

Revista de Administración Pública

El efecto de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional

Lilia Aguirre Romero*

Introducción

La fiscalización bajo el contexto de lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 2 de enero del 2013, ofrece elementos que prometen una acción de control, evaluación y fiscalización efectiva.

En este sentido el objetivo del presente artículo es describir de manera práctica el devenir de la acción fiscalizadora, cuyo efecto ha dado indicio de ser un potencial factor que ha inhibido el desarrollo Institucional.

La Administración Pública es la categoría de análisis de donde se desprende la práctica fiscalizadora, y en el seno de la cual se ejecuta la inversión pública como elemento fundamental para detonar el Desarrollo Institucional.

El efecto de la Fiscalización bajo la perspectiva de desarrollo institucional se aborda a la luz de la aplicación del gasto público bajo el esquema de resultados y frente al ejercicio de transparencia y

* Licenciatura, con Mención Honorífica, en Economía por la Facultad de Economía, UNAM. Maestría en Administración Pública, con Mención Honorífica, por el Instituto Nacional de Administración Pública. Ha cursado diversos Diplomados, cursos y talleres con temas especializados. Ha desempeñado cargos en la Administración Pública municipal, estatal y federal, y en la Cámara de Diputados. Ha impartido conferencias y presentado ponencias en seminarios, foros y cursos. Actualmente da servicios de Asesoría a diversos municipios del Estado de México.

rendición de cuentas, enunciando documentos técnicos básicos que permiten ilustrar lo planteado en el objetivo.

El rol de las dependencias globalizadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, ha sido determinante por lo que el perfil de su factor humano es de la mayor importancia al considerar que su quehacer permea la totalidad de la Administración Pública.

La normatividad que rige a la Administración Pública en México es muy abundante en sus diversas materias, de ahí que la fiscalización al momento de ser practicada debe tomar en cuenta otros factores que imperan como lo es la coordinación interinstitucional entre las áreas que administran y suministran (adjetivas) y las que realizan las actividades propias de la institución (sustantivas); así como también los tiempos programático-presupuestales a los que se somete el ejercicio del gasto público.

En el desarrollo del artículo se advierte el empleo indistinto de los términos “fiscalización” y el de “auditoría”, debido a que cuando se practica una auditoría se está ejerciendo de manera inherente la fiscalización, este último término dentro de alguna de sus definiciones significa “...cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.”¹

El artículo aborda solamente la fiscalización interna, la que depende de la Secretaría de la Función Pública, es decir, del propio Poder Ejecutivo a través de los Órganos Internos de Control.

Marco normativo

El efecto de la fiscalización en los albores del siglo XXI resulta prometedor partiendo del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de enero del 2013.

¹ Definición.org. www.definicion.org/fiscalizacion. Consultado: 1-agosto-2015, Disponible en: <http://www.definicion.org/manual-de-normas-presupuestarias-para-la-administracion-publica-federal>

En el artículo 26 de dicho precepto legal, se observa que la Secretaría de la Función Pública (SFP) ya no aparece, al quedar derogado el artículo 37, donde se enunciaban los asuntos a despachar por dicha Secretaría.

La desaparición de la SFP repercute de manera directa a las adiciones y reformas efectuadas al artículo 31 de esa Ley, en el cual se señalan los asuntos correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), observándose que algunos de los temas que se adicionan, en su momento, correspondían a la SFP.

Sin dejar de mencionar el transitorio segundo del Decreto en comento, donde se dice que las modificaciones previstas a los artículos que exclusivamente refieran a "... la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia de anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica."²

Es en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo del 2015, donde se publica el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción, considerándose en el artículo 113 al Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción de todos los órdenes de gobierno.

El desafío al cual se enfrenta el ejercicio de la fiscalización es lograr instrumentar en la praxis lo previsto jurídicamente, debido a que el análisis retrospectivo del papel que han jugado las dependencias globalizadoras de la APF, como lo son la SFP y la SHCP, donde el intercambio de atribuciones en materia de control y fiscalización, a lo largo del tiempo en ambas secretarías, ha sido un

² DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, del 02 de enero del 2013.

rasgo distintivo y determinante en el resto de las Dependencias y Entidades de la APF.

Para efectos de este análisis se considera el artículo 31 fracción XXVI de la LOAPF vigente, que resulta novedoso por los conceptos empleados como son los correspondientes a: "...auditorías preventivas..."; y a la determinación de "...los órganos desconcentrados y entidades paraestatales que por su dimensión puedan ser auditados por la unidad de auditoría preventiva de su sector correspondiente..."³

Asimismo el artículo 44, refiere a que los titulares de las dependencias y entidades de la APF, serán responsables de mantener el control interno y de gestión con el apoyo de unidades de auditoría preventiva, además de que el nombramiento de los auditores preventivos emanará de los propios titulares de las dependencias o entidades, lo cual regresa a sus orígenes, pues desde la aparición de los Órganos Internos de Control (OIC) en 1982, con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), así se manejaba, al atribuírsele a esa Secretaría, sólo el opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la APF, manteniéndose esta atribución con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hasta el 24 de diciembre de 1996, cuando se le faculta para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las dependencias y entidades así como de la Procuraduría General de la República (PGR), y "... con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado".⁴ Así también con la Secretaría de la Función Pública desde el 2003, hasta la reforma del año 2013.

