

Revista de Administración Pública

INAP

El valor público de la fiscalización superior en México

Rubén Medina Estrada*

Introducción

Desde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, en la que se dio lugar a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), pasando por figuras como el Tribunal de Cuentas, regresando nuevamente a la figura de la CMH, hasta la actual Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización superior es uno de los aspectos en los que el Estado mexicano lleva cerca de 200 años construyendo instituciones orientadas a perfeccionar el sistema de rendición de cuentas en el país.

Fue hasta 1997, cuando la pluralidad de la Cámara de Diputados determinó un elemento político de gran relevancia para impulsar los avances de la fiscalización superior, ya que en septiembre de ese año se comenzaron a discutir en la LVII Legislatura los alcances y limitaciones del entonces nuevo órgano de fiscalización del Poder Legislativo Federal.

La pluralidad en la Cámara de Diputados propició un amplio debate para que el 15 de diciembre de 1998 se aprobará, por el Pleno de la LVII Legislatura, la creación de la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el propósito de fortalecer las funciones de auditoría de control y evaluación.

* Licenciado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente es Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha desempeñado en la Administración Pública Federal diversos cargos públicos. Fue Director General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas en la Auditoría Superior de la Federación (2005-2015).

El Dictamen de Decreto publicado el 30 de junio de 1999 modificó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y estableció los respectivos artículos transitorios para su entrada en vigor. De acuerdo con ese dictamen, la entidad de fiscalización superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1º de enero del año 2000.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal ha planteado de forma recurrente la necesidad de trabajar en la innovación; de orientar la gestión a los resultados para generar valor público, y así como de satisfacer las expectativas de la población; aumentar la confianza en la acción gubernamental y revalorar la gestión pública.

En los últimos quince años se han implementado reformas con el fin de fortalecer el cambio estratégico en la visión del gobierno hacia el control de los resultados, entre las más importantes se mencionan: las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para introducir el Sistema de Evaluación de Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados; la organización del Consejo Nacional de Armonización Contable, con su respectiva Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y más recientemente la relevante reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción. En conjunto, estas reformas se han orientado a implantar mecanismos de mejora de la gestión por resultados y hacia la rendición de cuentas.

En dicho contexto se vuelve fundamental para la ASF, como una de las instituciones garantes de la rendición de cuentas, fortalecer sus procesos y mecanismos para presentar mejores resultados a la ciudadanía y a la Cámara de Diputados –como representante de la soberanía nacional– que permitan influir en la gestión pública, con la finalidad de mantener su relevancia como órgano técnico y su posicionamiento en la actividad fiscalizadora.

La fiscalización superior en nuestro país implica el ejercicio de facultades irrenunciables, que a la vez que permiten un mayor equilibrio entre los poderes, constituye una de las más importantes plataformas institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción. En la actualidad, la aspiración legítima de las sociedades

modernas demanda la reinvención de gobiernos comprometidos con la ética política y la moral pública.

El propósito social de la ASF radicará, para fines de este artículo, en ser una organización pública al servicio de la ciudadanía y no sólo de la Cámara de Diputados, para ello se analizará hasta qué punto la ASF permite generar valor público.

Estado democrático y fiscalización

El gobierno “(...) *constituido por un conjunto de instituciones legítima y legalmente establecidas se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado. (...) El gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas*”,¹ es efectivamente el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político.

Normalmente, para que el gobierno se califique como legítimo basta que se haya formado de conformidad con las normas del régimen, y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política.

En México, las normas que dan legitimidad al gobierno se establecen en el orden constitucional; orden político y jurídico que el pueblo de México se ha dado para consagrar sus libertades y sus derechos como garantías individuales fundamentales para la vigencia plena del Estado de Derecho.

Desde una óptica meramente jurídica, el imperio del orden constitucional depende, en gran medida, de la eficacia para evitar que las instituciones abandonen los límites que la propia Constitución les ha otorgado.

