubernamentales durante un sexenio.

Por lo que hace a la oración “si discrepan las cantidades de ingresos y egresos se determinan las responsabilidades de ley”; en la práctica contable que se ajusten los montos con el fin de que concuerden tanto ingresos como egresos, no garantiza eficacia y eficiencia en los programas gubernamentales ni tampoco exigir la *Rendición de Cuentas Públicas* con todas sus variantes, especialmente la de responsabilidad de los servidores públicos.

La expresión “la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara dentro de los diez primeros días del mes de junio”, señala día y persona a la que deberá entregarse la Cuenta Pública; sin embargo, hasta cierto punto se encuentra limitada a la acción de la prescripción de delitos a cuatro años dado que se revisa con un año de atraso.

¹²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Roig, 2004, p. 51.

El enunciado “conocer las imputaciones a los servidores públicos” no implica que los diputados los juzguen o determinen responsabilidades dado que en la práctica son otros entes de la administración pública los que juzgan, pese a que, en la fracción XXI del artículo 73 Constitucional señala que “...entre las facultades del Congreso se encuentran la de establecer delitos y faltas en contra de la Federación y fijar los castigos que deban imponerse...”¹²²

A lo anterior debemos agregar el artículo 61 Constitucional, donde se señala que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo... y se velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la Cámara de Diputados”¹²³.

Lo cual lleva a pensar que si algún diputado comete algún tipo de delito, en primer lugar es inviolable y no se le puede castigar porque está respaldado mediante un derecho otorgado por la Constitución denominado “fuero constitucional”, además que la prescripción de los castigos de ley corresponden a un periodo de vigencia de cinco años por lo que si comete un delito durante su primer periodo y vuelve a ser diputado tres años después tendrá fuero y no podrá castigársele.

Asimismo, y siguiendo el orden en que se presentan los artículos en la Constitución Política, encontramos que en el artículo 69 “... se determina que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la

¹²² *Ibíd.* p. 49.

¹²³ *Ibíd.* p. 43.

República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país...”¹²⁴.

Esto conlleva a interpretar que el Presidente entregará un informe escrito, pero no es obligatorio que lo exponga oralmente ante el Poder Legislativo y mucho menos que sea objeto de una contestación o réplica por parte de ellos. Significa que el responsable del poder Ejecutivo por ley no tiene la obligación de rendir cuentas públicas acerca del desempeño de su administración por lo que no es acreedor a algún tipo de sanción en caso de que no lo haga.

El artículo 79 Constitucional señala en su fracción I que “La entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo: fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán...”¹²⁵.

Si bien se señalan las atribuciones que tiene la ASF es al mismo tiempo contradictorio dado que entre otros entes sí fiscaliza a los Poderes de la Unión y a su vez es vigilado por una de las comisiones de la Cámara de Diputados, entonces no puede ser totalmente objetivo en su análisis.

¹²⁴ *Ibíd.* p. 45.

¹²⁵ *Ibíd.* p. 54.

Asimismo, se señala que "...también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Si perjuicio de los informes, en las situaciones excepcionales, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en tiempos y plazos señalados, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades...".

En este párrafo, si bien se determina que en ciertas ocasiones se pueden solicitar informes adicionales a los entes y que por no entregarlos en el tiempo y plazo señalados se fincarán responsabilidades, ello conlleva a inferir que sólo se estaría evaluando el tiempo y que sólo se fincan responsabilidades en el caso de requerir informes adicionales aunado al hecho de que se determina que al solicitarlos en un primer momento se entregaron incompletos o existen dudas al respecto.

Dentro del mismo artículo 79 Constitucional fracción II se establece que se deberá "...entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público...".

Si bien se señala la fecha de entrega del análisis de la revisión de la Cuenta Pública y el material a integrarse donde se verifica el cumplimiento de programas públicos, no

señala la fecha en la que se entregarían otros informes y se hacen del conocimiento de la opinión pública.

Por lo que hace a la fracción III del mismo artículo señala que "...investigará los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros..."¹²⁶.

Después de leer este párrafo, se evidencia que la ASF se concreta a revisar los libros contables donde verifica que se ajusten los montos con el fin de que concuerden los rubros de ingresos y egresos, pero no garantiza la verificación de actos, la calidad de la información, las conductas e irregularidades de los servidores públicos.

Respecto a lo establecido por la fracción IV señala que debe: "...determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad... y presentar las denuncias y querellas penales..."¹²⁷.

Esta oración es incompleta ya que por una parte establece que a la ASF le corresponde determinar los daños a la Hacienda Pública y fincar indemnizaciones, así como sanciones pero, por otro lado, no se determina la fuente a la que se deben

¹²⁶ *Ibíd.* p. 55.

¹²⁷ *Ídem.*

ajustar los integrantes de la Auditoría para llevar a cabo los cobros y tampoco la institución encargada de cobrar o sancionar directamente.

Dentro de dicha fracción y reafirmando lo señalado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 68, se establece que “la Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento...”.

En este párrafo hay que subrayar el hecho de que es demasiado largo el periodo que abarca el Auditor Superior de la Federación en su encargo, llegando a ser de hasta 16 años que sería equivalente a casi tres sexenios presidenciales, lo que se podría prestar a incurrir en faltas graves; por último, no se establecen sanciones en caso de que no cumpla con su trabajo, sólo se menciona que puede ser removido por causas graves, que no están señaladas en la Constitución.

También, la fracción IV señala que será “El Poder Ejecutivo Federal el que aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones a que se refiere el presente artículo...”.

Este párrafo es uno de los que más llama la atención debido a que, si la ASF audita a los Poderes de la Unión, entre ellos el Poder Ejecutivo, determina daños y finca responsabilidades, el hecho de que el encargado de cobros y sanciones sea un ente que supuestamente es vigilado, convierte al Ejecutivo en juez y parte.

De igual forma, las atribuciones del Poder Ejecutivo se encuentran insertas en la Constitución Política por lo que en el capítulo III Del Poder Ejecutivo artículo 86 señala que "...el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión..."¹²⁸, complementándose con lo que se señala en el Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, en donde establece que "...El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común..."¹²⁹.

Es una frase demasiado ambigua ya que se considera que el presidente renunciará por causa grave a su titularidad, que es traición a la patria, y por delitos del orden común, lo cual es relativo ya que depende de la persona que lo interprete.

Además de que el artículo 87 Constitucional dice que "...el Presidente al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión... la siguiente: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Esta frase sin lugar a dudas considera el hecho de que el Presidente realiza una protesta o un discurso protocolario; sin embargo, no se incluye una frase que refiera a la *Rendición de Cuentas Públicas* o a la responsabilidad que adquiere con el cargo y que en caso de no hacerlo se le aplicarán las sanciones correspondientes.

Lo mismo ocurriría en el caso de todos los funcionarios públicos que, sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo prestarán guardar la Constitución y las leyes que

¹²⁸ *Ibíd.* p. 57.

¹²⁹ *Ibíd.* p. 74.

de ella emanen, como se establece en el artículo 128 Constitucional del Título Séptimo sobre Previsiones Generales.

El artículo 93 establece que “los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que está abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citarlos... para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades...”¹³⁰.

Se interpreta que los titulares de las Secretarías y entes públicos deben dar cuenta de sus ramos, pero en ningún momento señala que se aplicarán castigos en caso de que no lo hagan.

Asimismo, el Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado se instaure que “...Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán Responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales...”¹³¹.

Lo anterior lleva a deducir, que sólo se consideran responsables de manejar indebidamente fondos y recursos federales a los servidores públicos mencionados anteriormente, por lo que quedan relevados de sospecha el Presidente de la República, los miembros de la Cámara de Diputados y Senadores, los secretarios de Estado, pese a que también pueden incurrir en este tipo de conductas.

En el artículo 109 fracción III se establece que “...se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la

¹³⁰ *Ibíd.* p. 59.

¹³¹ *Ibíd.* p. 74.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones... Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en que deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo... aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar...”.

Se aplican sanciones administrativas en caso de acto u omisión de los servidores públicos, no considera que puedan enriquecer a familiares con base en el cargo que ocupa el titular o mediante el manejo de influencias.

En lo que atañe al artículo 110 Constitucional se dispone que “...podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho,...gobernadores...”.

Lo anterior nos lleva a considerar que pese a que se refiere a gran parte de los servidores públicos de todos los niveles, no se considera sujeto a juicio político al Presidente de la República, lo cual en muchos aspectos le resta validez a la Carta Magna al no sancionar el titular del Poder Ejecutivo respecto a su desempeño.

Lo mencionado señala que “las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.

Este párrafo contribuye a la *Rendición de Cuentas Públicas* ya que establece que a causa de una infracción en el ámbito público será acreedor a la sanción correspondiente.

Sin embargo, en el artículo 111 Constitucional se presenta un retroceso; en él se advierte que “para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, Secretarios de Despacho..., la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, sí o no, lugar a proceder contra el inculcado...”¹³².

Por lo que se determinaría que no es inmediata la sanción sino que pasa por varios filtros que pueden llegar a prolongarse por un tiempo indeterminado dadas las circunstancias que rodean a las Cámaras y si el servidor público pertenece algún partido que se encuentre representado en ellas, el asunto, se convierte en parte del debate entre los diputados, entre otras.

En el artículo 114 Constitucional que “...el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor a de un año a partir de iniciado el procedimiento...”¹³³.

Ello se vuelve difícil dado el caso que la revisión de la Cuenta Pública se hace un año posterior a la ejecución de los recursos públicos dado que no daría tiempo de establecer sanciones y en caso de que se hiciera el servidor público podría no encontrarse dentro de territorio nacional para aplicarle la ley.

En segundo lugar y para reforzar lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al proceso de fiscalización, se encuentra la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que consta de 96 artículos y 7 transitorios se analiza a continuación.

¹³² *Ibíd.* p. 76.

¹³³ *Ibíd.* p. 77.

De acuerdo con el Título segundo De la Cuenta Pública, su Revisión y Fiscalización Superior señala en el artículo 7 que "...la Cuenta Pública estará constituida por:

- a) Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos;
- b) La información que muestre el registro de operaciones derivadas de la Ley de Ingresos y el ejercicio del presupuesto de egresos;
- c) los efectos o consecuencias de las mismas operaciones... incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y
- d) el resultado de las operaciones... además de los estados detallados de la deuda pública federal..."¹³⁴.

Lo anterior quiere decir que se establecen las bases para llevar a cabo el proceso de fiscalización de los recursos públicos; sin embargo, en la práctica sólo se coteja que correspondan las cifras gastadas con lo presupuestado, no obstante, no genera una cultura de *Rendición de Cuentas Públicas*.

El artículo 16 señala que "...para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones: I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública... II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad..., así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones..."¹³⁵.

Establece claramente que la ASF es quien determina los criterios para llevar a cabo las auditorías y favorece con ello cierta independencia respecto a la Cámara de Diputados; no obstante, en la práctica se refleja que los criterios para aplicar las auditorías a los entes públicos no son las adecuadas dado que, aquellos que se enfocan en aspectos sociales únicamente se realiza la comprobación de los gastos

¹³⁴ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. México, R & A Marketing Global, 2004, p. 10.

¹³⁵ Ídem.

siendo que debería revisar el número y satisfacción de la población beneficiada que implican otro tipo de auditoría.

En la fracción XI del mismo artículo se señala que “...fiscalizar los subsidios que los poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado...”¹³⁶.

Este párrafo favorece el proceso de fiscalización al establecer que cualquier ente, sin importar sus fines siempre y cuando ejerzan recursos públicos, serán fiscalizados por la ASF; sin embargo, como se demuestra en la práctica sólo se audita a un número reducido de fondos y entidades que reciben recursos no se puede pensar que se lleva a cabo un buen análisis, así como tampoco auditorías cuando las que fueron fiscalizadas no muestran coherencia entre lo gastado y los rubros asignados.

En lo que atañe a la fracción XIII ordena que se deben “efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones...”¹³⁷.

A pesar de que se conocen las cifras de los libros y se realizan visitas domiciliarias, esto no impide que los servidores públicos cometan desvíos o lleven a cabo tráfico de influencias, únicamente con la revisión de libros es imposible detectar otra clase de conductas, que dañan el buen desempeño de la labor administrativa.

En las fracciones XIV y XV se señala que la ASF deberá “Formular pliegos de observaciones... determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su

¹³⁶ *Ibíd.* p. 10-11.

¹³⁷ *Ibíd.* p. 12.

Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias...”¹³⁸.

Este párrafo y su interpretación estarían a favor de la *Rendición de Cuentas Públicas* ya que, se considera un elementos fundamental como lo son las sanciones; no obstante, la práctica nos señala que la Auditoría Superior de la Federación no es quien finca directamente a los responsables de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias dado que, los encargados de llevar a cabo dicha acción son los órganos internos de control.

De acuerdo con lo que decreta el artículo 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se observa que “...La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información...”¹³⁹.

Esto significa que la ASF se encuentra limitada puesto que, si no lleva a cabo una adecuada solicitud de información existe el riesgo de que le nieguen los datos requeridos para realizar su trabajo.

Por lo que refiere al Capítulo III. Del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, en el artículo 31, donde se señala el contenido mínimo del Informe de Resultados, en el último párrafo indica que:

¹³⁸ *Ibíd.* p. 13.

¹³⁹ *Ibíd.* p. 14.

“...en el supuesto de que conforme al apartado b)...no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría...hará las observaciones y recomendaciones...”¹⁴⁰.

Este párrafo es de llamar la atención debido a que, si uno de sus objetivos de la ASF es la de verificar que se cumplan los programas gubernamentales, la norma indica que sólo pueden hacer observaciones y recomendaciones, lo que indica que tienen un limitado margen de acción y sanción respecto al incumplimiento de labores, lo cual también es factor fundamental dentro de la administración pública.

El artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación señala que “...la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Resultado, dará cuenta a la Cámara de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos...”¹⁴¹.

La Auditoría tiene que rendir cuentas a los integrantes de la Cámara de Diputados y se convierte en un elemento esencial para conocer su trabajo pero de igual forma para que los diputados se mantengan actualizados del estado que guardan los entes públicos así como para que pueda llevar a cabo mejores tomas de decisiones.

De igual forma el artículo 33 de dicha ley señala que “...para efectos de la fiscalización de recursos públicos federales que se ejerzan por las entidades federativas y los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos

¹⁴⁰ *Ibíd.* p. 16.

¹⁴¹ *Ibíd.* p. 17.

de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que... colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales..."¹⁴².

Si bien se establece que la ASF propondrá los procedimientos para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales en entidades y municipios, en la práctica se requiere establecer convenios de colaboración ya que sin ellos no se pueden llevar a cabo auditorías además que nuevamente es recurrente el problema de que sólo se comprueba la adecuada aplicación de recursos y no la cobertura, así como la satisfacción de la población con los programas gubernamentales.

Respecto a las sanciones, el artículo 35 menciona que "...cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría...procederá a fincar directamente a los responsables, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales..."¹⁴³.

A través de la norma se establece que la ASF procederá a fincar directamente a los responsables y promoverá las responsabilidades; sin embargo, la práctica indica que la Auditoría no tiene las atribuciones para llevarlo a cabo, y deben ser los órganos de control interno de los entes públicos estatales y municipales quienes lleven a cabo el proceso para imponer las sanciones.

Es en ese sentido que se establece en el Título Cuarto. De la Revisión de Situaciones Especiales que "...para los efectos de lo previsto... del artículo 79 Constitucional, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos

¹⁴² Ídem.

¹⁴³ Ibíd. p. 18.

públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables...”¹⁴⁴.

Si bien puede ocurrir que se presenten denuncias por manejo irregular de recursos públicos federales, es sumamente difícil pretender que el ciudadano tenga en su poder pruebas fundadas de un acto de tráfico de influencias o corrupción, ya que en la vida cotidiana no existen más testigos que el servidor público que comete el acto y el ciudadano. De igual forma, si la ASF no aporta indicios razonables no da lugar a requisitar o llevar a cabo auditorías para investigar el hecho.

Es así como en el artículo 38 se establece lo que se entiende por situaciones excepcionales, que son: “...a) Un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente; c) Afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; d) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o e) El desabasto de productos de primera necesidad”¹⁴⁵.

Llama la atención que el daño patrimonial se determina a partir de cien mil veces el salario mínimo, lo que indica que por cantidades menores no se llevarán a cabo las investigaciones pertinentes, permitiendo en gran medida a los servidores públicos incurrir en desvíos. Respecto a los incisos c, d y e, dependerá de lo que la autoridad pertinente determine como afectación y riesgo.

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ *Ibíd.* p. 18-19.

El artículo 40 señala que "...si transcurrido el plazo..., la entidad fiscalizada, no presenta el informe..., la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar responsabilidades... e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Su reincidencia... con una multa hasta del doble de la ya impuesta..."¹⁴⁶.

Fincar responsabilidades e imponer multas por no entregar los informes impone una gran sanción que en los Informes de Revisión no se encontró ningún rubro en donde aparezca la imposición de multas y los montos obtenidos por dicho elemento así como no se conoce la existencia de un manual de multas dentro de la Administración Pública Federal; sin embargo, el punto medular es sancionar de manera ejemplar cuando se cometen desvíos de recursos, cosa que en muchos casos no sucede.

Dentro del artículo 43 encontramos que "...para imponer la multa que corresponda, la Auditoría... debe oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas..."¹⁴⁷.

Lo anterior es de fácil interpretación ya que se imponen multas que cumplen con una parte del concepto de la *Rendición de Cuentas Públicas*; sin embargo, en primer lugar la ASF no es la encargada de aplicarlas tan sólo de establecerlas y, en segundo por lo que atañe al considerar las condiciones económicas del infractor, se determina que, dado el caso puede existir la posibilidad de que el sancionado no cumpla completamente con la multa alegando que no cuenta con los recursos económicos para reparar el daño.

¹⁴⁶ Ídem. p. 19.

¹⁴⁷ Ibíd. p. 20.

En el Título Quinto Capítulo I. De la determinación de daños y perjuicios el artículo 45 establece que "...si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades... la Auditoría Superior procederá a: I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; III. Promover las acciones de responsabilidad...; IV. Presentar las denuncias y querellas penales, y V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales..."¹⁴⁸.

La interpretación nos dice que la ASF determina y finca directamente a los responsables no obstante en la práctica no ocurre así, dado que son los órganos internos de control los encargados de analizar las pruebas que presenta la Auditoría y a su vez resuelve si otorga o no a una sanción, por lo que se determina que la ASF está acotada en la práctica a hacer responsables a los servidores públicos de sus actos.

Respecto al fincamiento de responsabilidades resarcitorias, el artículo 46 establece que "...incurren en responsabilidad: I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; II. Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes y remitidos... III. Los servidores públicos de la Auditoría... cuando al revisar la Cuenta... no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten"¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Ídem.

¹⁴⁹ Ibíd. p. 21.