La práctica fiscalizadora que ha prevalecido a lo largo de tres décadas ha reflejado un ambiente que de manera sucinta se pretende exponer, combinando para ello diversos factores normativos y técnicos al tenor del cual se ha desempeñado el quehacer público.

³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada DOF 13-05-2015.

⁴ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*. 2012. Consultado el 03-08-2015. Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm.

La Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal (APF), se concibe como la categoría analítica en la cual se comprende y practica el ejercicio de la fiscalización y específicamente en la inversión en programas (adquisición de bienes muebles) y proyectos de inversión (realización de obra pública). Esto permite contar con los agregados conceptuales y con el marco en el que se desarrolla el análisis con respecto a la fiscalización y al desarrollo institucional, considerando la naturaleza de las dependencias y entidades, así como los principales rasgos característicos de las dependencias globalizadoras de la APF que enmarcan el contexto general en el que se insertan los procesos de inversión en programas y proyectos.

La APF cuenta con una extensa normatividad que la regula de manera transversal en materia de: organización, planeación, presupuesto, contabilidad, bienes nacionales, responsabilidades, adquisiciones, obra pública, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, entre otras; adicional a la que aplica de manera específica en sus diversos ramos; dando lugar a ser concebida como un ámbito donde convergen diversas disciplinas; en tal virtud, la armonía en la interpretación y aplicación de la normatividad se hace necesaria.

En lo que respecta a las entidades paraestatales, los servidores públicos que se desempeñan en ellas han llegado a pensar que su actuación está al margen de las normas de la APF; y que sólo les aplican las que ellos hacen, que, en su caso, son sancionadas y/o validadas por su órgano de gobierno; desapercibiendo el hecho de que toda norma creada debe ser alineada, vinculada y congruente con la norma federal y, si acaso existiera un tema que no se haya propiamente regulado, la norma federal se torna supletoria.

Frente a nuevas administraciones la tendencia prevalece a seguir normando o regulando, el punto está en que se carece de una revisión diagnóstica en el renglón normativo para detectar lo que es obsoleto, tiene vigencia y lo que hay que actualizar; considerando el hecho de que la dinámica programática presupuestal no se detiene, y registra variaciones que no van a la par con las adecuaciones normativas de otras materias, derivando inconsistencias que de manera integral tienen impacto desfavorable al momento

de ser evaluadas o fiscalizadas. Aun cuando se advierte que ya son normas obsoletas, el simple hecho de no haber realizado el procedimiento correspondiente para dejarlas sin efecto, da materia para ser observado.

El robusto marco jurídico-normativo que regula la actividad pública, en la operación, puede llevar a que por cumplir un precepto legal se descuide otro, impactando de manera directa este hecho al momento de efectuarse una auditoría.

Lo anterior refleja la seriedad con la que se debe asumir el compromiso de ejercer el quehacer público, procurando quedar al margen de actuar bajo esquemas y principios predeterminados por la propia institución; o bien, por ocurrencias sugeridas por personal que transitoriamente ocupa los cargos de mando dentro de las instituciones.

“Una de las tareas de los estudios de Derecho administrativo en nuestro tiempo es ayudar a encontrar un modelo de Administración Pública que compatibilice y equilibre los principios de legalidad y eficacia, incluyendo la eficiencia y la economía. Esto bajo el imperativo de que no tiene sentido el respeto estricto y formal a la legalidad, si no se consiguen resultados que respondan a los intereses generales; como tampoco estaríamos frente a una eficacia real si solamente se pretende obtener resultados y no existe certidumbre derivada de una normatividad legitimada por su origen democrático.”⁵

La APF en calidad de unidad productora de bienes y servicios con un valor agregado bajo un marco normativo, a manera de dar cumplimiento a las funciones conferidas en la Ley,⁶ se sustenta en tres actividades: la sustantiva, la rectora y la fiscalizadora.

La actividad sustantiva, es la principal razón de las dependencias y entidades que integran la APF y para desarrollarla cuenta con secretarías y entidades encargadas de atender lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en los programas sectoriales así como en los programas institucionales, para dar cumplimiento

⁵ VALLS HERNÁNDEZ; Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2011, p. 169.

⁶ FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Editorial Porrúa. México. 2006, pp. 345 y 346.

a los objetivos y metas establecidas. Éstas actuarán de conformidad con las atribuciones respectivas señaladas en la Ley Orgánica o el ordenamiento jurídico aplicable, el cual, no obstante de existir, puede ser eventualmente ignorado desatendido o desconocido.