Asimismo, la eficacia constitucional depende de que se respete el equilibrio entre poderes, la soberanía de los Estados de la Federación y las garantías de los gobernados.

¹ José R. Castelazo, *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (primera edición), México, 2007, p. 15.

Para este enfoque, la trascendencia de las instituciones radica en la capacidad que tienen de otorgar eficacia a las disposiciones fundamentales. De tal manera que la vigencia del orden constitucional depende en gran medida, de que existan instituciones y procedimientos de control eficaz para rendir cuentas, a fin de contener los límites y equilibrios establecidos en el sistema normativo.

Andreas Schedler señala que la rendición de cuentas puede entenderse, por un lado como *“la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes políticos (enforcement)”*.²

Por cuanto hace a dicho punto de vista, las elecciones sirven para determinar la responsabilidad de los gobiernos en sus acciones pasadas. Porque anticipan el juicio de los votantes, los gobiernos son inducidos a escoger políticas que a su juicio serán positivamente evaluadas por los ciudadanos para la siguiente elección.³

En este sentido, los políticos tienen valores, metas, intereses individuales, grupales, partidistas y de Estado, emprenden acciones que los ciudadanos no pueden observar o que pueden monitorear a un costo. Y una vez que llegan al poder buscan “satisfacer las necesidades de quien los eligió”, pero a la vez tiene que atender intereses de quienes los han ayudado. Persiguen satisfacer necesidades que en ocasiones se contraponen a las de los ciudadanos, actitudes que necesariamente afectan las intenciones futuras de los votantes.

Consecuentemente, en los Estados democráticos, la rendición de cuentas es un valor implícito en el ejercicio de gobierno, que se da como una cualidad básica y cotidiana ante el ciudadano, y que incluso se recibe sin ser requerida por él.

La obligación de cumplir la ley se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las deliberaciones públicas o en la elección de representantes que deliberen. Quizá sea claro que es en la

² Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, núm. 3, Serie: *Cuadernos de Transparencia*, p. 12.

³ Cfr., Adam Przeworski et al., *Democracy, Accountability and Representation*, Traducción propia, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.

*arena del discurso público donde los actores se comprometen a acciones que son objeto de sanción por los ciudadanos.*⁴

En sociedades donde el gobierno, en un proceso inacabado de consolidación democrática, requiere instituciones para “hacer cumplir la ley”, se puede llegar a considerar como una forma de ejercer el poder autoritariamente, sobre todo si a quien se es inculcado logra demostrar que sus motivos son por causas legítimas de la sociedad.⁵

En este marco, las funciones de fiscalización sobre el valor de la acción gubernamental sólo pueden ser posibles en un Estado democrático donde la rendición de cuentas no es un acto que deba ser impositivo, si no al servicio de la sociedad, donde la responsabilidad de los gobernantes radique en lograr que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno.

Desde el momento en que las decisiones de gobierno reflejan los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos, sin la necesidad de que sea solicitado, como un acto de obligación moral sobre el cumplimiento de su mandato, podrá generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho y, por ende, actuará decididamente en la profundización del proceso democrático.

*La formación de opinión y voluntad políticas de los ciudadanos, es el medio a través del cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de las Instituciones democráticas es garantizar la posibilidad de esa opinión y esa voluntad.*⁶

Estos son los elementos teóricos que favorecen la construcción de Estados democráticos y socialmente responsables, en donde sobresale la relación gobierno-rendición de cuentas-responsabilidad social, como una condición obligada de la moral del individuo,

⁴ Julio Labastida Martín del Campo, et al., *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2008, p. 28.

⁵ *Ibidem.*, p. 14.

⁶ *Ibidem.*, p. 30.

entre los individuos y frente al gobierno; como de las instituciones del Estado por dar cumplimiento a la norma.

Por supuesto que bajo ese esquema, la construcción legítima de un proceso de rendición de cuentas, con responsabilidad social y participación ciudadana, necesariamente se realiza con instituciones democráticas que garanticen la conformación de un Estado democrático.