Cualquier persona puede incurrir en un delito y ser causante de que se le finquen responsabilidades; sin embargo, no se considera fuera de la ley el tráfico de influencias en una licitación pública que pueden darle preferencia a un proveedor sobre otro sin que ello cause directamente daño económico en la Hacienda; tampoco se considera la destrucción de documentación fundamental dentro de los entes públicos, por lo tanto, se presentan vacíos legales.

De igual forma encontramos en el artículo 47 que "...las responsabilidades que...se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hubieren causado..."¹⁵⁰.

Considerando lo que se estableció en artículos anteriores respecto a considerar la situación económica del servidor público que incurre en delitos, se contradice con lo que dice el presente artículo; éste señala que se tiene que resarcir el daño además de que en la practica, como bien lo establece la Auditoría en su *Resumen Ejecutivo*, el fincamiento de responsabilidades no implica que se resarza el daño que se causó.

En cuanto a ello se establece en el artículo 48 que "las responsabilidades resarcitorias...se constituirán en término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato,... que hayan omitido la revisión o autorizados tales actos..."¹⁵¹.

¹⁵⁰ Ídem.

¹⁵¹ Ídem.

En términos prácticos, los actos administrativos se realizan por varios servidores públicos por lo que en caso de que sólo se castigue al que ejecutó el acto directamente no quiere decir que, en todos los casos se castigará a la persona que haya incurrido en delito y sí a otros.

El artículo 51 establece que “...la Auditoría Superior de la Federación... formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato”¹⁵².

Si bien instituye la norma, que es la ASF la encargada de elaborar los pliegos de observaciones de la Cuenta Pública, en la práctica encontramos inconsistencias ya que dentro del Resumen Ejecutivo sólo se encuentra el cálculo por el daño realizado a la Hacienda Pública en términos generales y por entidad pública por lo que, no se ajusta la normatividad con la práctica.

El artículo 52 insta que “Los poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles... de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría... Cuando no sean solventados o la documentación suficiente... iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias...y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias...”¹⁵³.

¹⁵² *Ibíd.* p. 22.

¹⁵³ *Ídem.*

Establece el plazo para entrega de documentación o solventación de observaciones y el fincamiento de responsabilidades, se entiende que sólo será por los motivos enunciados y no por causas realmente graves y que en la práctica no se pueden conocer a través del Resumen Ejecutivo del Análisis de la Cuenta Pública, como se verá en el capítulo siguiente.

En lo que hace al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias se encuentra el artículo 53 que señala en su fracción II que, "...la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de bienes... a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinado en cantidad líquida el monto de la responsabilidad respectiva..."¹⁵⁴.

Siguiendo la lógica de la normatividad se entendería que la Tesorería de la Federación es la encargada de cobrar en cantidad líquida los daños efectuados a la Hacienda Pública Federal, pero no sucede y de acuerdo con un artículo publicado por el periódico *El Financiero* vemos que "...la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación emiten multas; sin embargo, existen 6 mil 252 millones de pesos en sanciones sin ejecutar, que a la sociedad mexicana le cuesta..."¹⁵⁵.

El rol que juega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establece en el artículo 56 que "...deberá informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión, de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado"¹⁵⁶.

¹⁵⁴ *Ibíd.* p. 23.

¹⁵⁵ Reveles José, *Servidores públicos evaden multas por 6 mil 252 mdp.* *El Financiero*, 21 de septiembre de 2004, p. 12.

¹⁵⁶ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación.* p. 24.

Este párrafo llama la atención debido a que es un ente del Poder Ejecutivo el encargado de realizar los cobros y llevar la bitácora de los montos recuperados y no la propia Auditoría Superior de la Federación la encargada de realizar dichas actividades, resulta difícil pensar que cobre a instancias que son de su mismo nivel y jerarquía, por lo que también se convierte en una posibilidad para que los servidores públicos sigan cometiendo errores y desvíos pero sobre todo para aquellos que pertenecen a la Secretaría de Hacienda.

Por lo que hace a la prescripción de responsabilidades encontramos que el artículo 63 señala que “las facultades de la Auditoría... para fincar responsabilidades e imponer sanciones... prescribirán en cinco años... El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad...”¹⁵⁷.

Lo anterior hace suponer que en el caso de los diputados y senadores cuyo periodo dura tres y seis años respectivamente, así como la revisión de la Cuenta Pública ocurre con un año de atraso, significa que no existe el tiempo suficiente para hacer responsables a los servidores públicos por la comisión de ilícitos dado que tienen fuero constitucional y durante el ejercicio de sus funciones no pueden ser juzgados.

Respecto a las relaciones con la Cámara de Diputados, se establece en el artículo 66 que “... la Cámara contará con una Comisión, que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última...”¹⁵⁸.

¹⁵⁷ *Ibíd.* p. 26.

¹⁵⁸ *Ibíd.* p. 27.

Si bien es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación la encargada de evaluar el desempeño de la última, no queda clara la forma en la cual lleva a cabo dicha tarea y los parámetros que utiliza, así como en la práctica, el Resumen del Informe de Análisis muestra un trabajo insuficiente y limitado dado que la Auditoría se encuentra acotada y limitada para llevar a cabo una fiscalización más intensa respecto a los entes públicos.

El artículo 67 señala las atribuciones de la Comisión, entre las que destacan:

“...II. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión,... la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría... III. Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; IV. Conocer el programa anual de actividades que..., elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento; V. Citar..., al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; VI. Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría..., así como el informe anual de su ejercicio... VIII. Evaluar si la Auditoría... cumple con las funciones... que le corresponden... XII. Ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación;...”¹⁵⁹.

La Comisión de Vigilancia es la encargada de supervisar las actividades de la Auditoría Superior de la Federación, y que en la normatividad se encuentran perfectamente estipuladas las acciones que debe llevar a cabo en torno a ella.

¹⁵⁹ *Ibíd.* p. 27.

Aun así, quedan respuestas pendientes por contestar, como ¿Qué tipo de discusión se da con el auditor respecto a la cuenta pública? ¿Cómo es elegido el titular de la Unidad de Evaluación y Control?, etcétera.

Por otra parte, para ser Auditor Superior de la Federación se requiere, de acuerdo con el artículo 73:

“... I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento... II. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal por más de un año de prisión... IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores de la designación; V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, ...Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni agente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación; VI. Contar... con una experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, y VII. Contar con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización...”¹⁶⁰.

Llama la atención este párrafo y más aún el hecho de que existen serias dudas respecto a los requisitos que debe cumplir aquel que quiera acceder al puesto de Auditor Superior de la Federación ya que, de acuerdo con lo que se interpreta del párrafo anterior, se entiende que puede haber sido condenado por un delito; pudo haber vivido en el extranjero pero con el hecho de haber residido en el país dos años es suficiente; haber tenido cargo en algún partido político pero con el hecho de que

¹⁶⁰ *Ibíd.* p. 30-31.

hubiese ocurrido con cuatro años de anterioridad es suficiente para acceder al cargo, todo ello sin duda alguna pone en serio riesgo la credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación ante la ciudadanía.

Asimismo, entre las atribuciones que tiene el Auditor Superior de la Federación se encuentra estipulado en el artículo 74 fracción IV "...aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones...".

Queda claro que el encargado de aprobar el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones es el Auditor Superior de la Federación; sin embargo, no se conocen los parámetros a través de los cuales decide un tipo de auditoría sobre cualquier otra; lo que no permite confiar del todo en la toma de decisiones que se lleva a cabo.

De la misma forma y en el mismo artículo se encuentran las facultad del Auditor, entre las que destacan "...VII. Nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación;... XIV. Recibir de la Comisión... la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización; XV. Formular y entregar, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la cámara, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación;... XIX. Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan..."¹⁶¹.

Esto significa que los mandos medios superiores se siguen eligiendo con los viejos métodos y no se utiliza el Servicio Civil de Carrera, lo que hasta cierto punto garantiza que los servidores públicos tienen la capacidad y los conocimientos para

¹⁶¹ *Ibíd.* p. 32-34.

ejercer el puesto, así como se lleva a cabo dentro de un proceso de igualdad de oportunidades.

En ese sentido pero respecto a la fracción catorce llama la atención que el Auditor Superior de la Federación no lleva a cabo una *Rendición de Cuentas Públicas* ya que, es a través de la Comisión de Vigilancia que se informa del trabajo realizado dentro de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que atañe a la fracción XIX, queda claro que el Auditor solicita el cobro de multas, por lo que no se puede hablar de una *Rendición de Cuentas Públicas* cuando no se señala en la normatividad el ente al cual se debe acudir para llevarlo a cabo y respecto a la práctica, son la Tesorería de la Federación y la Secretaría de Hacienda las encargadas de realizarlo, no obstante que son instituciones dependientes directamente de uno de los entes fiscalizados, por lo que se torna en juez y parte.

El artículo 75 establece que "...el Auditor Superior será auxiliado... por tres Auditores Especiales..., y demás servidores públicos..."¹⁶². Será precisamente a los auditores especiales a quienes les corresponde, de acuerdo con el artículo 77, las siguientes facultades:

"...II. Revisar la Cuenta Pública del año anterior... VII. Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones...las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales... VIII. Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias... X. Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan... XI. Promover ante las autoridades competentes

¹⁶² *Ibíd.* p. 34.

el fincamiento de otras responsabilidades... XII. Formular el proyecto de Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública..."¹⁶³.

Los auditores especiales juegan un papel fundamental dentro del proceso de fiscalización, no obstante instruir los procedimientos penales y judiciales, se encuentran fuera de su área de competencia y conocimientos así como recabar la información para tal fin, es por ello que se presenta como una debilidad dentro de la *Rendición de Cuentas Públicas*.

Es importante señalar que la ASF tiene una Unidad de Asuntos Jurídicos y, de acuerdo con el artículo 78, su titular tiene la atribución de "...I. Asesorar a los auditores especiales..., III. Ejercitar las acciones judiciales, civiles, contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría...sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos..."¹⁶⁴.

A pesar de que se establece en la normatividad la existencia de una Unidad especializada en el tema jurídico, la ASF no tiene la atribución de ejercer acciones de tipo jurídico contra ningún servidor público, por lo que hasta cierto punto la convierten en instancias sin razón de ser.

La ASF también cuenta con una Unidad General de Administración que tiene como una de sus principales funciones, de acuerdo con lo señalado en el artículo 79, fracción tercera de "...Preparar el anteproyecto de Presupuesto anual de la Auditoría..., ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación..."¹⁶⁵.

¹⁶³ *Ibíd.* p. 35.

¹⁶⁴ *Ibíd.* p. 36-37.

¹⁶⁵ *Ibíd.* p. 37-38.

Respecto a las prohibiciones que tiene el Auditor Superior de la Federación y los auditores especiales, se encuentran establecidas en el artículo 80, que señala "...II. Desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia..."¹⁶⁶.

Sin embargo, en la normatividad no señala que el Auditor tenga un despacho contable a donde acudan los responsables de los entes públicos que son auditados a través de las diversas cuentas o sus parientes, lo que podría desembocar en un tráfico de influencias.

Por otra parte, en el artículo 81 se establece que el Auditor Superior puede ser removido por: "... II. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial; III. Dejar sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias... cuando este debidamente comprobada la responsabilidad..."¹⁶⁷.

La normatividad especifica las razones por las cuales puede ser removido el Auditor Superior de la Federación; sin embargo, es difícil determinar cuando se está haciendo uso de información confidencial y presentar pruebas así como de que no fincó o aplicó sanciones cuando correspondía, elemento esencial de una denuncia.

Un aspecto esencial de la *Rendición de Cuentas Públicas* es la sanción y respecto de la Auditoría Superior de la Federación, el artículo 82 señala que "...la Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor... por causas graves de responsabilidad administrativa, y deberá dar derecho de audiencia

¹⁶⁶ *Ibíd.* p. 38.

¹⁶⁷ *Ibíd.* p. 38-39.

al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes...¹⁶⁸.

Es de gran importancia el hecho de que se tenga estipulado que, en caso de causa grave, se tenga la opción de remover al titular de la Auditoría Superior de la Federación ya que como señala existe la posibilidad de que incurra en delitos dada la periodicidad tan prolongada que conlleva su cargo.

Existe el Servicio Civil de Carrera según lo señala el artículo 85 que refiere "...la Auditoría...deberá establecer un servicio civil de carrera, que permita la objetiva y estricta selección de sus integrantes, mediante exámenes de ingreso y que...garantice, a través de evaluaciones periódicas, su permanencia y la excelencia en la prestación del servicio a su cargo..."¹⁶⁹.

Pese a que se encuentra señalado en la normatividad varios de los empleados de la Auditoría Superior de la Federación son nombrados por los miembros de la Cámara de Diputados o por el propio Auditor Superior, lo que le resta valor al Servicio Civil de Carrera, aunque algunos de sus empleados si se apegan a los requisitos.

En el artículo 86 se señala que "...la Auditoría...elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga...los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación..."¹⁷⁰.

¹⁶⁸ *Ibíd.* p. 39.

¹⁶⁹ *Ibíd.* p. 40.

¹⁷⁰ *Ídem.*

Si la ASF es la encargada de elaborar su proyecto de presupuesto para tener los recursos suficientes para auditar a los entes públicos, sería de suma importancia que los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se preocupen porque sea aceptado y la ASF cumpla con su trabajo; de lo contrario, habrá servidores públicos que sigan evadiendo su responsabilidad.

Por lo que atañe al desempeño de funciones se establece en el artículo 90 que, "...los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley de Responsabilidades Públicas y a las demás disposiciones legales... Mientras que en el artículo 91 señala que "...existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones, a fin de aplicar,... las medidas disciplinarias y sanciones administrativas...denominada Unidad de Evaluación y Control..."¹⁷¹.

Este párrafo refiere que también los servidores públicos de la ASF se encuentran sujetos a un marco normativo y que habrá un ente que los vigile para que en caso de no cumplir con sus funciones, apliquen las sanciones correspondientes, lo que refuerza la *Rendición de Cuentas Públicas*.

Por ello la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tendrá las atribuciones que señala el artículo 92 refiriendo a "...II. A instancia de la Comisión podrá practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta..."¹⁷².

¹⁷¹ *Ibíd.* p. 41.

¹⁷² *Ibíd.* p. 41-42.

El artículo 92 señala que se podrán practicar auditorías y verificar el cumplimiento de metas de la Auditoría Superior de la Federación, no se establece la periodicidad con que se llevarán a cabo.

En los artículos 94 y 95 se señala que "...El titular de la Unidad de Evaluación y Control será responsable ante la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión... para dar cuenta del ejercicio de sus funciones... tendrá las atribuciones de:... I. Planear, programar y efectuar auditorías, inspecciones o visitas a las diversas áreas administrativas de la Auditoría..."¹⁷³.

La normatividad señala que el titular de la Unidad de Evaluación y Control rendirá un informe anual de su gestión pero no se establece la fecha en que se dará a conocer al público y si estará a disposición de la opinión pública, lo que ayudaría a fortalecer o mejorar el trabajo tanto de la Auditoría Superior de la Federación como de la propia Unidad de Evaluación.

Ahora se procederá a analizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,¹⁷⁴ integrada por 64 artículos y 11 transitorios teniendo por objetivo de acuerdo al Título Primero Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados dentro del Capítulo I. Disposiciones Generales en su artículo Primero que dice "...proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal..."¹⁷⁵.

¹⁷³ *Ibíd.* p. 43-44.

¹⁷⁴ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* México, *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República. 11 de junio del 2004: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>

¹⁷⁵ *Ibíd.* p. 1.

Es así como los sujetos que están obligados a poner a disposición de la ciudadanía la información pública son, de acuerdo con el artículo 3 fracción XIV, los siguientes “...a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) Los órganos constitucionales autónomos; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal...”¹⁷⁶.

Lo cual indica que un buen número de entes y servidores públicos federales están obligados a entregar información respecto a las acciones que tienen que ver con el gobierno federal, con el propósito de transparentar la caja negra del gobierno. No obstante, es en el Capítulo II. Obligaciones de Transparencia en el artículo séptimo donde comienzan las limitaciones a la transparencia de la información que proveen los entes públicos, como se verá a continuación:

“...Con excepción de la información reservada o confidencial..., los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar..., entre otra, la información siguiente: ...V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener información;... IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución...en el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,...; X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;... XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable, detallando por cada contrato: a) las obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados...; b) el monto; c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) los plazos de cumplimiento de los contratos;... La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su

¹⁷⁶ *Ibíd.* p. 2.

calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad...”¹⁷⁷.

De lo anterior podemos determinar que la información se encuentra sometida al principio de reserva o confidencialidad por lo que X persona clasifica la información que puede obtener la ciudadanía, por tanto se está limitando su acceso. Entonces, lo que ocurre dentro de la “caja negra”¹⁷⁸ se vuelve gris al existir el IFAI que obliga a las entidades públicas a difundir su información, pero no se transparenta con base en reserva y confidencialidad.

Este análisis muestra que para los ciudadanos no es fácil llenar las formas que solicita el IFAI para entregar información, ya que se deben tener ciertos conocimientos para determinar si el tipo de datos que se solicitan se encuentran en Y o Z entidad pública.

Asimismo, de acuerdo con los resultados obtenidos con la Solicitud de Acceso a la Información Pública (que aparece al final de la investigación en la parte de anexos) en caso de que el ciudadano no hubiese determinado y especificado la entidad pública que emitirá la información solicitada entonces, tendría que realizar una nueva solicitud.

Por su parte el artículo 9 señala que “...La información a que se refiere el artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones...”¹⁷⁹.

¹⁷⁷ *Ibíd.* p. 4-5.

¹⁷⁸ La Teoría de David Easton de la caja negra significa que una vez recibidas las demandas de la población, éstas eran procesadas dentro de aquella caja y adecuadas para ser retornadas a la población convertidas en soluciones de los problemas planteados.

¹⁷⁹ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, *Diario Oficial de la Federación*. Presidencia de la República. 11 de junio del 2004. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>. p. 5.

Nuevamente, y de acuerdo con la Solicitud de Información que se elaboró durante la investigación, se pudo constatar que la información se pone a disposición de las personas interesadas en obtener datos precisos; sin embargo, en esta ocasión sólo se ofreció la opción de fotocopias con un costo determinado y no hay opción de revisarla en forma directa; por tanto, no se cumple con la disposición.

De igual forma aparece el artículo 12 que insta “... los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos...”¹⁸⁰.

Teniendo como base la misma Solicitud de Información no se proporcionaron los informes que se solicitaron porque era información reservada o clasificada y, por tanto no se cumplió con lo señalado en el artículo 12.

Aparece lo instituido en el Capítulo III. Información reservada y confidencial en el artículo 13, la que determina como:

“...información clasificada es aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; II. Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales... III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones..., las estrategias procesales en procesos

¹⁸⁰ Idem.

judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen daño”¹⁸¹.

En el artículo 14 se señala la información considerada como reservada:

“...I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial...; III. Las averiguaciones previas; IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o a la jurisdiccional definitiva, o VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información..., dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga...”¹⁸².