La actividad rectora también conocida como normativa, es la de mayor trascendencia, en el entendido de que es la que emite la norma bajo la cual de manera práctica se deben regir las instituciones respecto al origen y aplicación de los recursos en el ejercicio del quehacer público, ejercicio que posteriormente es sujeto de control y evaluación, y en su caso, con tendencia a ser fiscalizado.

Esta actividad es la que prácticamente identifica a la SHCP, que desde su origen se le ha conferido la atribución, entre otras, de administrar las rentas, en términos coloquiales los ingresos públicos y la aplicación de los mismos.

La actividad fiscalizadora dentro de la APF se ha venido realizando por la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de los Órganos Internos de Control (OIC). En el ejercicio de la actividad fiscalizadora supervisa que la norma sea aplicada en tiempo y forma, la actuación y omisión de los servidores públicos, así como demás normatividad aplicable.

En términos de la actividad fiscalizadora es importante destacar que "...La función de fiscalización es ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad."⁷ Convencionalmente al principio de posterioridad se le ha desvirtuado con el término de extemporaneidad de la práctica fiscalizadora en México, en la inteligencia de ser realizada con tres o cinco años posteriores a los cierres de los ejercicios fiscales, complicando aún más la fiscalización, ya que una vez cerrado el ejercicio fiscal, el gasto ya fue glosado y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) del ejercicio fiscal correspondiente ya fue presentada, por lo que de existir probables irregularidades, éstas se tornan en observaciones que eventualmente ya no se pueden subsanar, quedando plasmadas para la posteridad como parcial o nulamente solventadas, sin dejar de lado que la rotación de servidores públicos crea espacios de tiempo, que tornan complejo recrear circunstancias institucio-

⁷ *Op. cit.* VALLS HERNÁNDEZ y MATUTE GONZÁLEZ, p. 670.

nales que llevaron al servidor público a tomar decisiones, las que *a posteriori*, ameritan amplias explicaciones al momento de atenderse las auditorías.

Es importante ubicar que las tres actividades enunciadas para la APF, se replican en menor escala, en lo individual, en cada una de las dependencias y entidades. Por ejemplo, cada una de éstas cuenta con áreas sustantivas (generadoras de bienes y/o servicios), áreas adjetivas (que son las administrativas y técnicas como las direcciones generales de programación y presupuesto, oficialías mayores y direcciones generales de administración que emiten la norma) y las fiscalizadoras (OIC); gestándose una desarticulación entre las áreas sustantivas y las llamadas adjetivas (administrativas y técnicas), manifestándose un sentir que pareciera generalizado. Por una parte, el personal de las áreas sustantivas siente que a ellos no les corresponde saber de aspectos técnicos y/o administrativos, y por su parte el de las áreas adjetivas cree que no tiene la obligación de estar realizándole el trabajo de esta índole a las áreas sustantivas.

Sin embargo, se observa que “Las áreas encargadas de proveer servicios administrativos se convirtieron en instancias determinantes para la formulación del presupuesto, al grado de que frecuentemente influyen en el contenido de las políticas gubernamentales. Por su parte, las áreas encargadas de realizar los programas y políticas gubernamentales dedican buena parte de su tiempo y esfuerzo en tramitar recursos”.⁸

Aun cuando se han tratado de conciliar de diversas maneras esas percepciones de unas y otras áreas dentro de las instituciones públicas, lo cierto es que al paso del tiempo la brecha se ha ido abriendo más. Lo anterior, aunado a una fiscalización que se practica bajo ese contexto, hace que quede muy distante el desempeño expuesto, al avance del desarrollo institucional.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

En México, la antesala de la asignación de recursos en la administración gubernamental lo constituyen los sistemas de planeación pública.

⁸ CHÁVEZ PRESA, Jorge (2000). *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. Fondo de Cultura Económica FCE. México. 2000, p. 11.

Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se crearon barreras para una planeación de largo aliento, esto tiene que ver con la sexenalidad de los programas. Esta forma de asumir la temporalidad, incide de manera directa con la operatividad de las instituciones, frenando estructural y técnicamente hablando, el desarrollo institucional.

Aun cuando en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se prevé el ejercicio (plurianual) de los recursos, técnicamente, existen elementos que tornan complejo el manejo de éstos, llevando a las instituciones a dejar recursos sin ejercer y que en su caso son reintegrados a la Tesorería de la Federación. Estos recursos subejercidos repercuten para dejar de hacer los proyectos planeados y aprobados, manteniendo el *status quo* de las instituciones públicas, es decir, la inercia en la aplicación de la inversión.

La práctica auditora, aun cuando ha detectado la recurrencia de la actuación de los servidores públicos, tal pareciera que no propicia cambio alguno como coadyuvante del desarrollo.