Ante dichos argumentos afirmo que la fiscalización no puede tener cabida más que en un gobierno democrático, que rinde cuentas y fomenta la participación social.

El papel de la fiscalización

En los últimos años se ha hecho relevante en México asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio público, porque de esta forma es posible que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad.

La situación tiene su lógica en la forma en que las sociedades contemporáneas funcionan, están relacionadas con las normas cívicas, políticas y jurídicas que siguen sus integrantes, y en el cómo funcionan y se entienden. Es decir, que una comunidad que conoce bien dichas normas, así como del origen y destino de los recursos que ejerce el gobierno será más propensa a apegarse a ellas, puesto que la acción de gobierno incide directamente en su calidad de vida, y además permite a estos ciudadanos evaluar procesos, enjuiciarlos e incluso proponer mejoras o, en su caso, exigirlos.⁷

Con relación a esta afirmación existen factores institucionales a los que debemos prestar atención:⁸

1. Los votantes deben tener la capacidad de asignar la responsabilidad en el desempeño de los políticos. Esta ca-

⁷ Cfr., Ricardo Uvalle Berrones, "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia". *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008, p. 142, 144.

⁸ Cfr., Adam Przeworski *et al.*, *op. cit.*, nota 43, p. 32-33.

pacidad es limitada cuando se trata de un gobierno de coalición o cuando el Congreso es controlado por diferentes partidos;

2. Los votantes deben tener la posibilidad de rectificar o ratificar al partido político en el gobierno;
3. Los políticos deben tener la motivación para ser reelegidos, esto se ve limitado cuando el sistema no permite la reelección, por lo que los políticos no tienen interés en llevar a cabo buenas prácticas de gobierno por no tener el incentivo de ser reelegidos, y
4. *“La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población. De hecho en cualquier sistema que se entiende de representación debe incluir a la oposición. Los ciudadanos cuentan con dos agentes, no sólo uno, los interesados que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en el gobierno.”*⁹

En nuestro país, donde recientemente las normas constitucionales ya establecen la “Reelección” en ciertos puestos de elección popular, la oposición al partido en el poder buscó, en las últimas tres décadas, *“monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población”*.¹⁰ En este contexto político es donde radica la esencia de la fiscalización: evaluar el desempeño del gobierno.

Desde un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal es cumplir con el mandato expresado mediante el voto e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, es como se justifica el imperioso propósito de ejercer un control sobre las acciones, gasto y resultados del gobierno, por ello la fiscalización se define como la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.¹¹

⁹ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰ Es una de las razones por las cuales el Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde el año 2006, sea en quien recae la presidencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y ha tenido bajo su responsabilidad analizar, opinar e informar a la ciudadanía sobre los resultados de las auditorías encomendadas a su órgano técnico: la ASF. Sin embargo, también puede haber casos en que la oposición no analiza el desempeño del gobierno en el poder, y por el contrario se colude con el mismo.

¹¹ *Cfr.*, Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *La Fiscalización en México*, UNAM, México, 1996, p. 7.

La fiscalización se realiza mediante el estudio y análisis de documentación e información relativa al ejercicio, procedimientos y operaciones de los órganos del gobierno, consiste en el control de la actividad financiera pública de conformidad con los principios establecidos y plasmados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y demás ordenamientos que de ésta emanan.

De acuerdo con Aimeé Figueroa su objetivo último es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado, mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita hacer recomendaciones para el futuro.¹²

En México, la fiscalización implica la existencia de órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de la Auditoría Superior de la Federación, ya que en conjunto hacen posible la revisión de las actividades y operaciones que realizan los poderes de la Unión en los tres ámbitos de gobierno, lo cual permite conocer el desempeño de las instituciones bajo los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

En los escenarios políticos con pluralidad y alternancia, ha cobrado particular interés el papel de las instancias de control gubernamental, fiscalización superior y todos los temas relativos a la rendición de cuentas. Al respecto, la administración pública mexicana está sujeta a mecanismos de control interno y externo; ubicándose en estos últimos, a las instituciones de fiscalización superior que tienen como principal atribución la de supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos; adicionalmente, aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que el primero permite al Ejecutivo garantizar la correcta administración, y el segundo tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto, ambos deben contribuir a mejorar la gestión pública, sus resultados e impactos sociales y económicos.¹³

¹² Cfr., Aimeé Neri Figueroa, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, México, 2008, p. 18.