Si consideramos la Solicitud de Información ya mencionada y lo previsto en los párrafos anteriores, se puede interpretar que la información sobre castigos a los servidores públicos que cometen desvíos entra dentro de la categoría de reservada; no obstante, se tiene la obligación de entregar un documento público y no fue así. También, los casos que se solicitaron del año 2000 y que debieron haber concluido no fueron puestos a disposición.

Apegándose a lo que se determina como información confidencial o reservada prácticamente todos los procesos que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública Federal entran en algún supuesto por tanto, no se cuenta con la capacidad de

¹⁸¹ *Ibíd.* p. 5-6.

¹⁸² *Ibíd.* p. 6.

entregar a la ciudadanía la información que solicite, como se confirma en los siguientes artículos. El artículo 18 establece como información confidencial aquella que:

“I...entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados... II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización...” y de igual forma en el artículo 19 se señala que “...cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información..., deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información...”¹⁸³.

Respecto al artículo 16 indica que “...los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información...”,¹⁸⁴ por lo que la información que pueda requerir la ciudadanía estará en manos y a criterio de determinados servidores públicos.

Adicionalmente los ciudadanos deberán cubrir cuotas de acceso como se señala en el Capítulo V y dentro del artículo 27 se establece que: “los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de: I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y II. El costo de envío. Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos. Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información”¹⁸⁵.

¹⁸³ *Ibíd.* p. 7.

¹⁸⁴ *Ídem.*

¹⁸⁵ *Ibíd.* p. 9.

En este párrafo aplica perfectamente la frase “la información cuesta” y los montos aunque no son exageradamente elevados —por ejemplo, la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio tienen un costo de \$11 pesos¹⁸⁶— si se trata de varios documentos, se vuelve una cantidad considerable y sumamente difícil de pagar, por lo que no cualquier ciudadano tendría acceso a ellos, volviéndose esto una limitante.

En el artículo 28 se señala que “los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes: I. Recabar y difundir la información... II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información... III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes... IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad... para entregar la información solicitada...”¹⁸⁷.

De acuerdo con los resultados obtenidos a través de la Solicitud de Información, el lector se puede percatar que los enlaces de las unidades no están cumpliendo con su labor ya que no auxilian a los particulares en la elaboración de solicitudes.

Por lo que atañe al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se establece en el artículo 33 que:

“es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades... Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus

¹⁸⁶ *Ley Federal de Derechos*. México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>, p. 5.

¹⁸⁷ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, *Diario Oficial de la Federación*. Presidencia de la República. 11 de junio del 2004: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm> p. 9.

funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley... Durarán en su encargo siete años sin posibilidad de reelección..."¹⁸⁸.

Causa confusión y al mismo tiempo estaría sujeto a interpretación entre una acción que se considera transgrede la Constitución y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de que el cargo tiene un periodo de vigencia más largo que el de Presidente de la República, lo cual de ninguna forma puede ser sano para un servidor público.

Para reforzar lo anterior es importante mencionar que el artículo 37 fracción V, se menciona que entre las facultades del Instituto se encuentran "Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto...VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información..."¹⁸⁹.

Por otra parte, se da la misma situación en la que se debe orientar y asesorar a los particulares acerca de sus solicitudes y llama la atención que el Instituto sólo puede emitir recomendaciones a las entidades de la Administración Pública cuando no entreguen información pública, lo que significa que no tiene la capacidad de obligarlos.

De igual forma, en el artículo 42 se menciona que "...la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio..."¹⁹⁰.

¹⁸⁸ *Ibíd.* p. 10-11.

¹⁸⁹ *Ibíd.* p. 12.

¹⁹⁰ *Ibíd.* p. 13.

Lo anterior indica que la ley considera que cuando se pone a disposición del solicitante los documentos se ha cumplido, sin cerciorarse si era efectivamente la información que se solicitó entonces, no se está cumpliendo con la entrega precisa y oportuna de la información.

Como en todo proceso se determinan las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos, por lo que en el artículo 63 se establece que:

“...serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las siguientes: I. usar, destruir, ocultar, alterar información que se encuentre bajo su custodia... con motivo de su empleo...; II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información...; III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada...; IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas...; V. Entregar información considerada como reservada o confidencial... VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos... La responsabilidad...derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas...será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos... La infracción... o la reincidencia en las conductas previstas... serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa...”¹⁹¹.

Dada la importancia de los documentos que manejan los servidores públicos es necesario hacerlos responsables de sus actos; sin embargo, en la ley es difícil o imposible determinar el momento en el cual se actuó con negligencia, dolo o mala fe, por lo que las sanciones no se pueden establecer y quedan los responsables impunes.



¹⁹¹ *Ibíd.* p. 19.

En resumen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tienen en común artículos que benefician la concentración del poder en un solo órgano: el Ejecutivo, que se beneficia de un entramado legal poco claro e intencionalmente carente de una reglamentación precisa.

También lo analizado nos sugiere que como en el pasado México en la construcción de su Estado y como Nación, el entorno internacional esta obligando a los gobernantes a establecer un Estado democrático pero en este caso específico, se desenvuelve en medio de contradicciones dado que la normatividad que enmarca el proceso de fiscalización y el de la *Rendición de Cuentas Públicas*, no responde a la realidad social por lo que se sigue fomentando el autoritarismo, la concentración del poder y el desequilibrio entre los poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para reforzar esta idea recordemos que dentro del Sistema Político mexicano existen diez rasgos fundamentales que se establecieron en 1929 pero el que sigue prevaleciendo hasta el día de hoy, es el Presidencialismo, institución a través del Poder Ejecutivo, al que se le otorgan facultades constitucionales y meta constitucionales que lo colocan por encima de los otros poderes, y que se beneficia, en este caso, de la normatividad que regula el proceso de fiscalización y “transparencia”, que no permiten fortalecer la *Rendición de Cuentas Públicas* y en menor grado la aplicación de sanciones.

De igual forma, el marco legal que rige el proceso de fiscalización de los recursos públicos es por demás limitado y se encontraron deficiencias, vacíos, contradicciones respecto a la normatividad general y específica, así como causa de confusión en caso de interpretación dejando espacios para que los servidores públicos y dentro de los entes públicos se sigan cometiendo desviaciones.

Retomando ideas sabemos que dentro de la Administración Pública el control es un elemento central y en lo que atañe a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia y a su vez de la Auditoría Superior de la Federación, son las encargadas de revisar la Cuenta Pública en forma posterior y al mismo tiempo comprobar que el presupuesto público se ajustó al cumplimiento de los programas gubernamentales. Sin embargo, dentro de dicha normatividad se encontraron deficiencias importantes entre las que destacan:

- Limitada vigencia en la prescripción de castigos.
- La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a su propio jefe, por lo que no se puede constatar que sea imparcial.
- La Auditoría Superior de la Federación es quien realiza la revisión de la Cuenta Pública, pero no tiene atribuciones para ejercer las sanciones y cobrar los montos recuperados.
- El periodo que permanece el Auditor Superior de la Federación en su cargo es muy largo.
- Es ambigua la normatividad para castigar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- No se establece dentro de la Constitución, la práctica o se hace referencia a la *Rendición de Cuentas Públicas*.

En cuanto a las deficiencias que presenta la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se encontró lo siguiente:

- No concuerda la normatividad con los resultados analizados dentro del *Resumen Ejecutivo del Análisis del Informe de la Cuenta Pública 2004*.
- El Informe de Resultados impacta en la elaboración de observaciones y sanciones de tipo menor.
- Las multas son mínimas respecto a los daños ocasionados a la Hacienda Pública.
- No se prevé el tráfico de influencias para determinar y establecer sanciones.
- La Tesorería de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son las encargadas de llevar a cabo el cobro de las sanciones, mismas que no se informan en tiempo y forma a la Auditoría Superior de la Federación.
- El presupuesto de la ASF es insuficiente para realizar auditorías a todos los entes públicos y, por lo tanto sólo se practican a un número reducido de ellos, así como de sus programas.
- Si, no se solicita la información puntual a los entes públicos, la ASF corre el riesgo de que no le sea entregada.

También, determinamos como limitado el acceso de la ciudadanía a la información ya que se encuentra clasificada de acuerdo con parámetros establecidos por el IFAI, quien sólo emite recomendaciones a las entidades de la Administración Pública en caso de que no deseen hacerla pública, haciendo referencia a la reserva y a la confidencialidad.

Se constató que las entidades públicas dicen cumplir con la transparencia de la información, cuando la ponen a disposición de la ciudadanía sin importar si era verdaderamente lo que necesitaba el ciudadano, por lo que la caja negra actualmente es gris.

Dentro del Proceso de *Rendición de Cuentas Públicas* se encuentran varias limitantes: la interpretación que se le da a la ley, la irresponsabilidad política, la preparación deficiente de los servidores públicos —en cuanto al conocimiento acerca del marco legal—, la transparencia limitada y el hecho de que los encargados de perseguir y castigar a servidores públicos sean un ente del Poder Ejecutivo.

Finalmente, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo se considera el proceso de fiscalización y no la *Rendición de Cuentas Públicas* y que la ciudadanía se encuentra limitada para acceder a los informes que emiten las entidades públicas debido a la clasificación de la información.

Capítulo III. LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO

3.1 Análisis del Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004

Como quedó establecido, el Poder Legislativo tiene atribuciones para revisar y controlar principalmente al Poder Ejecutivo a través de sus entes públicos. Es por ello que se maneja la vertiente administrativa y el proceso de fiscalización, los cuales se utilizan para detectar irregularidades de tipo contable, en su afán por verificar su cumplimiento y que en la práctica se encuentra inscrito dentro del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados en el rubro entrega del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública.

El capítulo se enfoca hacia la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación y en particular sobre el “Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004”,¹⁹² que es uno de los documentos que dan cuenta del trabajo realizado por este ente ante el Poder Legislativo.

Es precisamente con el que desde ahora llamaremos Resumen Ejecutivo o simplemente Resumen, a través del cual se pretenden determinar los siguientes elementos:

- Nivel de accesibilidad al documento que tiene la ciudadanía.
- Facilidad de interpretación.
- Aspectos en los que profundiza el documento.
- Tipo de trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁹² *Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*. México, ASF, marzo de 2006: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Doctos/Resumenejec04.pdf>

- La utilidad del documento para darle un panorama conciso y preciso a los diputados de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que den cuenta de la situación que guardan los entes que manejan fondos públicos.
- Determinar si cubre o no con el concepto completo y original de la *Rendición de Cuentas Públicas*.
- Acciones realizadas para sancionar y castigar a los servidores públicos en torno al desvío de fondos públicos.
- Si es un documento que permite legitimar los procesos gubernamentales y mantener la credibilidad ciudadana.

Es así como después de la lectura del Resumen Ejecutivo se determinó que en primera instancia es de fácil acceso para aquellas personas que tienen *Internet*, dado que se encuentra disponible en el portal de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su página principal en el lado inferior izquierdo donde aparecen los informes de la ASF.

El Informe de Resultados está compuesto por 10 tomos y 23 volúmenes, integrado por auditorías realizadas a varios sectores, entes públicos y recursos federales. Es así como a su interior, el Resumen Ejecutivo consta de doce apartados que son: marco normativo del proceso de fiscalización, cobertura del análisis, auditorías practicadas, resultados más relevantes, finanzas públicas; sector gobernación; sector financiero; sector energía; sector salud; sector comunicaciones y transportes; sector educación; sector desarrollo social; sector agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; sector función pública; recursos transferidos a estados, municipios y delegaciones del Distrito Federal y resultados generales.

El Apartado Finanzas Públicas consta del ejercicio presupuestal 2004 y la deuda pública; el segundo apartado, Sector Gobernación, integra el Fondo Nacional de Desastres Naturales en su auditoría cumplimiento financiero del Fondo Revolvente y

respecto a la Auditoría de Revisión Excepcional se encuentra el Informe de Revisión de Situación Excepcional.

En cuanto al apartado del Sector Financiero se puede encontrar: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la auditoría de cumplimiento financiero de los recursos fiscales excedentes y la auditoría de desempeño al aprovechamiento en Bonos Brady.

En lo que respecta al Servicio de Administración Tributaria, se percibe la auditoría de cumplimiento financiero de recaudaciones de ingresos y recuperaciones.

Por lo que hace a Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.), se practicó una auditoría de cumplimiento financiero de fideicomiso para administrar la contraprestación y los egresos presupuestales de servicios personales.

En cuanto al Fondo Bancario de Protección al Ahorro/Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, se llevó a cabo una auditoría especial al informe de fiscalización del rescate bancario y a la implementación de un nuevo programa de varias instituciones bancarias.

Respecto a las pensiones y jubilaciones se llevó a cabo una auditoría de desempeño, mientras que a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos se les practicó una auditoría especial respecto al cumplimiento de la normatividad y los fideicomisos sectorizados.

Por lo que atañe a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, se practicó una auditoría de desempeño a la operación y desempeño financiero de los PIDIREGAS.

El rubro cuatro, Sector Energía se encuentra Petróleos Mexicanos con una auditoría especial a la evaluación financiera y al balance presupuestario así como deuda también, se realizó otra de desempeño a la eficiencia y eficacia para determinar que sus órganos cumplen con sus atribuciones, a los resultados de la planeación estratégica así como a PEMEX y sus organismos subsidiarios y al proceso utilizado para el otorgamiento de franquicias. También se observa una auditoría al cumplimiento financiero del corporativo, PEMEX refinación y exploración y producción.

La Comisión Federal de Electricidad percibe una auditoría de cumplimiento financiero mientras que en el caso de la Comisión Reguladora de Energía se observa una auditoría de desempeño al gasto y procedimientos de otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica y gas natural también; se distingue una auditoría de revisión excepcional.

Al Sector Salud, representado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, se le practicó una auditoría de cumplimiento financiero a las obras públicas del Hospital de Colima, a las Cuentas Obrero Patronal y a los fondos de reservas, así como una de desempeño al seguro de riesgos de trabajo.

En el aspecto de los medicamentos se practicó una auditoría de desempeño mientras que al Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, una auditoría de cumplimiento financiero; por su parte a la Administración del patrimonio de la beneficencia pública se aplicó una auditoría de cumplimiento financiero.

En el rubro Sector Comunicaciones y Transportes se encuentra una auditoría de cumplimiento financiero en varias obras públicas y otra de desempeño al transporte ferroviario.

En el rubro de Sector Educación se practicó una auditoría de desempeño a los servicios de educación básica para adultos.

Por lo que hace al rubro Sector Desarrollo Social se realizó una auditoría de desempeño al Programa de Abasto Social de Leche, y otra del mismo tipo al Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa".

Por su parte, en el Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se practicaron una auditoría de desempeño al fondo de empresas expropiadas del sector azucarero y otra de cumplimiento financiero, a los subsidios a la producción de azúcar comercial.

En lo que atañe al Sector Función Pública se realizó una auditoría de desempeño al cumplimiento de las funciones de prevención, control y sanción de conductas indebidas.

Al rubro recursos transferidos a estados, municipios y delegaciones del Distrito Federal, no se especifica el tipo de auditoría que se le practicó al Ramo General 33 y al 39; finalmente, se encuentran los resultados generales.

Lo anterior, aunado a su estructura y la lectura del Resumen Ejecutivo, permiten interpretar la información con facilidad dado que, en un número reducido de cuartillas (53) se pueden obtener datos de suma importancia, mismos que no requieren que el lector tenga conocimientos avanzados en alguna materia en particular.

Se percibe un panorama general acerca de las auditorías que se realizaron y los entes públicos a los que se les practicaron, las observaciones y acciones, que se llevaron a cabo derivadas de su análisis y, a partir de los resultados se realiza una comparación con años anteriores.

En el primer apartado se encuentran las finanzas públicas donde de acuerdo con los resultados obtenidos se rebasó la previsión de la Ley de Ingresos para ese año debido a los ingresos que se obtuvieron del petróleo, de la venta de gasolinas a nivel interno, de la Comisión Federal de Electricidad y del Instituto Mexicano del Seguro Social. También se muestran los resultados obtenidos del gasto programable, el no programable, el no devengado y los gastos devengados así como su impacto a nivel nacional.

Respecto al tema de la deuda pública en el ámbito externo se obtuvieron recursos suficientes para cubrir el déficit público y en lo que atañe al endeudamiento externo, se cubrió una parte a través de varios créditos obtenidos a favor de varios entes públicos.

Referente a la información que aparece a partir del rubro II. Sector Gobernación, en el cuadro número uno se muestran los tipos de auditorías que se practicaron a las entidades públicas y, en el número dos, las auditorías que se realizan en México así como su objetivo.

Es importante mencionar que no se practican todos los tipos de auditorías a todas las entidades del sector gubernamental, por lo que la Auditoría Superior de la Federación escogió las que determinó como las más adecuadas por el tipo de institución en cuestión.

Cuadro 1
Tipo de auditoría practicada a las entidades públicas
a través del *Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2004*

Tipo de auditoría	Frecuencia
Cumplimiento financiero	11
Recursos federales transferidos y ejercidos por entidades federativas y municipios	1
Desempeño	13
Especial	1
Revisión excepcional	5
Total 5 tipos de auditorías	31

Cuadro 2
Objeto de los tipos de auditorías utilizadas en México

Tipo de auditoría	Objetivo
Regularidad	<p>Verifica que los sujetos fiscalizados hayan captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos conforme a los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados. Se divide en cuatro tipos:</p> <p>a) Financieras y de cumplimiento. Determinar que en realidad los recursos captados y administrados se llevaron a cabo conforme a la normatividad establecida.</p> <p>b) Obra pública e inversiones físicas. Elementos que permiten conocer la forma en la que se modificó el presupuesto, a causa de la contratación de bienes, obras y servicios, que tendrán que estar respaldados en forma documental y de acuerdo con la norma.</p> <p>c) Sistemas. Evaluar los sistemas y procedimientos utilizados, verificando que utilizaron los métodos adecuados y son confiables.</p> <p>d) Recursos federales transferidos y ejercidos por entidades federativas y municipios. Verificar que los recursos federales</p>

	transferidos y reasignados a las diferentes entidades o municipios se ejercieron conforme a la normatividad.
Revisión especial o excepcional	Aplican enfoques y procedimientos diversos, no obstante, utilizan métodos específicos por su complejidad, particularidad, singularidad, dificultad, politización, problemática y coyunturalidad.
Desempeño	Medir el impacto social de la gestión pública y comparar lo propuesto por una política pública con lo realizado; es decir, conocer si dentro de las entidades públicas se cumplieron las metas, los objetivos, los recursos y la normatividad de acuerdo con el propósito que pretendían alcanzar.
Seguimiento	Verificar en tiempo y forma que las observaciones-acciones previamente determinadas por la ASF en sus informes previos donde se constate, que se cumplieron durante el siguiente ejercicio fiscal.
Total	4 tipos de auditorías en general y 4 en particular

Si se lleva a cabo un análisis sencillo de los cuadros anteriores, el lector podrá observar que se realizaron cinco tipos de auditorías diferentes de un universo de ocho.