“En este contexto, un primer problema de este diseño institucional es la sexenalidad, debido a que se definen reglas para la planeación a seis años y, sin embargo, el ejercicio del gasto, su seguimiento, las auditorías y la evaluación de programas se realiza, por mandato de ley, en forma anual, por lo que las instituciones y los servidores públicos sólo se preparan para rendir cuentas de los últimos 12 meses y por ello un horizonte mayor tiene sólo un ángulo retórico que se expresa en informes que no tienen la fuerza de documentos como la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, que rinde el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión al término de cada ejercicio fiscal.”⁹

Al partir de la premisa de que el presupuesto público es el eje de toda acción de gobierno, como lo mencionara Jorge A. Chávez Presa, éste se ubica como el documento central, toda vez que no se puede ejecutar gasto alguno si este no se encuentra contemplado dentro del Presupuesto de Egresos.

⁹ MÉNDEZ MORALES, José Luis (2010). *Los Grandes Problemas de México*. Primera edición, 2010, El Colegio de México, A.C., p. 107.

Esta aseveración que en la práctica se maneja dentro de las instituciones públicas, ha puesto el sello en ese tipo de documento que año con año se elabora y al cual no le prestan la atención debida, ajustándose simplemente a requisitar los formatos, con información carente de análisis alguno desde el enfoque programático presupuestal, al venir operando con una estructura programática que cumplen, sin la necesidad imperiosa de contar con ampliación presupuestal sólida, que en potencia pudieran tener las instituciones a manera de invertir y generar desarrollo; actualmente un factor que podría abatir esta práctica es la elaboración del Presupuesto base Cero prevista para el ejercicio fiscal 2016.

De esta forma los servidores públicos se manejarán motivados en que se asignará un recurso similar o por mucho, un porcentaje por encima muy conservador, que sólo permitirá mantener el gasto corriente de la institución; y si acaso, un margen mínimo para el gasto de capital (inversión) de la misma.

Si se desea alcanzar el desarrollo institucional, es en el gasto de inversión donde hay que poner énfasis, sólo que deben entrar todos los actores involucrados; tanto de mando, como operativos, todas las áreas de la organización y desde luego contar con la actuación propositiva de las dependencias globalizadoras (SHCP y SFP).

En relación a la SHCP, debido a que dentro de los apartados a desarrollar, conforme lo establecen los “Lineamientos para la Elaboración de los Análisis Costo Beneficio para la Elaboración de Programas y Proyectos de Inversión”, existen contenidos cuya naturaleza requiere de una adecuada instrucción, para poder expresar las necesidades en términos programático presupuestales.

Aún con la carencia de sustentos técnicos reales, se puede dar lugar a que se logren recursos adicionales para el desarrollo de un proyecto. Sin embargo, al momento de ser éste evaluado y fiscalizado, se vería deslucido, ya que no tendría aparentemente razón de ser, o bien, su aplicación podría ser potencialmente evaluada como al margen de la norma.

Al existir subejercicios del gasto público, es factible acceder a la consecución de recursos a través de adecuaciones programático presupuestales, que requieren de justificaciones técnicas, econó-

micas y financieras; y si alguna de ellas falta o es inconsistente, la asignación de recursos es probablemente nula. También se dan casos en los que de contar con recursos en tiempos de cierre de ejercicio y que se ejecutan de manera precipitada para no perderlos, esta premura de ejecución puede omitir observar parcialmente las normas y si bien es cierto, no se perdió el recurso, si se ganó una observación.

La concepción, modernización e innovación que registra la APF impacta a los otros dos órdenes de gobierno (estatal y municipal) y es transmitida de manera segmentada y gradual.

Si se observa desde las dependencias sustantivas que se limitan a realizar toda su actividad conforme a la normatividad emitida por la SHCP y la SFP, en términos de rectoría y normatividad para la aplicación del gasto público y en términos de control y fiscalización respectivamente, pero además como una normatividad concebida en la aparente y simple requisición de formatos o matrices porque “así lo pide Hacienda”, no obstante desconociendo de manera plena el contexto general en donde se insertan o de donde se desprenden esos formatos o matrices requisitadas y su interpretación institucional, además sin interés alguno por averiguar el contexto metodológico de dichos formatos, que mucho abonaría en el esfuerzo de las globalizadoras por impulsar la gestión pública.

Aunado a que cada quien interpreta el llenado de esos formatos a su manera, de tal suerte, que los contenidos tal vez nunca respondan al sentido inmanente del formato ni a la propia actividad, pero como los tiempos siempre se rebasan, los generadores de la información dan por hecho que todo está bien tal como se maneja.

Un ejemplo de ello es el avance físico y financiero que corresponde a los informes trimestrales, que se deben proporcionar a las instancias y órganos fiscalizadores, que se conforman por la parte física, la cual es materia programática y la parte financiera, que es la aplicación del gasto público, así como la que en materia de inversión, corresponde al seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión registrados en Cartera por la SHCP.

Estos documentos técnicos que sólo relacionan lo programado contra lo realizado, presentan variación y la justificación de la mis-

ma se ha venido manejando de forma inercial. Trimestre con trimestre, se sustituyen datos e incluso éstos a veces se calculan al azar, pues las áreas pueden realmente estar desarrollando una extensa gama de actividades, sin tener un control sistematizado de ellas, lo que a la postre incide en la ausencia de análisis estadísticos que son el sustento y la plataforma del establecimiento de necesidades reales para incentivar la inversión en las instituciones.