¹³ Cfr., Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, México, *Serie Doctrina Jurídica*, No. 127, México, 2004, p. 24.

La fiscalización, en sus controles interno y externo, sirve para conocer el impacto y resultados de las acciones y programas aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación en beneficio de la sociedad, además de informar acerca de situaciones de deficiencias, constituye un mecanismo para prevenir y, en su caso, contribuir a corregir dichas situaciones tras la emisión de sanciones y recomendaciones por irregularidades detectadas en la actividad pública.

Así lo hacen ver las diferentes iniciativas de ley que dan lugar a la creación de la ASF, las cuales involucran la necesidad de ejercer la administración pública con transparencia, con trato imparcial para todos los grupos políticos, rindiendo cuentas puntualmente, sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.¹⁴

El avance democrático en México requirió de órganos de fiscalización autónomos, provistos de las facultades necesarias para poder realizar una eficiente y eficaz supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el mejoramiento permanente de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia, eficacia, eficiencia y legitimidad en el ejercicio de la administración pública.

A partir del ejercicio 2002, la ASF pasó a ser la instancia de revisión y auditoría de los recursos federales, apoyando en la tarea de fiscalización a la H. Cámara de Diputados, revisando los ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales; el cumplimiento de los objetivos y metas,

¹⁴ Cfr., Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México; 1997, p. 14. Para mayor información consúltese: Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, 28 de noviembre de 1995; Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PRI); Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN); Iniciativas de Reformas Constitucionales (1997). LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México, e Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México; 1997.

induciendo el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos por parte de los poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares.

En términos de Ley, la ASF es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se ajusta a la legalidad, y si se manejan con honestidad y transparencia. Tal responsabilidad lleva implícita la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con fines partidistas, políticos o económicos; por tanto, el mandato constitucional de la ASF implica ser detentadora de la confianza y credibilidad del Estado hacia la sociedad, por lo que tiene el deber moral de cumplir con bases éticas y legales sus actuaciones.

En este sentido, la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización,¹⁵ aprobada en 1977 por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), constituye uno de los documentos más importantes para la delimitación de las actividades de fiscalización superior (externa) que realizan las entidades de fiscalización superior, a continuación se presentan los artículos de mayor interés:¹⁶

Artículo.- 1 Finalidad del control

La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la respon-

¹⁵ Cfr., la Declaración de Lima fue producto del IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, se compone de 25 artículos, conservando su vigencia y validez universal, en <http://www.intosai.org>, consultada en julio del 2015.

¹⁶ Conforme a los Estatutos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, aprobados en Washington, octubre de 1992, el objetivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores es fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Supremas de los países en lo que se refiere a la auditoría gubernamental.

sabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Respecto de la independencia de las entidades de fiscalización superior:

Artículo 5.- Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

- 1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.*
- 2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.*

La fiscalización como generadora de valor público

La fiscalización superior implica entonces el ejercicio de facultades irrenunciables, que a la vez que permiten un equilibrio más adecuado entre los poderes, constituye el eje del Sistema Nacional Anticorrupción. Para las naciones desarrolladas, la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Desde la perspectiva de este artículo, el propósito social de la ASF se hallará para los partidos políticos y la Alta Burocracia en tres factores principales: 1) el ejercicio imparcial de sus facultades; 2) la eficiencia técnica en que fundamenta o cimienta sus investigaciones, y 3) la generación de información de inteligencia para la toma de decisiones.

Conforme al trabajo desempeñado por la ASF en los últimos doce años, su labor ha tenido como uno de sus principales objetivos fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente

autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares.

Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

En el mundo occidental, las Entidades de Fiscalización Superior, al igual que la ASF, constituyen el pilar institucional para asegurar a la sociedad que las prácticas del buen gobierno se ejecutan de manera sistemática en todos los ámbitos de la administración pública. Lo cual implica que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno, en términos de valor público.

En este marco, las funciones de control, a saber: de verificación, inspección, fiscalización de la función pública y de la evaluación o señalamiento del valor de la acción gubernamental para la Reforma del Estado al servicio de la sociedad, son indispensables, tanto para el desarrollo de las actividades gubernamentales, al servicio de la sociedad, como para el ejercicio mismo del proceso administrativo público en sí.¹⁷

La decisión de crear a la ASF, y de ahí el origen del valor público que el escenario político y social le pueda otorgar, en términos de Mark H. Moore,¹⁸ surge, desde el aspecto político, del reclamo de los diferentes actores políticos (sociedad, alta burocracia y partidos políticos), para sancionar a quienes transgredan la ley o normas de desempeño del servicio público, contando para ello con instrumentos de control externo que aseguren equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder, y desde el aspecto social, con el propósito de dotar a los ciudadanos de medios de evaluación que les permitan ratificar o rectificar al partido político en el gobierno, así como la defensa ante

¹⁷ Mónica Barrera Rivera, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor/Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C., México, 2009, p. 16-17.

¹⁸ Cfr., H. Mark Moore, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 1998.

actos arbitrarios de los actos de Gobierno y de la administración pública. En este sentido, Mónica Barrera Rivera afirma que:

Para el caso mexicano, el control y evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado. El control, dependiendo de las etapas históricas, prácticamente ha sido visto o con criterios presupuestales expost, o para castigar, sancionar. El aspecto preventivo de control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado. La auditoría, uno de tantos elementos preventivos, ha sido empleada como base del castigo y no necesariamente como herramienta para la mejora continua.¹⁹

A partir del análisis de lo que podría ser valioso y eficaz, con el propósito de reflexionar sobre el valor público que debería tener la ASF; desde el momento en que sus actividades reflejen los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos (el triunfo de los intereses generales sobre los particulares) con una clara interrelación entre la gestión hacia arriba (dimensión política) y la gestión pública de sus directivos (dimensión sustantiva), sustentada en una eficiente gestión hacia abajo (dimensión administrativa), se podrá entonces hablar de la generación de valor público.²⁰

En este contexto, si el objetivo primigenio del gobierno es el de cumplir con el mandato ciudadano, expresado en el voto y la elección, *“la principal fórmula para calificar los servicios que presta el Estado a la sociedad tiene que basarse en los grados de*

¹⁹ Mónica Barrera Rivera, *op. cit.*, p. 17.

²⁰ El valor público se define como el resultado que una organización debe producir para sus clientes y la sociedad, a fin de alcanzar o mantener su relevancia social y posicionamiento en su campo de actividad. *Cfr.*, Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 320.

La creación de valor público se integra por tres elementos: en primer término, el análisis del valor del **Propósito Social Ideado** en una organización, consistente en el cumplimiento de su misión y su impacto en la generación de bienes y servicios con mayor calidad; en segundo lugar, la **Gestión Hacia Abajo**, intentando mejorar sus capacidades técnicas para conseguir los propósitos deseados y, en tercer lugar, la **Gestión Hacia Arriba**, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyos suficientes para continuar cumpliendo con su propósito social. *Cfr.* Moore, H. Mark, *op. cit.*, p. 48.

satisfacción del administrado o del ciudadano”,²¹ así, “*la calidad del servicio, centrado en la sociedad no ha operado como esencia del proceso administrativo público y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de función pública*”,²² que de acuerdo con las iniciativas de ley que motivaron su creación, significan el sustento, y al mismo tiempo, el reto futuro de la ASF.