Aquellas que se practicaron con mayor frecuencia fueron las auditorías de desempeño, que tienen como fin medir el impacto social de los programas; sin embargo, a través de la revisión de los resultados del *Resumen*, no se visualiza que con dicha información se pueda obtener el impacto de los programas gubernamentales, que es precisamente uno de los fines que persiguen las auditorías.

En lo que respecta a las que menos se recurre son las auditorías especiales, pese a que son más completas dado que se aplican varios tipos de auditorías. En los cuadros número tres y cuatro se muestra el universo de Secretarías que existen en México y

aquellas cuyos resultados se presentan en el Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004.

Cuadro 3
Universo de Secretarías en México

Secretaría de Gobernación	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	
Secretaría de Educación Pública	
Secretaría de Desarrollo Social	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
Secretaría de la Función Pública	
Secretaría de Relaciones Exteriores	
Secretaría de la Defensa Nacional	
Secretaría de Marina	
Secretaría de Economía	
Secretaría de Seguridad Pública	
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
Secretaría de Energía	
Secretaría de Salud	
Secretaría de Turismo	
Secretaría de la Reforma Agraria	
Total	18

Cuadro 4
Secretarías auditadas a través del Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2004

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Educación Pública	
Secretaría de Desarrollo Social	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
Secretaría de la Función Pública	
Total	7

Respecto a la información que se desprende de estos cuadros, se determina que del total de Secretarías analizadas se auditaron un 38.8%, quedando fuera programas de las propias Secretarías auditadas que manejan grandes cantidades de dinero, así como aquellas que llevan a cabo diversos programas gubernamentales; de igual forma, no fueron auditadas algunas Secretarías esenciales entre las que destacan la de Seguridad Pública y Relaciones Exteriores. En el cuadro número cinco se presentan las auditorías realizadas a través del Informe de la Cuenta Pública 2004, poniendo especial atención en los programas, proyectos, fondos y fideicomisos auditados.

Cuadro 5
Auditorías realizadas a través del Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2004

Secretaría o ente público	Nombre del programa, proyecto, fondo o fideicomiso auditado
Gobernación	Fondo Nacional de Desastres Nacionales
Hacienda y Crédito Público	a) Aprovechamiento por utilidades de recompra de deuda externa en Bonos Brady b) Integración y destino de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros Sistema de Administración Tributaria (SAT) a) Recaudación de Ingresos por Derecho de Trámite Aduanero Nacional Financiera, SNC (NAFIN) a) Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera b) Egresos presupuestales del Capítulo 1000 "Servicios Personales" FOBAPROA-IPAB Informe integral sobre la fiscalización del rescate bancario

	<p>Implementación del Nuevo Programa de BANAMEX, BANCOMER, BANORTE y HSBC</p> <p>a) Pensiones y Jubilaciones. Principales regímenes de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del Estado Federal Mexicano</p> <p>Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. Cumplimiento de la normativa en materia de Fideicomisos, Mandatos y Contratos análogos que involucran recursos federales</p> <p>a) Fideicomisos sectorizados en las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Economía (SE) y Secretaría de Educación Pública (SEP)</p> <p>Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) Operación y desempeño financiero de los PIDIREGAS</p>
Petróleos Mexicanos	<p>a) Evaluación financiera de Petróleos Mexicanos</p> <p>b) Balance Presupuestario y la deuda de Petróleos Mexicanos</p> <p>c) Eficiencia y eficacia con que los órganos de gobierno de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios cumplieron con sus atribuciones</p> <p>d) Resultado de la planeación estratégica de Petróleos Mexicanos</p> <p>e) Petróleos mexicanos y sus organismos subsidiarios</p> <p>f) Operaciones financieras de Petróleos Mexicanos con PEMEX Finance, Ltd</p> <p>g) Operaciones Financieras de Petróleos Mexicanos a través de diversos instrumentos financieros</p> <p>h) Inversión en Acciones de empresas propiedad de PEMEX y sus organismos subsidiarios</p> <p>i) Amortización de la deuda y flujos netos de la inversión directa PIDIREGAS de la Refinería de Cadereyta</p> <p>j) Ingresos por la venta de productos petrolíferos y la recuperación de cuentas por cobrar</p> <p>k) Producción, distribución y comercialización de gasolinas del Programa 22 “Programa de Hidrocarburos”</p> <p>l) Obras públicas, Proyecto K040 “Refinería Miguel Hidalgo en Tula”, en el Estado de Hidalgo</p> <p>m) Obras públicas, Proyecto K043 “Refinería Ing. Antonio M. Amor en Salamanca”, en el Estado de Guanajuato</p>

	<p>n) Obras públicas, Proyecto K042 “Refinería Francisco I. Madero en Cd. Madero”, en el Estado de Tamaulipas</p> <p>o) Proyecto Pidiregas Cantarell, en los Estados de Campeche y Tabasco</p>
Comisión Federal de Electricidad	<p>a) 31 LT Manuel Moreno Torres Red Asociada (2ª etapa), en los Estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala</p> <p>b) 26 CH. Ing. Manuel Moreno Torres (2ª etapa), en el Estado de Chiapas</p> <p>c) Viabilidad financiera de la inversión directa PIDIREGAS “Central Geotérmica Tres Vírgenes”</p>
Comisión Reguladora de Energía	<p>a) Gasto y procedimientos de otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica</p> <p>b) Gasto y proceso utilizado para el otorgamiento de permisos de gas natural</p>
Instituto Mexicano del Seguro Social	<p>a) Obras públicas, Proyecto K021 “Hospital General de Zona, en Manzanillo”, Colima.</p> <p>b) Cuentas de Balance-Activo, “Cuotas Obrero Patronales”</p> <p>c) Fondos de las Reservas</p> <p>d) Seguro de Riesgos de Trabajo</p> <p>e) Acciones realizadas para el abasto, adquisición, distribución y prescripción de medicamentos en el sector salud</p> <p>Sistema Integral de Tiendas y Farmacias (SITYF)</p> <p>a) Cuentas de Balance-Activo, “Inventarios en Tiendas”</p> <p>Administración del patrimonio de la beneficencia pública</p> <p>Transferencias para gastos de apoyo a los sectores social y privado</p>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	<p>a) Obras públicas, Proyecto carretero Mérida-Kantunil, en el Estado de Yucatán</p> <p>b) Obras públicas, Proyecto carretero Escárcega-Chetumal, en el Estado de Quintana Roo</p> <p>c) Obras públicas, Proyecto carretero Entronque Chetumal-desviación Mahahual, en el Estado de Quintana Roo</p> <p>d) Obras públicas, Proyecto carretero Ciudad del Carmen-Campeche, en el Estado de Campeche</p> <p>e) Obras públicas, Proyecto Puente San Cristóbal, en el Estado de Chiapas Regulación y supervisión del transporte ferroviario</p>

Instituto Nacional de Educación para Adultos	a) Servicios de Educación Básica para adultos
LICONSA, S.A. de C.V.	a) Programa de Abasto Social de Leche
Fondo Nacional de Habitaciones Populares	a) Programa de ahorro y subsidio para la vivienda "Tu Casa"
Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	a) Operación del Fondo Apoyos y Servicios a la Comercialización Azucarera (ACERCA) a) Subsidios a la Producción
Secretaría de la Función Pública	a) Cumplimiento de las funciones de prevención, control y sanción de conductas indebidas
Ramo General 33	a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) c) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) f) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
Ramo General 39	a) Recursos federales transferidos a los Estados de Puebla, Tamaulipas y al Distrito Federal

Este cuadro muestra la concentración auditorías practicadas a Petróleos Mexicanos, a la Secretaría de Hacienda y a los entes públicos, así como a las que menos auditorías se les realizó: la Secretaría de Gobernación, de la Función Pública, INEA, LICONSA y FONHAPO.

En el cuadro número seis se presentan las cantidades que engloban las observaciones, así como las acciones que se derivan de las auditorías practicadas en el año 2004 respecto a los entes públicos, a partir de las operaciones obtenidas del Resumen Ejecutivo.

Cuadro 6
Observaciones y acciones que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
1 857	Observaciones
2 103	Acciones
1 381	Recomendaciones
226	Pliego de observaciones
126	Solicitudes de aclaración
79	Recomendaciones al desempeño
25	Fincamiento de responsabilidades
12	Solicitud al órgano interno de control
6	Solicitud de comprobación fiscal
3	Denuncias de hechos
2	Solicitud información instancia recaudadora

La mayor parte del trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación se concreta al análisis contable del informe que se le entrega y una vez que se revisa, se determinan recomendaciones y solicitudes de información a los entes públicos que auditó, lo cual no es suficiente.

Respecto a las acciones realizadas para castigar a los servidores públicos, no se pueden percibir en el *Resumen*, dado que sólo se observa el número de fincamientos de responsabilidades —cuando las instancias no cumplen con la documentación o con los argumentos suficientes, así como con los tiempos solicitados por la ASF—.

Es por ello que estos elementos sumaron 25 respecto de un universo de 2 103 acciones, lo que nos da un resultado de 1.18% de sanciones, las cuales no garantizan que una vez que se analicen y las apliquen los órganos internos de control, se resarza

el daño cometido además de que en la práctica la ASF, no es una instancia que castigue directamente a los infractores como se determina en la normatividad actual, por lo que se tiene la seguridad de que el daño causado no tiene relación con los castigos y sanciones aplicadas.

En los cuadros número siete a 16 se presenta la información resumida de las observaciones y acciones obtenidas por sector público durante 2004, así como una breve explicación en torno a la información proporcionada.

Cuadro 7
Observaciones y acciones al Sector Gobernación
que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
17	Observaciones
33	Acciones
13	Solicitudes de aclaración
4	Fincamiento de responsabilidades
3	Pliego de observaciones
2	Solicitud al órgano interno de control
2	Denuncias de hechos

Dado que a la Secretaría de Gobernación sólo se le auditó el Fondo Nacional de Desastres, resalta el hecho de que presenten 33 acciones emprendidas, mientras que se realizan cuatro fincamientos de responsabilidades ya que se presume que las faltas en que se incurrieron tiene que ver con la entrega de bienes a entidades que no cumplían con una prioridad o estado de emergencia además de que los proveedores entregaron en forma posterior a la fecha acordada, lo que significa que se dedican recursos fundamentales en aspectos que no ameritan clasificarlos como tales.

Cuadro 8

Observaciones y acciones del Sector Financiero que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
65	Observaciones
76	Acciones
44	Recomendaciones
13	Recomendaciones al desempeño
7	Fincamiento de responsabilidades
7	Solicitud al órgano interno de control
3	Pliego de observaciones
2	Solicitudes de aclaración

En el Sector Financiero se llevaron a cabo diez auditorías que instaron a realizar 76 acciones emprendidas entre las que destacan siete fincamientos de responsabilidades donde se tiene conocimiento que las observaciones se realizaron en torno ha:

- La falta de registros o errores contables.
- Discrecionalidad en la operación de los distintos comités.
- Ausencia de autorización, aplicación de sanciones, cartas de renuncia con datos precisos, remisión de los informes solicitados, elaboración de informes trimestrales de control y seguimiento —lo cual indica que la instancia de control de dicha dependencia no está realizando el seguimiento y control de informes—.
- Pagos inadecuados a servidores públicos.
- Incumplimiento de la legalidad de los contratos.
- Subejercicio de recursos sin respaldo documental.
- Inadecuada clasificación de fideicomisos.
- Excesivo número de trámites para renovar fideicomisos.
- Prevalecen problemas de sexenios anteriores.
- La distribución de recursos no coincide con las reglas de operación de los programas gubernamentales.
- Realización de trámites extemporáneos.
- Gastos de administración elevados, entre otros.

No obstante, en algunos casos no se presentan los resultados del análisis debido a que se encuentran ciertos aspectos en espera de resolución de controversias fiscales por lo que no se emiten acciones.

Cuadro 9
Observaciones y acciones del Sector Energía que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
308	Observaciones
369	Acciones
285	Recomendaciones
39	Solicitudes de aclaración
25	Pliego de observaciones
10	Recomendaciones al desempeño
8	Fincamiento de responsabilidades
2	Solicitud información instancia recaudadora

En el Sector Energía, donde se encuentra PEMEX, sus organismos subsidiarios, la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Reguladora de Energía, se realizaron 20 auditorías que instaron a realizar 369 acciones emprendidas entre las que destacan ocho fincamientos de responsabilidades y donde se tiene conocimiento que las observaciones se realizaron en torno a:

- Carencia de estatuto orgánico y normatividad adecuada a su realidad y situaciones especiales.
- Falta resolver aspectos que quedan pendientes respecto a años anteriores.
- Existe discrecionalidad en el manejo de montos provenientes de donativos.
- Los objetivos y las estrategias del Plan de Negocios no se relaciona con los nacionales.
- No se cumple con los requisitos establecidos en su normatividad, así como hay ausencia de documentación, revisión, actualización y seguimiento de la normatividad e inconsistencias y congruencia entre realización de operaciones y normatividad.
- No se lleva a cabo un control y evaluación de estrategias.
- Sus indicadores son inadecuados para llevar a cabo evaluaciones.
- No se considera en los estados financieros la deuda, la inflación y las inversiones.
- Se omiten datos o existen errores humanos que sitúan las cantidades en otros rubros.
- Los montos no concuerdan con los registros contables.
- Falta actualizar bases de datos.
- En cuestión de adeudos no se llevan a cabo acciones para recuperar los montos.

- Falta capacitación, entrenamiento y asistencia al personal, para aplicar penas por incumplimiento.
- Cálculos incorrectos, pagos injustificados e indebidos.
- Falta de firmas en los documentos.
- Suspensión de trabajos a mitad de contrato.

En algunos casos no se presentan los resultados del análisis debido a que se encuentran diversos aspectos en espera de resolución de controversias fiscales; por ello es que no se emiten acciones.

Cuadro 10
Observaciones y acciones del Sector Salud que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
111	Observaciones
149	Acciones
93	Recomendaciones
16	Recomendaciones al desempeño
14	Pliego de observaciones
13	Solicitudes de aclaración
9	Fincamiento de responsabilidades
2	Solicitud al órgano interno de control
1	Solicitud de comprobación fiscal
1	Denuncias de hechos

En el Sector Salud, donde se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se realizaron siete auditorías que instaron a realizar 149 acciones emprendidas entre las que destacan nueve fincamientos de responsabilidades y donde se tiene conocimiento de las observaciones se realizaron en torno a:

- Incumplimiento a los programas de obra, trabajos adicionales sin justificación técnica, anticipos inadecuados.
- Falta de acciones de recuperación de multas.
- Se presentan varias irregularidades y no se hace seguimiento en los trámites.
- Insuficiencias.
- No coincide la contabilidad con la normatividad interna.
- Carencia de sistemas de control interno.
- Los proveedores incumplen en sus contratos y no se les multa.
- Ausencia de acciones legales.

- No se determina el destino final de la mercancía obsoleta proveniente de hospitales y farmacias.
- Existen diferencias contables no aclaradas así como un registro contable deficiente.
- Se presentan irregularidades en los pagos.
- Irregularidades en pagos no autorizados.

Cuadro 11
Observaciones y acciones del Sector Comunicaciones y Transportes
que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
65	Observaciones
85	Acciones
32	Recomendaciones
32	Recomendaciones al desempeño
19	Solicitudes de aclaración
1	Fincamiento de responsabilidades
1	Solicitud al órgano interno de control

En dicho sector, donde se tiene la responsabilidad de llevar a cabo proyectos carreteros y la supervisión del transporte ferroviario, se realizaron seis auditorías que instaron a realizar 85 acciones destacando un fincamiento de responsabilidades y donde entre las observaciones que se realizaron se encuentran:

- Suspensión injustificada de contratos.
- Omisión de datos.
- Deficiencias en los cálculos.
- Derrumbes de las estructuras, demostrando que no se lleva a cabo un seguimiento.
- Incumplimiento de acuerdos.
- Carencia de estudios de demanda de pasajeros.
- Irregularidades en el estado físico de las vías férreas.
- Siniestros y accidentes.

Cuadro 12
Observaciones y acciones del Sector Educación que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
23	Observaciones
23	Acciones
23	Recomendaciones al desempeño

En el Sector Educación, donde se encuentra el INEA, se realizó una auditoría, que instó a realizar 23 acciones emprendidas resumiéndose en recomendaciones al desempeño y donde entre las observaciones que se realizaron se encuentran:

- La incorporación de miles de personas a las estadísticas de rezago educativo y con la observación de que en 185 años aproximadamente logrará terminar con dicho aspecto en la población mayor de 15 años; lo que provocará que no se cumpla con compromisos adquiridos en el año 2000 con la UNESCO.
- Los sistemas de control interno muestran deficiencias que afectan el desarrollo de las acciones educativas.

Cuadro 13
Observaciones y acciones del Sector Desarrollo Social que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
38	Observaciones
41	Acciones
38	Recomendaciones
2	Solicitudes de aclaración
1	Fincamiento de responsabilidades

Dentro del Sector Desarrollo Social se encuentra LICONSA y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) a los cuales se les practicaron dos auditorías, que instaron a realizar 41 acciones emprendidas donde sólo se presenta un fincamiento de responsabilidades y entre las observaciones que se realizaron se encuentran:

- No se aplica encuesta para determinar si las familias cumplen con los criterios de elegibilidad.
- LICONSA coadyuva a abatir los índices de anemia y micro nutrientes; sin embargo, el programa tiene una baja presencia en entidades federativas de la región sur, donde el índice de marginación y desnutrición es la mayor del país.
- No se tiene el número de aportaciones por subsidio o crédito para el otorgamiento de viviendas, lo que no permite constatar si se cumple con las reglas de operación de la institución.
- No se apegan a los criterios de asignación de vivienda y no existe control del padrón de beneficiarios.
- Asignación tardía de recursos y ausencia de indicadores estratégicos para evaluar resultados.

Cuadro 14
Observaciones y acciones del Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
20	Observaciones
26	Acciones
18	Recomendaciones
7	Pliego de observaciones
1	Fincamiento de responsabilidades

Dentro de este Sector se encuentra el Fondo de Empresas expropiadas de la industria azucarera por lo que sólo se realizó una auditoría que instó a efectuar 26 acciones emprendidas, realizando un fincamiento de responsabilidades y entre las observaciones que se llevaron a cabo se encuentran:

- Pagos realizados a quien no corresponde.
- Pagos que no corresponden a determinados beneficiarios.
- Entrega de recursos no ejercidos.