El mantener un llenado de datos físicos y financieros consistentes, no es sinónimo de desarrollo institucional y sí pueden constituir conductas estáticas, en tanto la sociedad demandante, rebasa por mucho las capacidades de respuesta de las instituciones.

El presupuesto público es un instrumento flexible y existen mecanismos para viabilizar el ejercicio del gasto, debiendo hacerse conforme a la norma y acoplándose al ciclo presupuestal del ejercicio fiscal, en el cual se consideren tiempos importantes: 1) El cierre de la Cuenta Pública Federal del año anterior; 2) El cumplimiento de metas y el ejercicio de los recursos del año fiscal en curso, y 3) La formulación del POA del año siguiente, para la integración del Decreto del PEF.

Estos tres tiempos son fundamentales en el ejercicio del gasto público, ya que no se puede realizar una adecuación programática del año inmediato anterior, cuando se está cerrando la información para la Cuenta Pública.

Tampoco es viable efectuar una inversión cuando se está aprobando el Decreto de PEF en la Cámara de Diputados y no se contempló dicha inversión tanto en los mecanismos de planeación (mayo), ni se presentó el análisis costo beneficio (julio) correspondiente a los programas o proyectos de inversión.¹⁰

Aunado a lo anterior, debe considerarse el registro de las etapas del presupuesto en las cuentas contables las cuales se traducen en los seis momentos contables de los egresos de acuerdo a las disposiciones de Contabilidad Gubernamental emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

¹⁰ Obligaciones Sujetas a Plazos o Fechas Límite 2012. Documento consultado en http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/GastoPublico/ObligacionesSujetasAPlazoFechaLimite/calendario_obligaciones_2012.pdf 5 de diciembre del 2012.

Conocer la existencia de las dependencias globalizadoras es básico por el alcance de las mismas, adicional a que cada una de ellas maneja conceptos técnicos y preestablecidos, lo cual se puede denotar cuando hay que realizar una gestión y esta puede ser rechazada, sencillamente porque no se manejan los términos y parámetros empleados por las globalizadoras, por ejemplo, cuando hay que solicitar recursos para inversión en obra pública sin haber realizado el registro en cartera de inversión de la SHCP, o haberlo hecho fuera del calendario establecido para ello.

La Inversión en el Sector Público

El desarrollo está asociado de origen al crecimiento económico y este crecimiento promovido por el sector público, no está concebido desde el aspecto del factor humano, es decir, el engrosamiento de la plantilla nominal, sino de la infraestructura (conformada por bienes muebles e inmuebles). Este hecho conlleva a revisar el aspecto de la inversión desde los Programas (Adquisiciones de este tipo de bienes) y Proyectos (Obra Pública), para lo cual se debe recordar que los primeros están normados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento y los segundos por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento.

La inversión puede ser vista para la adquisición de bienes muebles, inmuebles o intangibles o para la realización de obra pública, sin embargo, el proyecto que integra la adquisición de bienes así como la obra pública, debe abordarse con atención y cuidado en apego a la normatividad aplicable y al desarrollo de las metodologías, conforme a los lineamientos prescritos por lo que su elaboración no corresponde a una actividad de rutina como tantas que se realizan. Eventualmente se requiere de personas ex profeso que apoyen el desarrollo de estas tareas las cuales contemplan técnicas y conceptos que no son manejados de manera común.

Las adquisiciones de bienes muebles, inmuebles y equipos, cuando son de naturaleza común, pueden ser adquiridas en el mercado con diversos proveedores y la justificación técnica de la adquisición no reviste mayor complejidad. La complejidad se presenta cuando los bienes tienen características técnicas especializadas, cuando su funcionalidad responde a tareas especifi-

cas y no comunes como puede ser el asunto de la docencia, la investigación científica y actividades en el Ramo de Salud.

Es en estos casos cuando la participación de las áreas sustantivas es fundamental, debido a que de ellas depende la justificación técnica, empero, si las áreas adjetivas (administrativas), deciden de acuerdo a las leyes llevar a cabo una licitación pública, puede suceder que por precio se elija la oferta económica más barata, no obstante, técnicamente no responda a las necesidades de las áreas usuarias.

Si bien es fundamental la participación de las áreas sustantivas en el proceso, también es cierto, que no siempre participan o que las justificaciones sean las adecuadas.

En materia de gestión de recursos para la inversión, cuando un tema es de manejo común para un especialista (área requirente), este lo asume de manera sencilla y práctica, llegando a pensar que el resto de las personas lo conciben igual; en este sentido si la petición de información del área administrativa carece de claridad, puntualidad, especificidad y oportunidad, la respuesta de las áreas sustantivas o requirentes lo reflejan, es decir, van a generar información con esas carencias, iniciándose de esta manera vicios de origen.