Por lo anterior, el valor público de la ASF para la ciudadanía radicará, además de informar de sus auditorías, en hacerla participe de los resultados de los actos de gobierno y del cumplimiento del mandato, a fin de evaluarlo y, en su caso, de sancionarlo, con la finalidad de generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho, en la profundización del proceso democrático y por ende, la intervención social en el diseño y operación de las políticas públicas.

No debe perderse de vista que múltiples estudios académicos, así como de organismos internacionales, han hecho hincapié en las dificultades técnicas, operativas y metodológicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por lograr generar mayores estadios en sus dimensiones administrativa, sustantiva y política, lo que ofrece limitaciones a la ASF para estar en condiciones de proporcionar informes de auditoría que efectivamente evalúen tanto el diseño, como la operación de las políticas públicas, ya que no se ha logrado una rendición de cuentas efectiva sobre los motivos de las decisiones del gobierno, ni de los resultados que no son favorables para el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

A manera de ejemplo, en el cuadro que se presenta a continuación se detalla la problemática y los factores de riesgo identificados en el diagnóstico que se incorporó en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2001-2006, periodo en el que se decretó la creación de la ASF:

²¹ Mónica Barrera Rivera, *op. cit.*, p. 17.

²² *Ibidem*, p. 18.

PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Problemática	Factores
Limitada capacidad para atender a los ciudadanos	1. Falta de credibilidad de la población en las autoridades. 2. Escasa cultura de peticiones ciudadanas. 3. Reducida difusión sobre la normatividad aplicable a cada trámite o servicio. 4. Limitada difusión de los servicios que proporcionan la SFP y los órganos de control interno. 5. Incipiente capacitación y sensibilización del servidor público.
Limitada capacidad para atender a los ciudadanos	6. Ausencia de políticas claras e integrales para establecer programas preventivos. 7. Insuficientes acciones contundentes para sancionar a los servidores públicos infractores. 8. Carencia de acuerdos y convenios a nivel internacional.
Rezagos en el funcionamiento de las dependencias y entidades	1. Esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas limitados. 2. Sobrerregulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de las dependencias y entidades. 3. Estrategias dispersas que no favorecen la creación de instancias de liderazgo, conducción e integración de esfuerzos que se traduzcan en más y mejores resultados. 4. Estructuras de organización sobredimensionadas, con formas jerárquicas verticales que dificultan la operación y que no se vinculan debidamente con la misión y los objetivos de cada institución. 5. Escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas en los que convergen atribuciones de distintos órdenes de gobierno. 6. Políticas de desarrollo de los recursos humanos limitadas por la carencia de un sistema de carrera que facilite la profesionalización de los servidores públicos. 7. Tecnología limitada orientada principalmente a cuestiones de carácter administrativo, bajo esquemas independientes en cada dependencia o entidad y sin una visión de conjunto que permita su óptima utilización. 8. Procesos de trabajo ineficientes que no aportan un valor agregado.

Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006, publicado en el DOF el 22 de abril de 2002, pp. 81-106.

Por otra parte, se tiene que de los ocho dictámenes realizados por la H. Cámara de Diputados, en cuatro (50%) no se aprobó la Cuenta Pública; y en el 50% restante (cuatro) se carece de un pronunciamiento preciso sobre la valoración realizada a los resultados de la gestión financiera, y en la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La situación anteriormente descrita alude a lo que John M. Ackerman ha denominado como déficit de rendición de cuentas:

En otras palabras, los organismos autónomos son creados por gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” o gobiernos que funcionan basados en el clientelismo y que utilizan los organismos autónomos como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo. La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo, pudiese representar una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz. (...)