Cuadro 15
Observaciones y acciones del Sector Función Pública que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
10	Observaciones
16	Acciones
8	Recomendaciones al desempeño
8	Recomendaciones

Dentro de este Sector, se le practicó una auditoría a la Secretaría de la Función Pública, que provocó la realización de 16 acciones emprendidas donde la mayor parte son recomendaciones, mismas que se presentan a continuación:

- No se identifica el número de servidores públicos sancionados y el monto de las sanciones económicas impuestas y recuperadas por tipo y número de las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control.
- Del total de sanciones económicas impuestas por los órganos Internos de control y la Secretaría de la Función Pública en 2004, el Servicio de Administración Tributaria recuperó el 0.01% del total de sanciones impuestas.
- El Sistema Electrónico de Atención Ciudadana es la única fuente oficial para registrar quejas, denuncias y peticiones sobre trámites y servicios captados, no está vinculado al seguimiento del procedimiento disciplinario hasta su resolución.
- La Secretaría de la Función Pública carece de reportes consolidados por año, por órgano interno de control y por sector de la Administración Pública Federal para evaluar el comportamiento de las recuperaciones.
- No se verifica el soporte documental respecto a los reintegros realizados por las tesorerías de las entidades.
- Los indicadores de resultados y estratégicos de Control de la Secretaría de la Función Pública, no permiten medir el avance en el cumplimiento de abatir los niveles de corrupción y dar transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal.

Cuadro 16
Observaciones y acciones de los recursos federales transferidos
a los estados que derivan del *Resumen 2004*

Número	Concepto
1 203	Observaciones
1 285	Acciones
855	Recomendaciones
213	Fincamiento de responsabilidades
174	Pliego de observaciones
38	Solicitudes de aclaración
5	Solicitud de comprobación fiscal

A los ramos generales 33 y 39 se les practicaron seis auditorías a fondos y a tres entidades federativas, que provocó la realización de 1 285 acciones emprendidas mientras que se llevaron a cabo 213 fincamientos de responsabilidades, de los cuales la mayor parte de las acciones se concentraron en recomendaciones como las que se muestran a continuación:

- Pagos efectuados con fines distintos a los establecidos por la normatividad.
- Pagos indebidos.
- Diferencias entre lo aportado y lo ejercido.
- Pagos de más.
- Retenciones no declaradas.
- Estímulos a empleados no autorizados.
- Pagos a personal con cargos de elección popular.
- Pagos de multas y recargos extemporáneos.
- Bonos de fin de año no autorizados.
- Falta de firmas en los documentos.
- Obras que no benefician a zonas y grupos en extrema pobreza.
- Transferencias indebidas.
- Obras de mala calidad.
- Falta de aplicación de penas convencionales y sanciones.
- Insuficiente supervisión.
- Integración inadecuada de expedientes.

Respecto a los resultados generales nos dan una muestra monetaria de las observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, que asciende a \$33 157 203.

También se aprecia el monto total observado por sector y el número de auditorías, que de acuerdo a la información presentada, se incrementó pasando de 338 revisiones en el año 2003 a 424. Se puede observar que aumentó la cobertura a siete entes revisados, el número de auditorías de desempeño pasó de 7.1% a 10.4%, así como la realización de auditorías especiales, financieras y horizontales con un enfoque integral para conocer el desempeño institucional.

Finalmente las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación y sus resultados pasaron de 169 pliegos de observaciones a 324 en el año 2004, respecto al fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias pasaron de 31 a 342.

Por lo que hace a las solicitudes de intervención de los órganos de control pasaron de 382 a 40, y las solicitudes de aclaración de 540 acciones a 221 en 2004; también se incrementó a 28 el número de convenios con entidades para llevar a cabo la fiscalización de recursos federales; y respecto a la recuperación de recursos fueron por un monto de 20 778 millones de pesos por concepto del FOBAPROA por créditos irregulares, auditorías GEL y quitas, condonaciones, castigos y quebrantos, reconocimiento del adeudo del Sindicato de PEMEX y del fideicomiso de aduanas por derecho de trámite aduanero.

Todo lo expuesto es una muestra de que el *Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2004*, se concentra en la elaboración de recomendaciones a partir del análisis contable y normativo, de los entes públicos que audita.

Lo que lleva a determinar que la Auditoría Superior de la Federación, en la práctica, no cuenta con el apoyo de la normatividad para llevar a cabo un verdadero fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos que incurren en errores o desvíos, dado que son las instancias de control interno las que determinan o no, la procedencia de las recomendaciones en un primer momento.

Como el lector recordará, la *Rendición de Cuentas Públicas* implica un marco normativo claro y transparente que defina las responsabilidades, los derechos y las sanciones a que serán acreedores los servidores públicos al servicio del Estado y cuya interpretación no admite ambigüedades que privilegien la discrecionalidad respecto

al origen, distribución y destino de los recursos, conforme a los objetivos programados y las metas alcanzadas.

Para ello, se pretende que se lleve a cabo el proceso virtual bidireccional de la *Rendición de Cuentas Públicas* a través de seis elementos fundamentales: la responsabilidad política de los gobernantes, el control y la vigilancia entre poderes, el control administrativo mediante la fiscalización de los recursos públicos, transparencia del proceso gubernamental, así como obtención de información gubernamental en todos los aspectos.

No obstante, si se analiza cada uno de dichos elementos y lo comparamos con los resultados del *Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2004*, el lector observará que:

- a) Respecto a la responsabilidad política que tienen los servidores públicos de dar cuenta de sus actos no se aplica, debido a que sólo algunos se hacen responsables de sus actos, a través de la aplicación de las auditorías que realiza la ASF.
- b) La responsabilidad política que también implica castigos en caso de cometer errores, el Resumen Ejecutivo nos muestra que no es así dado que al interior de los entes públicos no se respeta la normatividad, no corresponde a la realidad, en algunos casos no existe y tienen varias oportunidades para justificarse, porque es importante recordar que los actos administrativos se realizan en conjunto y no en forma individual.
- c) A partir del Resumen Ejecutivo no se puede determinar que los servidores públicos explican a otra persona acerca de sus acciones, sólo en el caso de que

sea requerida información adicional pero se hace la solicitud al ente público y, no al servidor público en particular.

- d) La teoría nos señala que a través del control existe supervisión de los actos y acciones de los entes públicos; sin embargo, el Resumen Ejecutivo da cuenta de que la información presenta algunas fallas ya que se señalan en varias ocasiones y a diversos sectores, que no están cumpliendo con acciones de control y supervisión al interior de los entes públicos, así como no se cumple con la normatividad establecida por lo que los fincamientos de responsabilidades nos demuestran que los métodos para evitar el ejercicio abusivo del poder, no están funcionando.
- e) A través del control elemento fundamental de la Administración Pública, teóricamente se estaría estableciendo límites, instituciones y procedimientos de vigilancia, así como supervisión y llevando a cabo sanciones utilizando medios coactivos; sin embargo, el Resumen Ejecutivo demuestra que los medios coactivos empleados no están dando los resultados esperados porque se siguen cometiendo errores y desvíos de recursos.
- f) Las observaciones que aparecen en el Resumen Ejecutivo respecto a la normatividad en los entes públicos, provee de los elementos suficientes para determinar que es insuficiente, inadecuada o inexistente, por lo que se cometen errores de diversa índole que afectan el patrimonio de la nación.
- g) El control en el área contable y financiera que presenta el Resumen Ejecutivo, nos indica que se lleva a cabo en forma errónea al interior de los entes públicos.

- h) Por lo que se refiere a la fiscalización, es un mecanismo que se enfoca a la revisión de los recursos públicos llevados a cabo en la gestión financiera y patrimonial, pero el Resumen Ejecutivo demuestra que la fiscalización llevada a cabo por los órganos de control interno es deficiente.
- i) En el caso de la auditoría que realiza la ASF, se ve mermada dado que sólo se realizan auditorías a un porcentaje de entes públicos, son incompletas y se emplean algunos tipos de auditorías lo que lleva a determinar que, si se realizaron 1 857 observaciones y se procedió a llevar a cabo 2 103 acciones, entre las que se encuentran 25 fincamientos de responsabilidades —que refieren a los momentos en los cuales no son solventados los pliegos de observaciones o la documentación y los argumentos presentados no son suficientes para solventar las observaciones más no a llevar a cabo acciones frente a las autoridades competentes— si se realizase una auditoría a todos los entes públicos, se incrementarían las cifras pero disminuiría la seguridad de los servidores públicos de que no se les vigilará, controlará y castigará si cometen algún error, falta o desvío de recursos.
- j) También en el proceso de comprobación respecto a las entidades que reciben recursos públicos, los han administrado, manejado y asignado conforme a lo establecido en su presupuesto, en algunos casos sí se realiza, como se observa en el Resumen Ejecutivo; no obstante, en el caso de asignarlo a su respectiva partida, no se lleva a cabo, así como se asignan a causas injustificadas, fuera de tiempo y en algunos casos no tienen respaldo documental.
- k) Respecto a la información que proporcionan las entidades públicas, se demuestra a través del análisis al Resumen Ejecutivo, que no es del todo clara y detallada, por lo que la Auditoría Superior de la Federación realizó varias

recomendaciones para que se aclaren partidas y rubros.

- 1) En lo que atañe a la transparencia, se pudo constatar que el Resumen Ejecutivo es claro y accesible para el individuo que la lea ya que informa y da un panorama general acerca del comportamiento de las entidades públicas, así como del trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación y de las acciones que se llevan a cabo para corregir las irregularidades.

Es importante resaltar el hecho de que el Resumen Ejecutivo es de gran utilidad para los diputados que integran la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ya que les ofrece un panorama conciso acerca de las debilidades que presentan las entidades públicas, las acciones que llevan a cabo cada uno de los órganos de control interno y el tipo, así como la calidad de trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación.

No obstante lo anterior, es necesario conocer el impacto que tiene en la opinión pública por lo que después del análisis al Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004 y de la normatividad, los hechos permiten afirmar que dadas las características actuales del documento, no permite legitimar los procesos gubernamentales, tampoco permite fortalecer el papel del Legislativo frente al Poder Ejecutivo y por ende, mantener la credibilidad ciudadana.

En tanto que, para lograr la legitimidad se necesita un desempeño eficaz y eficiente del ejercicio honesto de la función pública, en el cual la toma de decisiones se encuentra respaldada en todo momento por la ciudadanía. Es por ello que, en primer lugar, no es suficiente en tanto que las auditorías que se realizan a los entes públicos

no son las adecuadas, las pertinentes y practicadas a todas las instituciones que ejercen recursos públicos.

Segundo, el conocimiento que tiene la ciudadanía acerca de la existencia del Resumen Ejecutivo, del trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación y de los resultados obtenidos en su labor de vigilante de los poderes de la unión, es prácticamente nulo dado que no se utilizan canales eficaces de comunicación hacia los gobernados, en donde se les informe acerca de los resultados obtenidos por las instituciones independientes, que observan y fiscalizan de cerca la labor de los entes públicos.

De mayor importancia es el hecho que, cuando se trata de las diferentes estructuras gubernamentales donde se toman decisiones estratégicas de desarrollo económico y social para un país, en este caso, de los Estados Unidos Mexicanos. Así y debido a que la Auditoría Superior de la Federación realiza una ardua labor como ente vigilante, es necesaria la difusión a través de diversos medios, acerca de las acciones, logros, planes y programas de trabajo que realiza la institución en los nuevos escenarios de competitividad y pluralidad política para contrarrestar el desgaste que produce el ejercicio del poder.

Tercero, como ente vigilante, la Auditoría Superior de la Federación debe ser capaz de ajustarse para auditar cada uno de los entramados institucionales considerando la naturaleza específica de cada sector, a partir de la elección de cada auditoría y fiscalización para cada ente público.



En síntesis, de la revisión del Resumen Ejecutivo Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004 más allá de cualquier cosa, se requiere justificar, así como explicar las decisiones y defenderlas con argumentos lógicos en la esfera pública y realizar los ajustes necesarios para reforzar lo que se tiene y mucho más en el caso de la Auditoría Superior de la Federación en tanto que su trabajo y la normatividad se encuentran limitadas, permitiendo que se sigan fortaleciendo elementos propios del autoritarismo que le dan relevancia al Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Es en este sentido que se propone la elaboración de un nuevo diseño a la estructura organizacional, planeada desde su normatividad para que conjugue el marco legal con la práctica y le permitan realizar verdaderas acciones de castigo y sanción, para que así los servidores públicos tengan la seguridad de que el daño que causen será penado de igual forma. Ello permitirá fortalecer la credibilidad y confianza ciudadana ya que se percibirá con hechos concretos los beneficios directos a través de los servicios y programas públicos, llevando a cabo un seguimiento de los mismos lo que fomentará a que se visualicen menos casos de corrupción y prácticas deshonestas.

Por ello, es importante recordar que a mayor credibilidad y conocimiento de los resultados y acciones gubernamentales, así como de la promoción de una cultura de *Rendición de Cuentas Públicas*, el resultado será una mayor confianza ciudadana.

3.2 Propuestas

Como se constató en el capítulo anterior, la Auditoría Superior de la Federación realiza una gran labor desde que le entregan la Cuenta Pública Federal hasta que se imprime el *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*.

No obstante, dentro del *Resumen Ejecutivo del Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004* se vislumbraron una serie de elementos que limitan el proceso de fiscalización pero también se convierten en áreas de oportunidad, que en caso de llevarlas a cabo estarían contribuyendo a establecer un Estado democrático en México donde se fortalece el control como elemento central de la Administración Pública, así como si se le da una mayor racionalidad a esta última mejoraría el marco organizacional.

Todo ello incrementará la credibilidad ciudadana respecto a los actos de gobierno dado que, los castigos ejecutados tanto a servidores como a proveedores que causaron daños a la hacienda pública, tendrán la seguridad de que serán ejemplares. Por tanto y siguiendo el orden del Resumen Ejecutivo se engloban las áreas de oportunidad en 15 propuestas básicas:

Primera. El Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación tiene atribuciones para revisar y controlar principalmente al Poder Ejecutivo, así como a sus entes públicos. Sin embargo es indispensable que la ASF tenga la capacidad de hacerlo a un mayor porcentaje de entes públicos, instituciones, programas y entidades federativas, para que los servidores y proveedores tengan la seguridad de que se les vigila de manera constante y que a corto plazo, se resarza el daño cometido.

De igual forma es necesario llevar a cabo los cambios normativos necesarios para que la ASF se vuelva un ente totalmente independiente del Poder Legislativo y se le dote de mayores facultades que le permitan fincar responsabilidades de manera directa y cobrar los montos desviados por entes, servidores públicos y proveedores, todo ello contribuirá a realizar un proceso de fiscalización externo con mayor objetividad e independencia.

Segunda. La Auditoría Superior de la Federación difunde en su portal el Resumen Ejecutivo, así como otros documentos fundamentales dentro del proceso de fiscalización; sin embargo, no es suficiente si consideramos el porcentaje tan reducido de ciudadanos que tienen acceso a dicho medio, por lo que es necesario emprender una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación y elaborar trípticos y folletos que se distribuyan en los entes públicos donde se muestren las principales tareas y objetivos de la ASF, así como las auditorías realizadas, programas y sanciones ejecutadas.

De igual forma y a partir del eficaz uso de canales de comunicación hacia los gobernados acerca de la labor, así como de los resultados obtenidos por la ASF, que observa y fiscaliza en forma externa la labor de los entes públicos, se logrará incrementar la confianza en las instituciones mexicanas.

Tercera. Dentro del Resumen Ejecutivo que consta de 12 apartados, sería importante incluir dos apartados adicionales: uno en el cual se mencionen las razones por las cuales se utiliza determinado tipo de auditoría para cada ente público y elaborar una breve explicación.

Así como crear otro apartado en el que la ASF realice un estudio comparativo que le permita establecer los parámetros que les son comunes a los entes auditados e indispensables para que los auditores internos de control se enfoquen en dichos aspectos; y en la medida de sus posibilidades, realizar propuestas acerca de los rubros en los que podrían canalizarse una mayor cantidad de recursos o si es el caso disminuirlos o eliminarlos.

Cuarta. La ASF escoge el tipo de auditorías por ente y programa público que supone son las más adecuadas, no obstante, de acuerdo con las características de algunos entes públicos, las más pertinentes son las auditorías de desempeño y las especiales porque miden el impacto social de la gestión pública permitiendo comparar lo propuesto con lo realizado.

Sin embargo, es necesario establecer a corto plazo un nuevo tipo de auditoría social que considere la naturaleza específica de cada sector y permita verificar en campo, aunque sea una muestra, el impacto de los programas gubernamentales con enfoque social y compararlos con los parámetros contables, para que verdaderamente se aprecien los beneficios de las políticas públicas y permitan llevar a cabo un proceso de fiscalización integral, dado que actualmente no permiten determinar las razones por las cuales los programas sociales tienen una baja presencia en entidades federativas de la región sur de México, donde el índice de marginación y desnutrición es la mayor en el país.

Quinta. Dentro del Resumen Ejecutivo se utiliza el concepto de “fincamiento de responsabilidades”, no obstante, y de acuerdo con la labor que realiza actualmente la ASF, se debería cambiar el término dado que lo que verdaderamente se lleva a cabo es una solicitud de información por incumplimiento de datos.

Sexta. De acuerdo con las infracciones más recurrentes que cometen los entes, servidores públicos y proveedores, es necesario elaborar y dotar de valor jurídico un manual que exprese y tenga relación directa con los castigos y las sanciones a que serán acreedores quienes cometan errores, oculten información y lleven a cabo desvío de recursos públicos.

Séptima. Dadas las observaciones que realizó la ASF se pone en duda la labor de control y seguimiento de las instancias de control interno, por lo que se hace necesario corregir los elementos que propician el incumplimiento y rezago, ya que muchas de ellas se podrían evitar si se realiza un seguimiento de las acciones y entrega de recursos durante el año en que se ejercen los recursos, así como se ejercer acciones legales y multas en torno a las irregularidades que se presenten.

De entre las anomalías más frecuentes que se encontraron destacan: las cuestiones relacionadas con la falta de seguimiento a contratos y obras; los errores encontrados en los sistemas contables de las entidades públicas como son bases de datos, asignación de recursos y control documental; la ausencia de indicadores, así como estrategias de control y evaluación dentro de los entes públicos; la nula entrega a la ASF de padrones de beneficiarios actualizados de todos y cada uno de los programas de cobertura social; etcétera.

Octava. La espera de resolución de controversias fiscales obstaculiza el trabajo y las acciones de la ASF, por lo que es necesario contar con los mecanismos suficientes para que pueda realizar otras fiscalizaciones dentro del ente público mientras se espera respuesta por parte de la institución.

Novena. Dentro de los resultados que arrojó PEMEX llama la atención que los objetivos y las estrategias del Plan de Negocios no coincidan con los nacionales, lo que en un ente público es fundamental por lo que es importante que se relacionen para que todos los esfuerzos estén encaminados en torno a un solo objetivo.

Décima. Es fundamental poner en marcha un plan estratégico de capacitación, entrenamiento y asistencia de los servidores públicos para que sean capaces a corto plazo de aplicar penas en caso de incumplimiento de contratos.

Décima primera. Es indispensable y fundamental que se elabore un padrón con el número de servidores públicos sancionados, el monto de las sanciones económicas impuestas y recuperadas por tipo y número de auditoría practicada por los órganos de control interno pero sobre todo que esta información se encuentre al alcance de todos los ciudadanos y que no se fortalezca la opacidad y la desinformación. De igual forma es necesario agilizar los trámites y recuperar los montos desviados ya que con esas aportaciones se podría invertir en PEMEX o cualquier otra instancia pública.