También conlleva a desarrollar peticiones presupuestales bajo metodologías establecidas en lineamientos que la normativa establece, y es en estos casos, cuando las instituciones reflejan comportamientos distintos, en una base de común denominador donde se observan aspectos como: no darle importancia al desarrollo de las metodologías, asignarle el desarrollo de estas metodologías a personal que no cuenta con las actitudes ni aptitudes para ello, hacerlo todo a última hora, darle la interpretación más cómoda y económica en términos de tiempo invertido para su desarrollo, dejarlo todo en manos de las áreas sustantivas, hacerlo desde las áreas administrativas desestimando la opinión de los usuarios directos del programa o proyecto de inversión, actuar al margen de los calendarios programático presupuestales, entre otros que inciden negativamente.

Sería larga la lista de lo que en la práctica institucional se llega a observar, pero frente a todas estas acciones se abraja la corta

visión de considerar el aspecto de evaluación y fiscalización de estos proyectos, es decir, se desarrolla el proyecto bajo los aspectos ya mencionados, dando lugar a todos los elementos que derivan en una evaluación y fiscalización, que sin duda no va a generar resultados favorables.

Todo esto frente a una premisa de origen: ¿Cuál es el problema que se va a resolver con la inversión?, y este es el real cuestionamiento, debido a que en un estricto sentido, un problema debe serlo frente a quien sea; sin embargo, en el sector público varía de acuerdo a quién esté al frente en cada una de las áreas.

Si el “problema a resolver” fuera debidamente consensuado, las argumentaciones fluirían de manera multidisciplinaria, lo que daría fuerza al sustento facilitando el análisis al área de inversión de la SHCP, para la aprobación del registro en cartera de inversión y una vez ejecutada ésta, los elementos que soportarían la evaluación y/o fiscalización del programa y/o proyecto se tendrían de manera sólida.

La Realización de Auditorías

Como en toda actividad institucional dentro del sector público, la realización de auditorías se sustenta en documentos técnico-normativos como: guías, manuales, acuerdos y procedimientos.

Cuando se inicia una auditoría, el motivo, acorde a la necesidad o requerimiento, pudiera tener alguna acepción en particular, por lo que los términos no son limitativos. Se puede iniciar con una auditoría operacional que al momento de su análisis derive asuntos de legalidad y viceversa.

Por otro lado, el proceso de auditoría sigue un curso de tres etapas: planeación, ejecución e informe. Destacando la cuestión de la planeación debido a que existen áreas a las que difícilmente se les considera en la planeación para ser revisadas, en cambio, las áreas que tienen que ver con la aplicación directa y manejo de los recursos públicos, generalmente se encuentran dentro del programa de auditoría planeado.

Respecto a la etapa de la ejecución de la auditoría, ésta es *sui generis*, al manejarse de manera independiente de los tiempos

de la gestión gubernamental, respecto al calendario programático presupuestal, a saber: si es periodo de elaboración del Programa Operativo Anual, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de Programas y Proyectos de Inversión, etc. La actividad auditora se realiza solicitando todo lo que requiere para su labor, en tanto que los auditados tienen puesta su atención en el porvenir no en el pasado.

Finalmente se realiza el informe, en cuyos resultados se establece la condición y bajo qué circunstancias se ejecutó la auditoría, en esta etapa se plasman las observaciones a solventar con recomendaciones tanto preventivas como correctivas, así como sus fechas compromiso de atender, lo cual se verifica a través de las auditorías de seguimiento.

Existen disposiciones generales para la aplicación de las auditorías, las cuales, eventualmente los auditores llegan a omitir y frente al desconocimiento de los auditados, se inician las auditorías con vicios de origen, mismos que van en aumento y al final en el informe de auditoría, resulta complejo desvanecer todos los vicios con los que inició.

Para ejemplificar, valga el hecho de que los auditores soliciten una información específica y que los auditados manifiesten verbalmente que no la pueden entregar en la fecha solicitada por razones significativas, estos segundos no atinan a pedir una prórroga por escrito y por su parte los auditores hacen caso omiso de la explicación por lo que no la pueden entregar y simplemente circunstan el hecho de negativa para entrega de la información. Con este ejemplo, se puede ilustrar cómo se puede desvirtuar de origen una práctica auditora, donde ambas partes pueden incurrir en irregularidad por desconocimiento.

En el supuesto de conocer las disposiciones por parte de los auditados, y realizar algunos comentarios en abono al adecuado fluir de la auditoría, se corre el riesgo de que sea interpretado –como un acto de prepotencia–, o bien que se desestime la actividad fiscalizadora; sin embargo, la actuación conjunta, asumiendo cada una de las partes los roles que les corresponden, tanto al auditor como al auditado, en el contexto de la observancia de las disposiciones, sanearía enormemente el ejercicio de la fiscalización.