*La fortaleza institucional implica una dificultad toda vez que la misma independencia de estos organismos los deja, algunas veces, relativamente indefensos y sin el apoyo de uno de los tres poderes de gobierno. Su tarea es por lo tanto similar a la proverbial batalla entre David y Goliath. Por lo general se presenta una fuerte resistencia a las reformas que aumentan el nivel de autonomía de una dependencia gubernamental.*²³

Siguiendo a Sartori, el sistema político mexicano mantiene un doble problema: 1) carece de un control parlamentario efectivo, y 2) su administración pública es poco eficiente. Al no dictaminarse las Cuentas Públicas; no publicarse las que ya fueron dictaminadas; y no pronunciarse sobre la gestión pública de las instituciones de gobierno, que cada año enumera la ASF, no se garantiza la existencia

²³ Ackerman M. John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México, 2006, p. 30, las comillas son del autor.

de un sistema de pesos y contrapesos y, por tanto, se continúa en un proceso inacabado de consolidación democrática.²⁴

Continuando con estas limitantes, la ASF ha demostrado que el Estado mexicano no ha logrado establecer una política integral de combate a la corrupción²⁵ que considere la intervención de los tres poderes de la Unión, los estados y de los municipios, por lo que las acciones realizadas se encapsulan en la esfera del Gobierno Federal, lo que denota la insuficiente coordinación de acciones o bien la carencia de una política de Estado que alcance a los servidores públicos y ciudadanos del país, independientemente del municipio en el que habiten.

La necesidad de que el combate a la impunidad se constituya en el contrapunto para la adopción de una ética pública que conduzca a que todos los miembros de la sociedad sean corresponsables de conformar un Estado en donde la responsabilidad ciudadana y el respeto a la ley se constituyan en factores fundamentales de la prevención de la corrupción y de la procuración de justicia, resulta uno de los principales retos para la ASF en su camino hacia la generación de valor público.

La ASF ha gozado del reconocimiento de académicos, especialistas y colaboradores, a pesar de las limitaciones determinadas en su diseño institucional. En general, han concordado con el papel que ha tenido la ASF para fortalecer la rendición de cuentas en el país, debido a la información que proporciona sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Las diferentes iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados que buscaron dotar de mayores atribuciones a la ASF, evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad, y consolidar el avance democrático del país, mediante el impulso a la rendición de cuentas, demuestran un esfuerzo significativo por no ceder espacios frente a los poderes Ejecutivo

²⁴ Cfr., Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 9.

²⁵ Cfr., Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción", en "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011", México, 2013, consultado en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm>.

y Judicial, en un juego democrático de pesos y contrapesos, situación que une a las diferentes fracciones políticas que cohabitan en el Poder Legislativo Federal hacia objetivos comunes, en situaciones poco comunes.

Conclusión

La democracia como forma de gobierno requiere de pesos y contrapesos que permitan auto-limitar el ejercicio del poder. Las instituciones promotoras de la rendición de cuentas tienen una importante labor como órganos de control, pero sobre todo porque aseguran la transparencia del poder público al obligar a todo aquel que ejerce un cargo público a explicar sobre su desempeño.

En este contexto, la creación de la ASF se tornó relevante. En términos de Ley, la ASF es responsable de verificar si el ejercicio de los recursos federales se ajusta a la legalidad y si se manejan con honestidad y transparencia, a fin de lograr legitimidad de los gobernantes. Tal responsabilidad lleva implícita, al menos en la Ley, la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con fines partidistas, políticos o económicos; por tanto, el mandato constitucional de la ASF implica que su actuación debe sujetarse a principios éticos y legales, que sus recomendaciones puedan mejorar la gestión gubernamental, prevenir y, en su caso, corregir conductas irregulares de los servidores públicos; en su conjunto, generar valor público para las instituciones del Estado mexicano.

Para los estados democráticos, la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización superior son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Sin embargo, la rendición de cuentas debe ser un valor implícito en el ejercicio de gobierno, no una cualidad exigida por el ciudadano. Por tanto, la razón de ser de la entidad de fiscalización superior de la Federación en la generación de valor público será insertarse como parte del Estado de Derecho, garantizando la posibilidad de la opinión y la voluntad ciudadana, mediante la evaluación de las políticas de Estado.