Décima segunda. Dado que no se cuenta con los resultados para abatir el nivel de corrupción, transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública, resulta indispensable que la ASF procese los resultados, lleve a cabo una investigación y así pueda determinar si se incrementa o disminuye año con año, así como las acciones que se llevan a cabo para corregir la situación y dar a conocer los resultados.

Décima tercera. A partir del Resumen Ejecutivo se percibe que existen desvíos de recursos públicos hacia candidatos que concursan por cargos de elección popular, que muestra un foco rojo en todos los sentidos, lo cual incrementa la desconfianza de la ciudadanía en las acciones de gobierno, así como pone de manifiesto que las

autoridades electorales deberán involucrarse en los resultados que presenta la ASF y establecer las medidas necesarias para corregir dichas conductas.

Décima cuarta. Es necesario crear las instituciones adecuadas y fomentar dentro de las actuales instituciones (incluyendo a la ASF) la cultura de la *Rendición de Cuentas Públicas* para que los servidores públicos den cuenta de sus actos y se hagan responsables política, jurídica y administrativamente en todo momento y no únicamente cuando se requiere información adicional a los entes públicos. Asimismo es indispensable crear, adecuar e instaurar la normatividad y los métodos necesarios para evitar el ejercicio abusivo del poder, para que no se sigan cometiendo errores y llevando a cabo desvíos de recursos públicos, con lo que se fomentaría la transparencia de las acciones gubernamentales.

Décima quinta. Todo lo descrito anteriormente hacen indispensable realizar un nuevo diseño de la estructura organizacional y legal de la ASF, que conjugue el marco legal con la práctica y permita llevar a cabo acciones de castigo, así como de sanción para que los servidores públicos tengan la seguridad de que el daño que causen será penado de igual forma.



Con estas propuestas se podrá reforzar la fiscalización y el trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación a corto y mediano plazo; sin embargo, es un proceso que implica una constante adecuación de instituciones, normas, actos, elementos, así como servidores públicos que se enfrentan día con día a un mundo globalizado y ante el inminente riesgo de sucumbir frente a la corrupción así como retornar a un sistema autoritario.

Es en ese sentido, que podrían utilizarse elementos propios de la gestión pública dado que nos estamos refiriendo a un proceso que requiere de mejoras o rediseños efectivos para el análisis de la Cuenta Pública y en donde la Administración Pública, pretende producir bienes y servicios de calidad acordes con una población cada vez más demandante.

Asimismo a partir de los resultados obtenidos con la Cuenta Pública, la ASF tiene la responsabilidad y el deber de proponer a los entes del Poder Ejecutivo mejores prácticas para administrar los recursos públicos, de acuerdo con el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados y que en última instancia, deben responder a los principios de eficacia y eficiencia así como cubrir aspectos prioritarios, que le brinden a la población una mejor calidad de vida.

Con ello la Auditoría Superior de la Federación estará contribuyendo en la transición de México hacia un Estado democrático donde se resolverían problemas inmediatos, que fueron detectados durante las auditorías realizadas y que se derivan en gran parte de un ciclo constante de errores que propician el desvío de recursos públicos que afectan a la nación.

Capítulo IV. CONCLUSIONES

Esta investigación tuvo como objeto presentar una visión global e integral de la *Rendición de Cuentas Públicas* y del elemento más consolidado, que es el proceso de fiscalización de los recursos públicos, en su fin por controlar, supervisar y limitar el ejercicio arbitrario del poder dentro de la democracia mexicana.

Se hizo un breve recorrido por el proceso democrático, desde los griegos hasta la actualidad, en donde las experiencias se han ido acumulando a lo largo del tiempo hasta obtener una concepción que pretende reflejar el momento actual. Si bien no en todos los momentos de la historia se concibió a la *Democracia* como la mejor forma de gobierno, hoy día muchos países la han adoptado o se encuentran transitando hacia ella, al transformar desde sus instituciones hasta su propia cultura esperando que prevalezca la división de poderes para controlar y vigilar la actuación de los principales tomadores de decisiones dentro de un país.

En el caso de México, la transición a la *Democracia* ha sido difícil y larga debido a que se desarrolla dentro de un entorno lleno de contradicciones al ser, por un lado, un país con rasgos autoritarios y, por otro trata de adoptar una forma de vida que le es contraria a su cultura política, por lo que el entramado institucional se vuelve ineficaz o tardó ante el nuevo escenario.

Es por ello que no se han logrado erradicar las prácticas de antaño y así el sistema político sigue afianzando e institucionalizando reglas no escritas que fomentan las prácticas autoritarias y, por ende la corrupción.

No obstante, se logró fortalecer un elemento esencial dentro de las democracias, las elecciones, a través de diversas reformas electorales que se han visto reflejadas en el incremento de representantes de diversos partidos políticos diferentes al que gobierna, por lo que, el Poder Legislativo ha vuelto a reactivar su papel como contrapeso del Ejecutivo, lo que no significa que no existan pendientes, entre los que destacan la *Rendición de Cuentas Públicas*.

Ante dicho escenario se realizó una investigación para conocer, adentrarse y analizar paso a paso el concepto, dado que como investigadores sociales es indispensable estar al tanto de una palabra que se utiliza con frecuencia en los discursos políticos pero poco se sabe acerca del tema. La investigación resultó ser compleja y de su análisis derivaron las siguientes cuestiones:

Primera. Teóricamente en la actualidad el concepto de *Rendición de Cuentas Públicas* en México y su traducción al español no se relacionan por completo dado que, en primer lugar, el término no se encuentra en todos los diccionarios aún cuando son especializados y cuando se traduce de la palabra *Accountability* se hace una traducción limitada que no expresa en forma adecuada lo que realmente significa debido a que sólo hace referencia a la parte contable. Aunado al hecho que en la mayor parte de las ocasiones se utiliza como sinónimo de los términos responsabilidad política, control, fiscalización o transparencia, los cuales en realidad son elementos que derivan de la palabra *Accountability*.

Así, llegamos a la conclusión de que el significado al que se acude frecuentemente como *Rendición de Cuentas Públicas*, hoy día se encuentra limitado y causa confusiones que instan a abusar del poder político, por encontrarse ausente el elemento de la sanción.

Es por ello que, desde nuestro punto de vista se instituye básicamente como un instrumento para prevenir, controlar, supervisar y castigar a quienes abusan del poder político, al principio, durante y al final de su mandato, derivado de los actos, toma de decisiones y administración de los recursos públicos, siendo indispensable contar con los elementos que derivan del término *Accountability*.

La *Rendición de Cuentas Públicas* se encuentra inserta en un marco jurídico claro y transparente que define las responsabilidades, los derechos y en algunos casos las sanciones a que son acreedores los servidores públicos al servicio del Estado y cuya interpretación no admite ambigüedades que privilegien la discrecionalidad. Ante dicho marco normativo, se establece como una de las responsabilidades de los gobernantes el compromiso moral y la obligación de explicar la toma de decisiones que realizan durante su mandato, debiendo sobre todo justificar y demostrar que el origen, la distribución y el destino de los recursos públicos se hicieron conforme a los objetivos programados, debiendo tener una estrecha relación con las metas alcanzadas y con un elevado porcentaje de beneficiarios ciudadanos.

Además, a lo largo de todo ese periodo de tiempo serán supervisados por otros actores políticos, económicos y sociales, que valorarán y juzgarán los resultados de su desempeño gubernamental contando en todo momento con información veraz, oportuna y confiable, permitiéndoles determinar si serán recompensados o castigados al culminar su gestión mediante sanciones que pueden ser temporales, monetarias, de cargo y con cárcel.

Segunda. Ante la confusión teórica suscitada, se procedió a determinar el curso de la investigación a partir del elemento que se encuentra más afianzado dentro de la *Rendición de Cuentas Públicas*: el proceso de fiscalización de los recursos públicos en México.

De la retrospectiva en la historia del proceso de fiscalización de los recursos públicos en México derivó lo siguiente: desde los aztecas se llevaba a cabo la vigilancia de los tributos que recibía el imperio y se establecían severas sanciones en los casos de corrupción, llegando incluso hasta la pena de muerte.

Durante la época colonial se estableció el órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda, conocido como Tribunal Mayor de Cuentas de España, que en un momento determinado se transformó en Contaduría Mayor de Hacienda. Ésta, por años y ante la concentración de facultades así como recursos del, en turno, Presidente de la República, convirtió a la institución en un endeble e ineficaz mecanismo para llevar a cabo una verdadera fiscalización.

Con el paso del tiempo la institución cambió de nombre y en la actualidad se le conoce como Auditoría Superior de la Federación, que bajo un proceso inédito (ante una convocatoria pública de selección y con el voto de la mayoría de los diputados) designó a su actual titular y dadas sus recientes atribuciones tiene enormes áreas de oportunidad. Además con las modificaciones hechas dentro del proceso de fiscalización, se cuenta con los elementos suficientes para inferir, que es un intento por darle racionalidad a la Administración Pública y mejorar el marco organizacional.

Tercera. Se detectó que las leyes actuales son claras y precisas, no obstante, su interpretación, aplicación y actualización no lo son, así como siguen respondiendo al entorno político y social que dio origen al Régimen Político de 1824. Lo anterior da lugar a que los gobernantes no se hagan responsables de sus actos, toma de decisiones y administración de recursos públicos, y en consecuencia las sanciones no guardan relación con los daños causados. Ello se concluye a partir del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación, así como de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Respecto a la Constitución se detectó que no se encuentra inserto en ella el concepto de *Rendición de Cuentas Públicas*, para hacer responsables a los gobernantes de sus actos. Sólo se norma el proceso de fiscalización, dentro del cual existen varias frases que estarían sujetas a interpretación y permiten a los servidores públicos abusar de su poder.

De estas frases ambiguas destacan aquellas que propician la irresponsabilidad política, entre ellas: que la prescripción de delitos sea de cinco años, que los diputados no pueden juzgar las irresponsabilidades de los servidores públicos incluyéndolos porque tienen fuero constitucional; no se castiga a todos por igual dado que al Presidente de la República sólo se le puede juzgar por determinados delitos, lo que hace remontarse en la historia y reforzar la idea de que se sigue privilegiando el Presidencialismo, uno de los diez rasgos del Sistema Político Mexicano y que sigue prevaleciendo dado que la normatividad fortalece las facultades constitucionales y meta constitucionales, que lo colocan por encima de los otros poderes.

La ASF sólo tiene facultades para realizar observaciones a los malos servidores públicos por desvío de fondos o falta de documentación, mientras que los encargados de llevar a cabo los cobros son entidades del Poder Ejecutivo. La duración del cargo del Auditor Superior de la Federación es por un periodo demasiado largo propiciando que incurra en delitos; la aplicación de delitos se hace con base en el cargo que tienen los servidores públicos sin importar la afectación a la Hacienda Pública.

Por otra parte, en lo que respecta a los resultados obtenidos a partir del análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se encuentran entre los más importantes: que, para llevar a cabo la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF es quien establece los criterios y los diputados hacen solicitudes especiales para realizar las auditorías, aunque muchas veces su presupuesto los limite para realizar todas las acciones que tienen planeado realizar.

También, la ASF sólo determina los daños a la Hacienda Pública formulando pliegos de observaciones y no es la encargada de cobrar las sanciones, la ASF tiene que firmar convenios con las entidades federativas dado que no todas se someten a la fiscalización de recursos. Se solicita a los ciudadanos que si denuncian a servidores públicos deshonestos presenten pruebas del hecho; sólo se castiga cuando el daño patrimonial a la Hacienda Pública es por un monto superior a cien mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, considerando y no castigando los “daños menores”.

Dentro del apartado de fincamiento de responsabilidades no se considera el tráfico de influencias a partir del cargo que ocupe el servidor público; respecto a las sanciones, son la Tesorería de la Federación y la Secretaría de la Función Pública las encargadas de cobrar los daños efectuados a la Hacienda Pública.

En lo que atañe al análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se obtuvieron los siguientes datos: una gran parte de la información proveniente de los entes públicos es catalogada, que incluso se considera como reservada o confidencial, por lo que no se puede proporcionar a la ciudadanía. Asimismo, se debe tener el conocimiento acerca de la información que se piensa solicitar, si no es así, podría ocurrir que la solicitud de información sea desechada por falta de argumentos.

También, cuando la información se pone a disposición de la ciudadanía tiene un alto costo, lo que resta las posibilidades de obtenerla. La información clasificada se determina con base en la seguridad nacional, dañar la estabilidad del país, poner en riesgo varios elementos en la vida de una persona; un número reducido de individuos son los encargados de determinar la clasificación de la información. El IFAI se encuentra limitado a emitir observaciones a los entes públicos que no proporcionan la información, debido a que no tienen las facultades para realizar sanciones o ejercer algún otro tipo de presión para tener acceso a la documentación.

Lo descrito anteriormente es concluyente: la normatividad actual tiene deficiencias, vacíos, contradicciones que causan confusión y dejan abierta la posibilidad para que los entes y servidores públicos sigan cometiendo desviaciones, dado que saben que la imposición de castigos no se relaciona con los daños causados. Aunado a la deficiente preparación de los servidores públicos en cuanto a marco legal y aquellos que deben perseguir, así como castigar los delitos, dan por resultado un limitado proceso de fiscalización de recursos públicos que se convierten en áreas de oportunidad en la transición hacia un Estado democrático, mientras que a la ciudadanía la limitan al entregarle parte de la información que emiten las entidades públicas.

Cuarta. Respecto a los resultados arrojados por el análisis de la Ley de Transparencia, nos permiten afirmar que la manipulación de la información pública no fomenta la cultura de la *Rendición de Cuentas Públicas* y tampoco incrementa la credibilidad ciudadana.

Quinta. Se detectó durante el análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, del proceso de fiscalización y del Resumen Ejecutivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, que el trabajo y análisis que realiza la ASF se encuentra inserto en un marco jurídico y un

presupuesto distante de la realidad social; sin embargo, le brinda al mismo tiempo un abanico extenso de posibilidades a corto y largo plazos, en donde sería conveniente incorporar elementos propios de la gestión pública para mejorar y rediseñar el análisis de la Cuenta Pública con mayor eficacia.

Por tanto, es necesario dotar de una mayor cantidad de recursos a la institución para que puedan llevar a cabo la fiscalización de un mayor porcentaje de entes y programas públicos, debido a que está quedando fuera un porcentaje elevado de instancias que no se someten a auditorías externas.

También resulta indispensable al interior de la ASF contar con nuevos tipos de auditorías, que se relacionen con el tipo determinado de ente que están fiscalizando, debido a que cada uno es específico y particular respecto al tipo de servicio que proporcionan, además de que el objetivo de las políticas públicas es satisfacer las demandas de un mayor número de ciudadanos, sobre todo si se encuentran insertos en un marco de extrema pobreza.

Además, es importante dotar a la ASF de una normatividad actualizada, veraz y oportuna que, entre otras cosas, le brinde una verdadera autonomía que le permita contar con recursos suficientes, emitir observaciones, castigar a los servidores públicos corruptos y recuperar los montos desviados, con lo que se podrá afianzar el proceso de fiscalización de los recursos públicos. Es necesario realizar un seguimiento completo y oportuno e incrementar el nivel de credibilidad de la ciudadanía ante una institución que vigila de cerca las acciones de los entes públicos.

Sexta. La difusión del trabajo que realiza la ASF respecto a los entes públicos auditados es insuficiente para legitimar los procesos públicos y mantener la credibilidad ciudadana, ya que poco se sabe acerca de las acciones que se realizan

para vigilar a los entes públicos en su actuación y sobre todo por los fines que se cumplen con el dinero de todos los mexicanos, privilegiando nuevamente que un poder se ubique por encima de los otros.

Esto lo convierte en un área de oportunidad a explotar que tendría un sin número de impactos en la ciudadanía, siempre y cuando se realice una campaña de difusión, así como se tenga un público-objetivo preciso para que, en primer lugar, la opinión pública conozca en términos generales las atribuciones constitucionales que tiene la Auditoría Superior de la Federación y el trabajo que realiza, para después llenar los espacios de la desinformación que se tiene respecto a las acciones realizadas para castigar a los entes y servidores públicos corruptos.

Definitivamente, lo anterior servirá para incrementar la credibilidad ciudadana y, por ende, ampliar los parámetros democráticos al tener los elementos suficientes para llevar a cabo su propio castigo a través del medio más importante que se conoce: el voto; por otra parte, también servirá para que la toma de decisiones de los gobernantes, si cumple con los requerimientos necesarios, se podrá utilizar para legitimar los procesos políticos a corto, mediano y largo plazos.

A partir de este momento el lector cuenta con mayor información que le proporcionará la gran oportunidad que desde su ámbito de acción se realice una verdadera *Rendición de Cuentas Públicas* para transitar con pasos firmes hacia un Estado democrático y se lleve a cabo un proceso de fiscalización acorde con los nuevos escenarios de modernidad, pluralidad y gobiernos divididos, creando, transformando y adecuando tanto el entorno como el entramado institucional mexicano que aún presenta rasgos autoritarios.

ANEXOS



®
olm

Diseño: Oswaldo Lebrija Murillo

Índice

Anexo A

Introducción a los resultados del Cuestionario aplicado a los diputados de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura 2003-2006.....p. 229

Cuestionario sobre conocimientos en *Rendición de Cuentas Públicas* y el proceso de fiscalización de recursos públicos en México.....p. 232

Anexo B

Introducción a los resultados de la solicitud de información al Instituto Federal de Acceso a la Información.....p. 245

Resultados de la solicitud de información al Instituto Federal de Acceso a la Información.....p. 247

Anexo A



®
olm



®
olm

Diseño: Oswaldo Lebrija Murillo

**RESULTADOS DEL CUESTIONARIO APLICADO A DIPUTADOS
DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN, LIX LEGISLATURA 2003-2006**

1. Introducción al Cuestionario sobre *Rendición de Cuentas Públicas* y el proceso de fiscalización de recursos públicos en México.

A lo largo de varias décadas han sido numerosos los esfuerzos por impulsar el desarrollo de la *Democracia* en México. Sin embargo, es importante reconocer que algunos de los elementos primordiales del proceso democrático no se encuentran suficientemente arraigados en varios sectores de la población y, por tanto, distan de tener el conocimiento acerca del significado de la *Rendición de Cuentas Públicas* en México.

No obstante, el Poder Ejecutivo desde el año 2003 decreta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, y para robustecer dicha decisión, en el año 2004 decretó los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En lo que atañe al Poder Legislativo que se ha fortalecido desde el año 2000, le ha dado un nuevo sentido a la *Rendición de Cuentas Públicas* al fomentar los foros internacionales sobre fiscalización superior y el análisis de los informes de resultados de la Cuenta Pública. Estos documentos, foros y análisis constituyen la nueva base de la *Rendición de Cuentas Públicas* y del trabajo que se realiza durante el presente sexenio para fortalecer la labor de control de los servidores públicos al servicio del Estado, los cuales, sirven como materia de trabajo al personal que trabaja en la Auditoría Superior de la Federación y a los miembros de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la

Federación.