El realizar una fiscalización interna, coadyuvante para el desarrollo institucional, se reflejaría en el informe de la Cuenta Pública y por tanto tendría un efecto externo favorable, es decir, si la auditoría se realizara perfilando la naturaleza de las instituciones así como derivando recomendaciones preventivas y propositivas, sin duda el ejercicio presupuestal se efectuaría en tiempo y forma, lo que constituiría parte de los informes que integran la Cuenta Pública, donde los subejercicios no tendrían cabida; el cumplimiento programático sería eficaz y la atención de la población objetivo sería satisfecha.

Lo preocupante es que los auditores no hacen nada para ser percibidos de manera positiva o proactiva, pudiéndose interpretar ello, como una aceptación de la imagen que tienen. Adicionalmente, cuando en una institución han logrado hacer valer su posición fiscalizadora, incluso empiezan a adoptar actitudes que rebasan sus funciones y al depender directamente de las Secretarías de la Función Pública (hasta 2013), cuentan con nombramientos similares a "Titular de Auditoría".

Con este tipo de nombramiento no se advierte su nivel estructural, es decir, no se percibe si es Jefe de Departamento, Subdirector o Director; en tal hecho, se dan casos donde se ostentan comportamientos, aun siendo Jefes de Departamento, que abruman a Directores dentro de las instituciones, lo que puede sesgar el desempeño institucional, ya que sus funciones no amparan ese acto que debería ser consultado con el superior jerárquico.

Otro elemento a resaltar, donde potencialmente se originan las imperfecciones de la aplicación de la auditoría, es mediante un ejemplo cotidiano y tal vez endémico de la APF, que se puede hacer más observable en entidades cuya naturaleza sustantiva esté asociada a actividades de comportamiento distinto a las ordinarias como lo es la investigación científica y las correspondientes al ramo de salud.

Se sabe que toda la norma es pública, como también se sabe que se carece de una cultura de acercamiento en lectura respecto a la normatividad y sus reformas o adiciones, lo que da lugar a que, aun cuando los documentos se publican en el DOF, los servidores públicos, exceptuando a los que tienen que aplicar y difundir normas en las instituciones, siguen su rutina.

Ante la presencia de la actividad auditora, que es practicada partiendo de la premisa de que todos los servidores públicos deben saber lo que les corresponde hacer y cómo hacerlo, aplica lo dicho tan comúnmente en el seno de las instituciones públicas: “el desconocimiento no exime de la responsabilidad y lo mismo se castiga por acción que por omisión”.

De acuerdo a la cultura que prevalece en la APF, los procedimientos disciplinarios instaurados por omisión son los menos comunes, lo que ha relajado de cierta manera el quehacer institucional, que se pretende eventualmente contener con prácticas auditoras, que no abonan en mucho al desarrollo de las instituciones.

Los representantes de los OIC, han formado parte de los comités de adquisiciones y los de obra pública, con relativa participación como observadores con voz pero sin voto. Esta participación es invariable y permite dar seguimiento a todas y cada una de las actividades derivadas de cada proceso de adquisición o de obra pública, lo cual pudiera permitir dar espacio a la actuación preventiva y/o propositiva. Su participación se limita en la mayoría de los casos en observar el desarrollo del acto más que en los contenidos y aspectos que a la postre serán materia de observaciones.

Tal hecho, refleja que la auditoría viene a ser el colofón de los actos administrativos, no un acompañamiento inicial y permanente de los mismos que mucho coadyuvarían en su desarrollo; al tiempo de iniciar su acción cuando los actos están consumados y además fueron sumando imperfecciones.

Conclusiones

El ejercicio de fiscalización dentro de la APF, conlleva el espíritu de controlar y observar la aplicación de la norma en el origen, uso y aplicación del gasto público, en donde la aplicación de la norma como tal, no tendría ningún significado si no está asociada a los resultados y al impacto de los mismos en la sociedad, que es el fin último que estriba en traducir los ingresos tributarios y los que no lo son, en bienes y servicios para la sociedad bajo un marco normativo definido por la propia APF.

Las actividades sustantivas, rectoras y fiscalizadoras de la APF son determinantes, empero, la cultura organizacional pretende

atender lo que entiende que le corresponde, al margen de tener claro el alcance de estas actividades.

La rectoría de la APF ejercida a través de la SHCP, se ha ocupado de emitir lineamientos, metodologías, herramientas programático presupuestales y formatos, para efecto de dar seguimiento a la aplicación del gasto público, bajo el contexto de un calendario financiero, establecido por el ejercicio fiscal (que es de un año).

Por su parte, la fiscalización ejercida por la SFP, se realiza de manera extemporánea y como colofón de los procesos de adquisiciones, omitiendo su aportación propositiva antes y durante estos procesos; mismos que resultan trascendentes, debido a que toda inversión pública pasa por alguno de ellos, siendo ésta un detonante del desarrollo institucional.

La actividad sustantiva se limita a cumplir sus atribuciones bajo el esquema determinado por las dos secretarías globalizadoras con el pretendido cumplimiento en tiempo y forma, sin embargo, poco advierten si la información y la forma en que se maneja es correcta, si están cumpliendo con su actividad y si aportan o atienden la demanda de la población objetivo a quien está dirigida su función; todo esto, probablemente al margen de una cultura efectiva de desarrollo.