La responsabilidad social de la fiscalización superior en la rendición de cuentas debe partir de la obligación moral de informar y comunicar, no por un mandato legal, no por solicitudes de la Cámara de Diputados, no por la coerción a sus propios servidores públicos por incumplir sus atribuciones, sino por la necesidad de formar opinión y voluntades políticas entre los ciudadanos, medio por el cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de la fiscalización superior en la generación de valor público será consolidarse como una actividad democrática que garantice la posibilidad de esa opinión y de esa voluntad.

Por tanto, la generación de valor público de la fiscalización superior radicará en apuntalar los objetivos de las instituciones públicas hacia la evaluación de políticas de Estado, realizando para ello auditorías de Estado, en beneficio de la sociedad.

Bibliografía

- ACKERMAN M. JOHN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México, 2006, p. 30, las comillas son del autor.
- ADAM ADAM, ALFREDO y BECERRIL LOZADA, GUILLERMO, *La Fiscalización en México*, UNAM, México, 1996.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *¿Quiénes somos?*, consultado en http://asf.gob.mx/Section/51Quienes_somos.
- “Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción”, en “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”, México, 2013, consultado en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm>.
- BARRERA RIVERA, MÓNICA, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor/Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C., México, 2009.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, “De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XV, nú-

mero 3494-X, jueves 19 de abril del 2012, consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-X.html#Dictámenes>.

----- “Decreto que emite la comisión de presupuesto y cuenta pública, relativo a la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal correspondiente al ejercicio fiscal del 2003”, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm>.

CASTELAZO, JOSÉ R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., primera edición, México, 2007.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C. (CIDAC), “Fiscalización: más allá del uso político”, artículo publicado el 23 de febrero del 2012, *Semana Política*, consultado en http://www.cidac.org/esp/cont/semana_politica/fiscalizaci_n_m_s_all_del_uso_pol_tico.php.

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Agenda para fortalecer la fiscalización superior”, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión consultada en http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/35147/143272/file/Agenda_iniciativas.pdf.

DAMIÁN PERALTA ESTHELA, “Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia con visión de ética”, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, consultada en <http://www.slideshare.net/secof/01-dip-esthela>

FIGUEROA, NERI AIMÉE, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, México, 2008. http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ampliar el periodo de gestión del titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como dotar a la institución fiscalizadora de mayores atribuciones, suscrita por Carlos Augusto Bracho González (PAN), Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo (PAN), Carlos Alberto García González (PAN), Mariano González Zarur (PRI), José Luis Gutiérrez Calzadilla (PRD), Rubí Laura López Silva (PAN), Eduardo Ortiz Hernández (PAN), Ernesto Ruiz Velasco de Lira (PAN), Eduardo Sánchez Hernández (PRI), José Luis Varela Lagunas (Convergencia) y Verónica Velasco Rodríguez (PVEM), diputados de la LX Legislatura

- del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Comité de Competitividad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Honorable Comisión Permanente la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/213733/530576/file/INICIATIVA%20FORTALECIMIENTO%20DE%20LA%20AUDITOR%20C3%8DA%20SUPERIOR%20DE%20LA%20FE.pdf>.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, JULIO et al., *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2008.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO Y HADDOU RUIZ, ALI, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, Volumen XVI, Número 1, 1er. Semestre del 2007. Consultado en [http://www.gestionypolitica-publica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.1_1er sem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf](http://www.gestionypolitica-publica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.1_1er_sem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf).
- MERINO HUERTA, MAURICIO Y ARAMBURO, MICHICO, “Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación”, Auditoría Superior de la Federación (ASF)-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- MOORE, H. MARK, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 1998.
- PRZEWORSKI, ADAM et al., *Democracy, Accountability and Representation*, Traducción propia, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.
- SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- SCHEDLER, ANDREAS, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, núm. 3, Serie: *Cuadernos de Transparencia*.
- SOLARES MENDIOLA, MANUEL, “La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica”, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, México, *Serie Doctrina Jurídica* No. 127, México, 2004.

UVALLE BERRONES, RICARDO, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”. *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, septiembre-diciembre 2008.

----- “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”. *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.

VEGA CASILLAS, SALVADOR, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”. *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII. Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.