Así, para diagnosticar el conocimiento de los diputados en el tema y práctica de la *Rendición de Cuentas Públicas* en México, se diseñó un cuestionario durante principios del año 2005 que consta de nueve preguntas y está dividido en cinco áreas:

- 1) Rendición de Cuentas Públicas.
- 2) Parámetros de medición.
- 3) Transparencia y difusión.
- 4) Criterios de selección de auditorías.
- 5) Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

El cuestionario sobre conocimientos en *Rendición de Cuentas Públicas* –CCRCP– fue levantado en el Palacio Legislativo dentro de las oficinas de los diferentes grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados durante el mes de mayo y junio del año 2005. La muestra tuvo como unidad primaria los diputados que pertenecen a la LIX Legislatura, que fueron quienes se encontraron a cargo de la revisión de la Cuenta Pública 2004.

Los diputados fueron seleccionados a partir de un listado de 28 miembros que forman parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; no obstante, la mayoría de ellos no quiso hacerse partícipe de éstos, excusándose por el trabajo y las múltiples ocupaciones que conlleva el trabajo legislativo por lo que se obtuvo una muestra del 14.28%, porcentaje suficiente para analizar los datos que recogió el CCRCP y presenta en este apartado los principales resultados en que derivó.

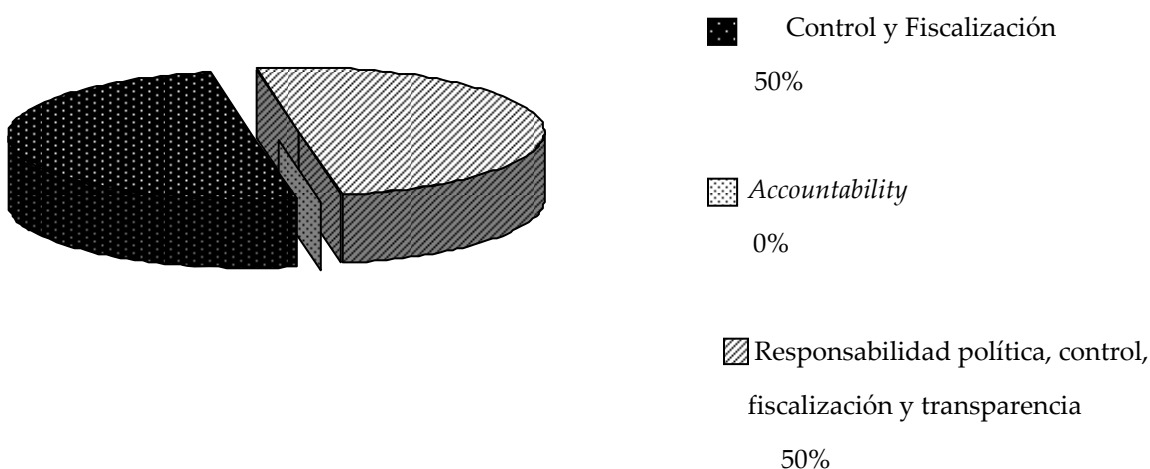
En las siguientes páginas, el lector podrá ahondar en el conocimiento que tienen los diputados sobre la *Rendición de Cuentas Públicas*, con especial importancia en cinco puntos:

- a) ¿Es lo mismo hablar de *Rendición de Cuentas Públicas* que de los términos control, fiscalización, *Accountability*, responsabilidad política y transparencia?
- b) ¿Qué prioridad de difusión le da la Comisión de Vigilancia de la ASF, a la tarea de fiscalización, *Rendición de Cuentas Públicas* y disuasión de la corrupción?
- c) ¿Qué nivel de acceso tiene el ciudadano para obtener la información generada por la Comisión de Vigilancia de la ASF y la ASF, para conocer el número de servidores públicos sancionados por desvío de fondos o irregularidades?
- d) ¿Cómo y cuáles son los criterios de selección de auditorías?
- e) ¿Cuál es el porcentaje de entidades públicas que se audita?

CUESTIONARIO SOBRE CONOCIMIENTOS EN *RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS* Y EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO
—CCRCP—

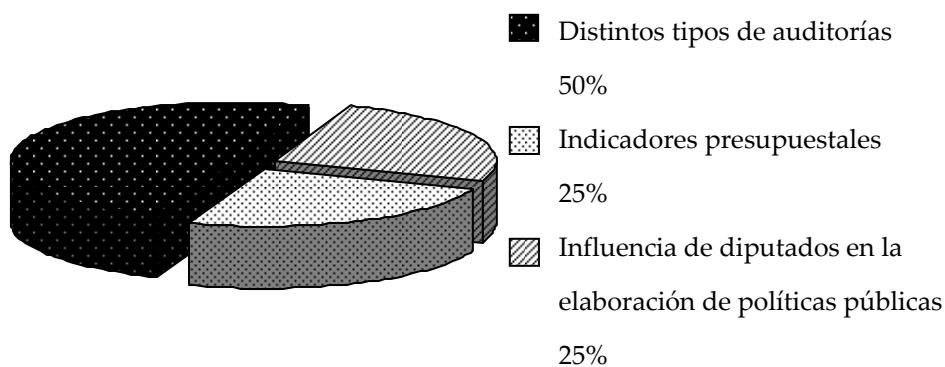
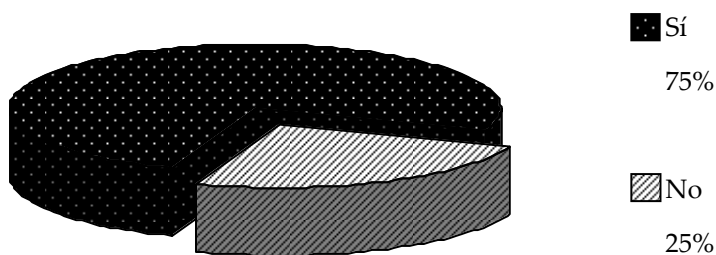
La preocupación inicial de cualquier investigación que busque definir el concepto y la importancia de la *Rendición de Cuentas Públicas* de un país, es la forma en la que la conciben los diputados. En este sentido, el CCRCP analizó la forma en que los diputados definen y ven el concepto de la *Rendición de Cuentas Públicas* y la forma en que perciben su funcionamiento dentro de la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia y de la propia Auditoría Superior de la Federación.

Dentro del área 1) *Rendición de Cuentas Públicas* a la pregunta: I. Para usted, ¿es lo mismo hablar de *Rendición de Cuentas Públicas* que de: a) control y fiscalización?, b) *accountability*?, c) responsabilidad política, control, fiscalización y transparencia? El 50% de los diputados optó por el inciso c y el otro 50% optó por el inciso a.



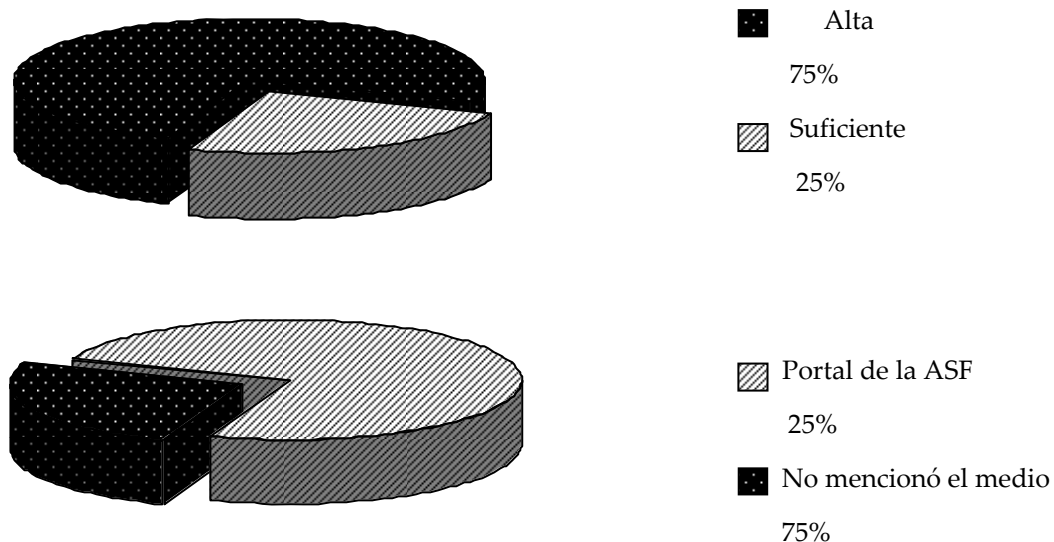
Dentro del área que permite identificar **2) Los parámetros de medición** se recurrió a la pregunta: II. ¿Existe un sistema de indicadores de gestión gubernamental que permita medir la eficacia y eficiencia con que se desempeñan los funcionarios públicos; y, al mismo tiempo, determinar los alcances así como los beneficios de los programas y la efectividad institucional con que se conducen las entidades públicas? ¿Cuál es?

El 75% de los diputados optó por la respuesta afirmativa y el 25% por la negativa; sin embargo, a la segunda pregunta, el 50% respondió que a través de distintos tipos de auditorías, el 25% a indicadores presupuestales y otro 25% a la influencia que tienen los diputados en la elaboración de políticas públicas.



Para conocer los resultados del área **3) Transparencia y Difusión** se llevo a cabo la pregunta: III. Según usted, ¿qué prioridad de difusión le da la Cámara de Diputados y especialmente la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a la tarea de fiscalización, rendición de cuentas y disuasión de la corrupción?

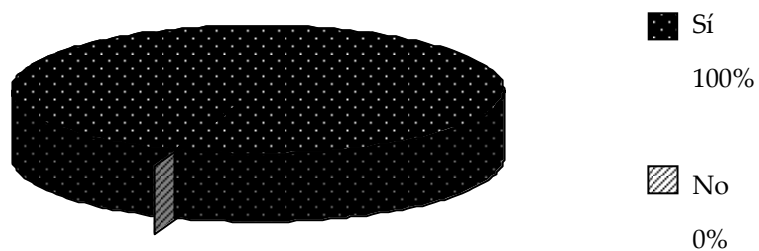
El 75% contestó que la prioridad de difusión es alta mientras que el otro 25% mencionó que es suficiente; no obstante, sólo un 25% respondió el medio de difusión a través del cual se puede verificar la información.

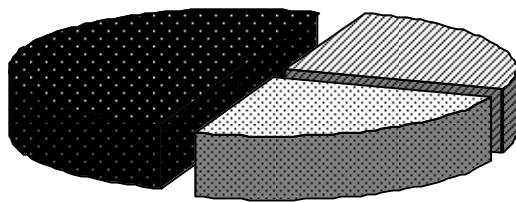


Dentro de esta área y para constatar que los ciudadanos pueden acceder a la revisión de informes donde se identifique a los servidores públicos irresponsables, se elaboró la pregunta: IV. Como ciudadano, ¿se puede tener acceso así como determinar el número de funcionarios públicos sancionados desde 2001 hasta la fecha; el número de sanciones impugnadas, confirmadas y revocadas; el número de quejas y denuncias recibidas y clasificadas por dependencia; los tipos de queja, así como el número de observaciones emitidas y atendidas, y cuántas de ellas tenían una presunta responsabilidad por parte de algún funcionario?

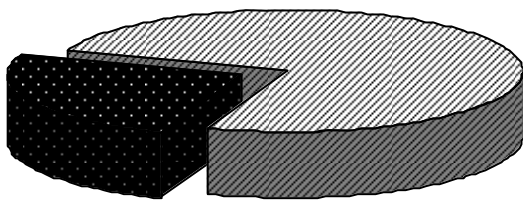
El 100% de los diputados contestó en forma afirmativa al acceso del ciudadano a los informes de responsabilidad pública; sin embargo, se dividió la respuesta de medio para verificarlo teniendo por resultado un indicador del 25% a través del Portal de la Auditoría Superior de la Federación, otro 25% mediante una solicitud de información al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el 50% no mencionó el medio.

De igual forma, para poder determinar el documento en el que se pueden constatar sanciones, quejas y denuncias, el 25% de los diputados informó que se podía consultar tanto el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública de que se trate como del Informe de Resultados de la Secretaría de la Función Pública, mientras que el 75% señaló el Informe de Resultados de Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública correspondiente.





- Portal de la ASF
25%
- ▨ Solicitud IFAI
25%
- ▩ No mencionó el medio
50%

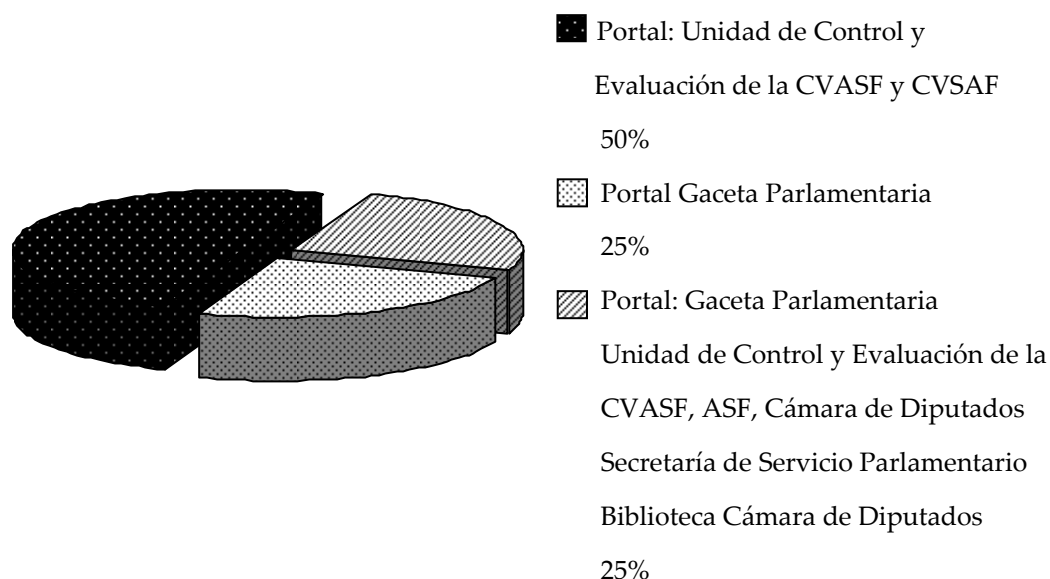


- Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública y el Informe de Resultados de la Secretaría de la Función Pública
25%
- ▩ Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública
75%

Condición indispensable para sustentar el trabajo que se lleva a cabo dentro de las Comisiones se encuentra el hecho de que los diputados puedan orientar al ciudadano acerca de la documentación que para ello se elabora: V. ¿En qué documento podemos constatar el trabajo que realiza la Comisión de Vigilancia de la ASF como programas anuales, informes semestrales, dictámenes de iniciativas turnadas, publicación de reuniones y asuntos tratados, etcétera?

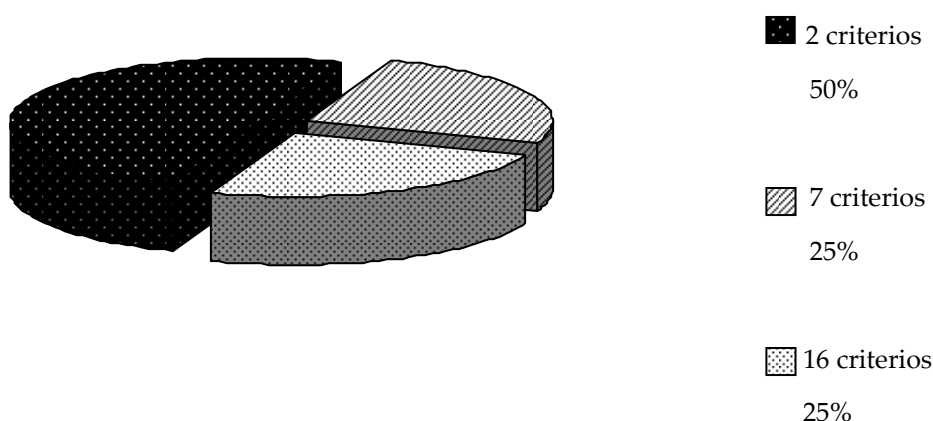
La respuesta arrojó que el 25% de los legisladores indicase que se podía encontrar información en el portal de la Gaceta Parlamentaria, otro 50% señaló además el portal de la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; y el otro 25% precisó que

además de los ya mencionados se podía encontrar en los portales de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, de la Secretaría de Servicio Parlamentario y de la Biblioteca de la Cámara de Diputados.



Para organizar el trabajo de los miembros de la Auditoría Superior de la Federación y de los de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en el área 4) correspondiente a los **Criterios de selección de auditorías**, quienes participan respondieron a la pregunta: VI. ¿Cómo y cuáles son los criterios de selección de auditorías a efecto de dar seguimiento permanente a los resultados de la gestión de instituciones públicas?

Las respuestas, diversificadas, se describen a continuación: Un 50% respondió que las auditorías son elegidas de acuerdo con dos criterios: al análisis que se realiza de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal cotejando las metas programadas así como presupuestadas con el gasto programado y ejercido.



Se considera como base para llevar a cabo las auditorías, los siguientes métodos de selección con un porcentaje del 25% que determinan siete criterios: interés camaral, evaluación financiera, programática y presupuestal, antecedentes de las revisiones, identificación de las áreas de riesgo, importancia relativa a la acción institucional, líneas estratégicas de actuación de la ASF y cobertura de la Secretaría de la Función Pública.

La tercer respuesta con un 25% de los encuestados consideró que se debían seguir 16 criterios de selección, que constan de: los principios de contabilidad aplicables al Sector Público, la evaluación del Informe de Avance de la Gestión Financiera, la evaluación del cumplimiento final de objetivos y metas fijadas en programas federales, verificando los montos autorizados y ejercidos por las entidades fiscalizadas, comprobando que los entes actuaron con base en la normatividad, verificando que obras, bienes y servicios fueron autorizados por la Cámara de Diputados y aplicados en forma legal, solicitando a auditores externos copias de las auditorías practicadas, solicitando copia a terceros de las copias de auditorías realizadas a entes públicos, requiriendo la información para el cumplimiento de funciones, fiscalizando los subsidios que se hayan otorgado con cargo al presupuesto federal, investigando actos u

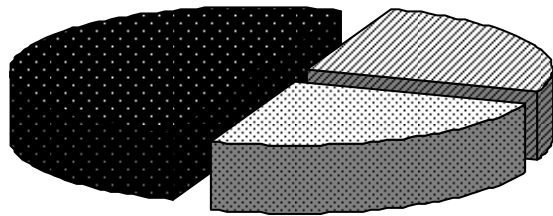
omisiones de irregularidad o conducta ilícita, efectuando visitas domiciliarias, formulando pliegos de observaciones, determinando daños y perjuicios que afectan a la Hacienda Pública, fincando responsabilidades y elaborando estudios relacionados.

En el área **5) Comisión de Vigilancia de la ASF** para organizar los trabajos que realizan sus miembros se respondió a la pregunta: VII. ¿La Comisión de Vigilancia opina o determina las auditorías que habrá de llevar a cabo la ASF? ¿Quién y en dónde se decide qué se va auditar y qué no?

La respuesta también se dividió en: Un 50% de los encuestados considera que la Auditoría Superior de la Federación propone los criterios de los entes seleccionados mientras que la Comisión de Vigilancia aprueba las auditorías que se deben llevar a cabo.

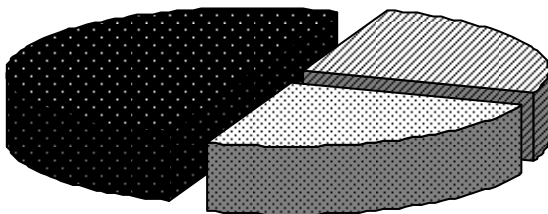
Otro 25% supuso que la Auditoría Superior de la Federación audita cada órgano y ente de la Administración Pública, de aquellos fideicomisos que reciben recursos públicos, mientras que la Comisión de Vigilancia puede solicitar a la ASF que inicie auditorías sobre determinado ente público y en general coordina y evalúa el desempeño de la ASF.

La última, con un 25%, reflexionó que la Auditoría Superior de la Federación presenta el Programa de Auditorías y decide los entes a auditar, mientras que las Cámaras de Diputados o de Senadores pueden solicitar a la ASF que incluya a algún otro ente fiscalizable.



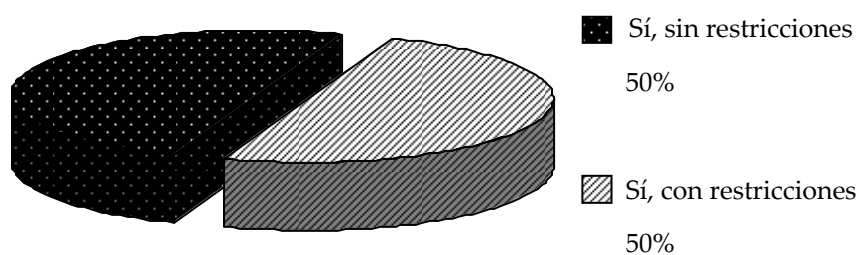
- ASF propone y CVASF aprueba
50%
- ▨ ASF audita y la CVASF solicita auditorías adicionales
25%
- ▤ ASF propone y decide y las Cámaras de Diputados/Senadores solicitan auditorías adicionales
25%

Buena parte de la literatura sobre auditorías y formas de control ha destacado la relevancia de las auditorías, por lo que a la pregunta: VIII ¿Cuál es el porcentaje de entidades públicas federales que se audita? La respuesta arrojó que el 50% de los legisladores indicó que no existía una cifra determinada, mientras que otro 25% señaló que se auditaba entre el 2 y el 2.5% de las entidades públicas y otro 25% precisó que era de un 80% del total de las entidades públicas.



- No existe cifra determinada
50%
- ▨ 2 y 2.5% de entidades públicas
25%
- ▤ 80% de las entidades públicas
25%

En lo que se refiere al conocimiento y la participación de los ciudadanos junto a los legisladores, a la pregunta: IX Para terminar, ¿qué posibilidades tiene el ciudadano de acceder a alguna de las reuniones de trabajo de la Comisión de Vigilancia? La réplica implicó que un 50% de los diputados considerase que cualquier ciudadano puede acceder a las reuniones ya que son públicas y están abiertas a todo el público, mientras que otro 50% determinó que existen reuniones que restringen la visita en algunas de sus sesiones.



Anexo B



®
olm



®
olm

Diseño: Oswaldo Lebrija Murillo

INTRODUCCIÓN A LOS RESULTADOS DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho al acceso a la información pública tiene dos propósitos principales: el primero tiene que ver con la democracia ya que es una herramienta jurídica para regular un gobierno transparente y el segundo, se relaciona con la *Rendición de Cuentas Públicas*, que por tradición se hace ante el Poder Legislativo; sin embargo, la de todos los días se debe hacer ante los ciudadanos que son finalmente los proveedores de los recursos públicos.

No se debe olvidar que se establece el acceso a la información pública como una herramienta de combate a la corrupción y permite la transparencia evitando que se acoten los espacios cerrados y se incurra en desviaciones. De igual forma, si el acceso se lleva a cabo en forma irregular y llena de obstáculos provocan la generalización de uno de los mayores problemas que siguen existiendo en las democracias: la desconfianza en el gobierno; mientras que si se dan las condiciones adecuadas de acceso permitirá renovar la relación entre gobernantes y gobernados.

Es importante recordar que cuando las personas tienen acceso al poder de la información pueden utilizarla para mejorar su toma de decisiones individual y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, y posee mayor relevancia considerando que son ellos quienes tienen el poder de elegir a sus gobernantes y en su caso castigarlos en las urnas. Aún después de las elecciones la población tiene derecho a estar informada de manera continua y suficiente de las actividades que llevan a cabo las autoridades y en general sobre los acontecimientos que ocurren en su entorno.

Ante ello es que se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un organismo autónomo, descentralizado de la Administración Pública Federal, y que tiene como funciones principales promover el derecho de acceso a la información. Sus integrantes son nombrados por el Presidente, en este caso los cinco comisionados, con la no objeción del senado, que tiene un carácter político por lo que no puede hablarse de una independencia institucional del organismo.

Es así como dentro del Instituto se instituyó el Sistema de Solicitudes de Información –SISI–, que se ha establecido en la Administración Pública Federal, como una muestra de la apertura y el derecho a la información pública.

A través del SISI y para corroborar el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con el proceso de fiscalización de los recursos públicos, se realizó un ejercicio de participación cuyo fin es determinar el nivel, el tiempo y los accesos a ella.

La solicitud de información pública o de acceso a datos personales fue recibida por el IFAI con fecha del 26 de noviembre de 2004 a las 12:31 horas, debiendo requisitar los siguientes datos:

- Nombre
- Primer apellido
- Segundo apellido
- CURP
- Calle
- Número exterior
- Número interior
- Colonia
- Entidad federativa
- Delegación o municipio
- Código Postal
- Teléfono
- Correo electrónico

Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos: sexo y ocupación.

Solicitud de información a: Dependencia o entidad.

Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio.

Descripción clara de la solicitud de información.

Otros datos para su localización.

La solicitud de información fue la siguiente:

- Disco compacto con el Tomo de Resultados Generales y el Banco de Información 2002 y 2003.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002 y 2003.
- Informe de Resultados de Revisión de la Cuenta Pública 2002.
- Copia de las resoluciones en donde se hayan fincado responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querrelas penales, que se hubiesen formulado en el año 2002.
- Copia de los informes o dictámenes de las auditorías o revisiones llevadas a cabo por auditores externos a la Secretaría de la Función Pública durante el año 2002.
- Copia de los pliegos de observaciones que realiza la Auditoría

Superior de la Federación, en sus auditorías derivadas de la revisión de la Cuenta Pública 2002.

- Relación con los nombres de los auditores y empresa privada contratada por la Auditoría Superior de la Federación (si fue el caso) para llevar a cabo auditorías en los años 2002 y 2003.
- Copia de actas circunstanciadas relativas a las observaciones que realiza el personal de la Auditoría Superior de la Federación en el año 2002.
- Copia de los informes semestrales de la SFP a la Auditoría Superior de la Federación de los trámites para la ejecución de cobros y montos derivados de las multas y sanciones resarcitorias.
- Informe previo sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de los años 2002 y 2003.

Dentro del mismo formato de solicitud aparece la normatividad que guía los procesos de respuesta dentro de determinados tiempos de respuesta, que son:

- 20 días hábiles. Respuesta a la solicitud indicando forma y medio en que estará a disposición la información. 7/01/2005
- 5 días hábiles. Notificación en caso de que la información solicitada no sea de la competencia de dicha entidad. 13/12/2004
- 10 días hábiles. Requerimiento para proporcionar elementos adicionales. 10/12/2004
- 20 días hábiles. Notificación de ampliación del plazo para dar atención a la solicitud. 7/01/2005
- 40 días hábiles. Respuesta a la solicitud, en caso de notificarse ampliación de datos. 4/02/2005
- 10 días hábiles. Acceso o envío de información señalando medio, forma y costo.

Ante la solicitud se proporcionó número de folio 0002700097704 y la respuesta fue expedida el 6 de enero de 2005, donde se informó que había sido remitida a la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Unidad de Asuntos Jurídicos, Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, así como Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; siendo que todas las instancias habían establecido una ampliación del término de respuesta para realizar la búsqueda y el análisis de la información; determinando el día 4 de

febrero de 2005 para entregar la información.

La respuesta no se entregó el día pactado y tuvo como contestación el que la información estaba reservada por un espacio temporal de cuatro años; sin embargo, la versión pública se podía poner a disposición del solicitante con un costo por copia simple de 50 centavos, que sumaba un importe total incluyendo correo certificado de \$26 941.

Respecto a la solicitud de los puntos cuatro, seis y ocho en adelante, se encontraba totalmente reservada la información y del numeral siete así como nueve se sugería al peticionario dirigir la solicitud a la ASF y a la SHCP.

Como podrá verificarse, el IFAI en un primer momento cumplió con los tiempos establecidos para entregar la información que se le solicitó, no obstante, no se justifica el hecho de que para realizar la búsqueda y el análisis de la información hubiese tardado meses en resolver.

El hecho de que parte de la información se encuentre reservada y que tenga un costo tan alto obtener la que está disponible conlleva a pensar que las nuevas leyes de transparencia están limitadas y no permiten al ciudadano detectar así como vigilar la gestión pública, permitiendo que sigan ocurriendo abusos de poder y de autoridad. Es por ello que se piensa que las instituciones públicas de acceso a la información en lugar de representar una oportunidad más se convierten en una limitante.

Parte fundamental de que los ciudadanos perciban las acciones de gobierno como poco efectivas tiene que ver con la desconfianza con la que se mira a las instituciones en México. Al no confiar en sus instituciones, los ciudadanos demeritan la labor del gobierno aún cuando su trabajo pueda tener efectos

positivos dentro de la comunidad. Es por ello que en el contexto democrático, esta situación presenta un alto costo para los políticos y para las instituciones en su conjunto.

El que el gobierno abra sólo unas partes de la caja negra tiene un efecto negativo en la sociedad, ya que no se está reconociendo y respetando el derecho de acceder a la información gubernamental. De ahí que el IFAI tiene la oportunidad de recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones al doblegar vicios e inercias llevando a cabo reformas institucionales a mediano y largo plazos, que deriven en un eficiente sistema de acceso a la información pública. Ello permitirá que los ciudadanos mexicanos tengan un instrumento legal para conocer plenamente la forma en la que están operando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los entes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, *La Política*.
México, Espasa-Calpe, 1995, 246 pp.
- Arteaga Elisur, *Derecho Constitucional*.
México, Textos Jurídicos Universitarios, 1999, 915 pp.
- Becerra Ricardo, et al, *La Reforma Electoral de 1996*.
México, FCE, 1997, 237 pp.
- Bobbio Norberto, *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*.
México, FCE, 1987, 193 pp.
- Buchanan James, *El cálculo del consenso*.
España, Espasa-Calpe, 1980, 394 pp.
- Calderón José, *Génesis del Presidencialismo en México*.
México, El Caballito, 1986, 268 pp.
- Crespo José, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*.
México, ASF, 2001, 63 pp.
- _____, *La Democracia real explicada a niños y jóvenes*.
México, FCE, 2004, 194 pp.
- Elizondo Carlos, *Impuestos, Democracia y Transparencia*.
México. ASF, 2000, 105 pp.
- Fayt Carlos, *Derecho Político*.
Argentina, Depalma, 1993, Tomo II, 365 pp.
- Flores Romeo, *Administración y Política en la Historia de México*.
México, INAP, 1988, 385 pp.
- Galán Israel, *El Control Político del Presupuesto y la Rendición de Cuentas*.
México, Cámara de Diputados, 2000, 160 pp.
- Giménez Gilberto, *El discurso constitucional*.
México, UNAM, 1981, 161 pp.
- Gómez Silvia, *La Transición Inconclusa: Treinta Años de Elecciones en México 1964-1994*.
México, El Colegio de México, 2001, 167 pp.

- H. Cámara de Diputados. *180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México*. México, ASF, 2004, 597 pp.
- Kant Emmanuel, *Filosofía de la Historia*. México, FCE, 1997, 153 pp.
- Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución*. España, Ariel, 1976, 619 pp.
- López Víctor, *La Formación del Sistema Político Mexicano*. México, S.XXI, 1999, 212 pp.
- Manin Bernard, et al, *Democracy, Accountability and Representation*. Estados Unidos de Norteamérica, Cambridge University Press, 1999, 485 pp.
- Maquiavelo Nicolás, *El Príncipe*. México, Mexicanos Unidos, 1993, 151 pp.
- Merquior José, *Liberalismo viejo y nuevo*. México, FCE., 1993, 216 pp.
- Molina Ignacio, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. España, Alianza, 1998, 135 pp.
- Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*. México, Porrúa, 1995, 306 pp.
- O'Donnell Guillermo, et al, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Argentina, Paidós, 1988, Tomo II, 359 pp.
- O'Gorman Edmundo, *México: el trauma de su historia*. México, CONACULTA, 1997, 111 pp.
- Partido de la Sociedad Nacionalista, *Derecho a la Información: tarea postergada por décadas*. México, PSN, número 4, octubre-diciembre de 2001, 64 pp.
- Platón, *La República o el Estado*. México, Espasa-Calpe, 1990, 363 pp.
- Polibio, *Selección de Historias*. España, Akal, 1986, 355 pp.
- Przeworski Adam, et al, *Democracy, Accountability and Representation*. Estados Unidos de Norteamérica, Cambridge University Press, 1999, Capítulo II, 485 pp.

- Reyes Ponce Agustín, *Administración Moderna*. México, Noriega, 1992, 480 pp.
- Rivadeneira Raúl, *La opinión pública: análisis, estructura y métodos para su estudio*. México, Trillas, 1990, 223 pp.
- Rousseau Juan Jacobo, *El Contrato Social*. México, Porrúa, 1996. 173 pp.
- Sabine George, *Historia de la Teoría Política*. México, FCE, 1996, 679 pp.
- Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia?* México, Patria, 1997, 483 pp.
- _____, *Teoría de la Democracia*. España, Alianza Universidad, 1988, Tomo I, 297 pp.
- Schedler Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2000, 39 pp.
- Ugalde Luis, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México, IFE, 2002, 61 pp.
- _____, *Vigilando al Ejecutivo*. México, Porrúa, 2000, 181 pp.
- Uvalle Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*. México, Plaza y Valdés, 2000, 274 pp.
- Valencia Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*. México, UNAM, 1979, 151 pp.
- Villoro Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1988, 506 pp.
- Zippelius Reinhold, *Teoría General del Estado*. México, UNAM, 1985, 429 pp.

Hemerografía

- Alcántara Adriana, et al, *El Congreso en México*, en *Este País*, núm. 114, septiembre de 2000.
- Cárdenas, Heliodoro. *El Legislativo a Escena*, en *Milenio Semanal*, 18 de agosto de 2002.
- Paoli, Francisco. *La Historia Reciente de la Cámara de Diputados*, en *Crónica Legislativa*, núm. 15, 1 de julio-28 de agosto de 2000.
- Pérez Correa, Fernando. *El Gobierno Cercado*. en *Excélsior*, 22 de agosto de 2003.
- _____ *La Profesionalización de la Política I*. en *Excélsior*, 8 de agosto de 2003.
- _____ *La Profesionalización de la Política II*. en *Excélsior*, 15 de agosto de 2003.
- Reveles, José. *Servidores públicos evaden multas por 6 mil 252 mdp*. en *El Financiero*. 21 de septiembre de 2004.

Diccionarios y enciclopedias

- Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*. España, S.XXI, 1981, Tomo I, 880 pp.
- *Diccionario de la Lengua Española*. España, Espasa-Calpe, 1970, 703 pp.
- *El pequeño Larousse Ilustrado*. México, Larousse, 2000, 1792 pp.
- Razinkov O, *Diccionario de Filosofía*. Moscú, Progreso, 1980, 456 pp.
- Suárez Andrés, *Diccionario de Economía y Administración*. España, Mc Graw-Hill.1992, 383 pp.
- *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Estados Unidos de Norteamérica, Oxford University Press, 1996, 559 pp.

- *The Random House Dictionary of the English Language.*
Estados Unidos de Norteamérica, Random House Inc, 1973, 1078 pp.
- Borja Rodrigo, *Enciclopedia de la Política.*
México, FCE, 1997, 1084 pp.
- *Enciclomedia Jurídica Omeba.*
Argentina, Driskill, 1987, 486 pp.
- Lara José, *Enciclopedia temática planeta. Economía, Derecho, Sociología, Ciencia Política.*
España, Planeta, 1974, 398 pp.
- *The Concise Encyclopedia of Democracy.*
Inglaterra, Fitzroy Dearborn Publishers, 2000, 452 pp.
- *The Encyclopedia of Democracy.*
Inglaterra, Seymour Martin Lipset Editor, 1995, 332 pp.

Documentos electrónicos

- Portal de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/>
- Concepto de fiscalización: <http://www.aregional.com.mx/articulo.php?&a=11579>
- Concepto de fincamiento de responsabilidades:
<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/compyp/informe/Comjur98/Leyes98/07Locmh/Documento.htm>
- Solares, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica. México, UNAM, 2004. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1327>. Capítulo II.

Informes

- *Cuenta de la Hacienda Pública Federal.*
México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/temas/informe_cuenta_publica/2004/index.html
- *Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004.*
México, ASF, marzo de 2006.
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Doctos/Resumenejec04.pdf>

Normatividad

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
México, Roig, 2005.
- *Marco normativo de los Estados Unidos Mexicanos.*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>
- *Ley de Fiscalización Superior de la Federación.*
México, R & A Marketing Global, 2003.
- *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc>
- *Ley Federal de Derechos.*
México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>.
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*
México, *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República, 11 de junio de 2004.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>
- *Ley de Fiscalización Superior de la Federación.*
México, R & A Marketing Global, 2003.
- *Ley de Planeación.*
México, Roig, 2005.
- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*
México, R & A Marketing Global, 2004.

- *Ley de Responsabilidades los Servidores Públicos.*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>
- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/111.doc>
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*
México, Roig, 2005.
Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de marzo de 2006 que sustituye a la Ley Federal de Presupuesto que emitió su última reforma el 10 de abril de 2003 y fue abrogada el 10 de mayo de 2004.
- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
México, *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República. 4 de agosto de 1994.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm>
- *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPCA.doc>
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*
México, R & A Marketing Global, 2003.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.
- *Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación.*
México, Edit. R & A Marketing Global, 2004.
- *Código Penal Federal.*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>