En algunos casos, la norma los inhibe y en otros no existe. Este es un fenómeno recurrente en cuanto a las entidades paraestatales, ya que ellas elaboran su propia normatividad la cual debe ser alineada, vinculada y congruente con la federal, y en su caso, de carecer de ella en alguna materia, la supletoria es la federal. Este hecho ha generado un sentir de autonomía o de diferencia inadecuadamente interpretada.

El PEF es determinante en la actuación de los servidores públicos dentro del seno de las dependencias y entidades, donde se tienen que aplicar los recursos conforme a un calendario financiero y para no perderlos precipitan actividades actuando eventualmente sin observar la norma. En caso de privilegiar la norma, el recurso se pierde y con ello se dejan de atender los compromisos programáticos establecidos, que también es probable motivo de ser observado.

En este sentido, incide el enfoque del esquema que ha tenido el gasto público, ubicado en los tres tiempos que maneja a lo largo del ejercicio fiscal: 1) La elaboración de Cuenta Pública del año anterior; 2) La ejecución de programas y presupuestos del año en curso, y 3) La elaboración del POA del año siguiente.

La inversión pública tiene sus propios lineamientos con su metodología y calendarios dentro del propio ejercicio fiscal, para observarlos se elaboran los programas o proyectos de inversión por usuarios que no siempre cuentan con conocimientos técnicos o por técnicos sin conocimiento de las necesidades de los usuarios; ambas condiciones afloran inconsistencias al momento de realizarse las actividades auditoras.

La normatividad en la APF es abundante y en algunos casos sobrerregulada, por ello la fiscalización debiera asistir el inicio de todos los actos y procesos en materia de programas y proyectos de inversión, con un carácter preventivo, al detectarse que es en el inicio de los procesos donde nace el más significativo cúmulo de imperfecciones.

Es necesario que los fiscalizadores tengan la amplia idea, no obstante de que la legislación y la normatividad aplicable a la APF son de carácter general y contienen sus excepciones; así también deben contar con una cultura que conciba que la misión y actividad institucional de cada dependencia y entidad pública son distintas, lo que no es sinónimo de permisibilidad, pero sí de estar capacitados para orientar y encauzar las formas que atiendan el fondo de las necesidades institucionales dentro de la legalidad. No deben esperar tampoco a que sea el auditado quien lo externe para su defensa, pues frente a su probable desconocimiento, se pueden derivar observaciones que se constituyen en temas complejos de resolver al paso del tiempo.

Por otra parte, los OIC dependen de la SFP y ésta del Poder Ejecutivo, dándole el carácter de juez y parte, por ello, su actividad debe ser también propositiva para fortalecer y estar en las mejores condiciones para enfrentar la fiscalización externa, proveniente del Poder Legislativo a través del órgano de fiscalización superior.

La instrumentación de lo previsto en la última reforma de la LOA-PF, ofrece elementos que pudieran reorientar el ejercicio de la fiscalización, propiciando el desarrollo institucional.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de las Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010. Última reforma el 16 de junio de 2011.
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010. Última reforma publicada DOF 11-07-2011.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* 2012. Última reforma publicada DOF 31-10-2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Número 01, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última Reforma Publicada DOF 10-07-2015.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Número 218, *Ley Orgánica de La Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación: 29 de diciembre de 1976, Última Reforma Publicada DOF 13-05-2015.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Última Reforma Publicada DOF 27-05-2015.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Modificaciones y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 3 de febrero 1983.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última reforma publicada DOF 16-01-2012.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. Última reforma publicada DOF 15-06-2012.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada DOF 11-08-2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008. Última reforma publicada DOF 09-05-2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Última reforma publicada DOF 18-06-2010.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- FERNÁNDEZ, Ruiz, J. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2006.
- MÉNDEZ, José Luis, *Los Grandes Problemas de México*. El Colegio de México, A.C. México 2010, pp.107.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, 2008.
- Secretaría de la Función Pública. *Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010. Última reforma publicada DOF 16-06-2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*. 2012. DOF: 27/04/2012.
- Valls Hernández, Sergio Y Matute González, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa. México. 2011, pág. 169; pág. 670.

Cyberografía

- Definición.org. [www.definicion.org/fiscalización](http://www.definicion.org/fiscalizacion). Consultado: 01-08-2015. Disponible en: <http://www.definicion.org/manual-de-normas-presupuestarias-para-la-administracion-publica-federal>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, clasificador por tipo de gasto Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Consultado 05-12-2012. Disponible en: <http://www.conac.gob.mx/consejo.html>

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Sub Secretaria de Egresos, Dirección General Jurídica de Egresos. *Obligaciones Sujetas a Plazos o Fechas Límite*. 2012. Consultado: 01-08-2015. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/GastoPublico/ObligacionesSujetasAPlazoFechaLimite/calendario_obligaciones_2012.pdf

SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*. 2012. Consultado: el 03-08-2015, Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm