INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

69 AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955-2024

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PROPUESTAS PARA LA MEJORA ADMINISTRATIVA

164

Volumen LIX, No. 2
(mayo-agosto 2024)

ISSN: 0482-5209
www.inap.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

164

Vol LIX No.2
(mayo-agosto 2024)

Propuestas para la Mejora Administrativa

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

69 AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955-2024

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
http://www.inap.mx
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

69 AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955-2024

Consejo Directivo 2023-2026

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Olga Sánchez Cordero
Vicepresidenta

Carlos Eduardo Flota Estrada
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2023-2024

CONSEJEROS
Rina Aguilera Hintelholher
Eber Omar Betanzos Torres
Esther Nissán Schoenfeld
David Villanueva Lomelí
Susana Libién Díaz González
Gerardo Felipe Laveaga Rendón
Laura Enríquez Rodríguez
Luis Humberto Fernández Fuentes

Selene Lucía Vázquez Alatorre
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Ricardo Corral Luna
Director del Centro de Consultoría en Administración Pública

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJO DE HONOR
Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM
Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 164
Volumen LIX No.2 (mayo-agosto 2024)

Propuestas para la Mejora Administrativa

Director del número:
Eber Omar Betanzos Torres

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa

Iván Lazcano Gutiérrez
María Guadalupe Ocampo Rosas
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

164
Volumen LIX No.2
(mayo-agosto 2024)

Propuestas para la Mejora Administrativa

ÍNDICE

PRESENTACIÓN **11**
Luis Miguel Martínez Anzures

Introducción **15**
Eber Omar Betanzos Torres

IA y Big Data en la Entidad de Fiscalización Superior México. Conceptos y primeros casos de uso **21**
Eber Omar Betanzos Torres
Jessica Eliane Padilla Ramírez
Luis Enrique Bermúdez Cruz

El mínimo vital en la legislación tributaria mexicana, entre los intereses individuales y colectivos **35**
Oziel Pavón Zavala
Ubaldo Márquez Roa

Análisis crítico del avance-e-involución del control interno en México **59**
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Control jurídico administrativo de los fondos públicos en el primer Imperio Mexicano **117**
Eugenio Contreras Rocha

131

Marco de capacidades de los auditores gubernamentales en la era del Big Data
Seabelo Tumpane

Los límites de la inteligencia artificial en la creación de conocimiento jurídico y su aplicación a la administración pública **193**
Eber Omar Betanzos Torres
Dewi Zamora
Juan Pablo Garrido

¿Cómo mejorar el Presupuesto Participativo en el Perú? **207**
Nelson Shack Yalta

Indicaciones para los colaboradores **235**

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Presentación

Tengo el agrado de poner a disposición de nuestra comunidad el número 164 de la Revista de Administración Pública que lleva por título "Propuestas para la Mejora Administrativa".

En esta ocasión, la publicación reúne los análisis y reflexiones de siete especialistas sobre diversos ámbitos de la administración pública que tienen como eje central, la aportación de propuestas que deriven en la mejora de nuestras organizaciones públicas. Agradezco la labor del doctor Eber Omar Betanzos Torres, coordinador de este número. Las interesantísimas contribuciones de cada uno dan cuenta de cómo se pueden mejorar los mecanismos y resultados en referencia a la administración pública, tanto en México como en otros países que aún se ven agobiados por la falta de transparencia y por los cuestionables manejos de los recursos, a cargo de los servidores públicos.

En la actualidad, la integración de tecnologías avanzadas como la Inteligencia Artificial (IA) y el *Big Data* ha generado una transformación significativa en diversos campos, incluyendo la auditoría gubernamental y la administración pública. Así, se explora cómo estas tecnologías han sido implementadas en la Entidad de Fiscalización Superior de México y en el contexto de la legislación tributaria y el control interno, así como sus implicaciones en la mejora del presupuesto participativo en Perú.

La Entidad de Fiscalización Superior de México ha incorporado la IA y el Big Data desde 2019, enfocándose principalmente en el gasto federal y las auditorías de cumplimiento financiero. Sin embargo, este uso es limitado y no abarca auditorías de desempeño. A pesar

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de su potencial, el conocimiento de estas tecnologías está restringido al personal especializado, lo que subraya la necesidad de una mayor difusión y capacitación. La implementación exitosa de estos métodos puede fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción, pilares fundamentales para una administración pública eficiente.

Por otro lado, el tema del mínimo vital en la legislación tributaria mexicana revela las tensiones entre los derechos humanos y las obligaciones fiscales. A pesar del reconocimiento constitucional de los derechos humanos en 2011, persisten deficiencias en su cumplimiento. Este número resalta la importancia del mínimo vital como un derecho social fundamental y analiza cómo una administración pública efectiva puede equilibrar los intereses individuales y colectivos en materia fiscal.

Podremos apreciar que la historia del control jurídico administrativo en el primer Imperio Mexicano ofrece lecciones valiosas para la administración pública contemporánea. Basándose en sistemas heredados y adaptándolos a las nuevas circunstancias, el gobierno intentó salvaguardar los bienes públicos en un contexto de reconstrucción nacional.

También se abarca un tema importante y que no debemos perder de vista: en la era digital, los auditores gubernamentales deben desarrollar nuevas capacidades para adaptarse al *Big Data*. La investigación define estas capacidades y proporciona un marco de referencia para optimizar la auditoría en este nuevo entorno. Paralelamente también es menester comprender que existen límites en la capacidad de la IA para generar conocimiento jurídico y aplicarlo a la administración pública porque, aunque la IA puede analizar datos y hacer predicciones útiles, enfrenta limitaciones significativas en la interpretación de factores extrajurídicos y en la valoración integral de casos jurídicos, tareas que aún requieren el juicio humano.

Finalmente, se debe hacer mención sobre los avances y retrocesos que ha experimentado el control interno en México. En los últimos años, la eliminación de los órganos internos de control ha socavado la legalidad, subordinándola a la transaccionalidad.

Tengo la convicción de que este número resultará de interés tanto a especialistas en la materia, como al público más amplio de interesados en los asuntos administrativos.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Introducción

La Revista de Administración Pública (RAP) editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es un espacio de debate inigualable. Desde su creación se ha dedicado a establecer diálogo entre la comunidad interesada en temas relacionados con ciencias sociales y económico-administrativas entre quienes escriben; los estudiosos del gobierno, administración y políticas públicas. Por ello sus ediciones son tan variadas en los tópicos y enfoques con que se analizan. Se trata –sucintamente– del reflejo de la pluralidad de ideas que convoca una institución como el INAP.

Para el caso de este número de la RAP se propone reflexionar, estudiar y analizar cuáles son los desafíos principales de la fiscalización gubernamental en el contexto de las nuevas tecnologías. En números anteriores de la revista fueron publicados textos que –directa o indirectamente– estudiaron e incluso formularon propuestas relacionadas con la fiscalización. Algunos de los temas conexos por edición fueron: La política de control y fiscalización (Número 57-58); Auditoría gubernamental en la administración pública mexicana (Número 57-58); La auditoría y la transparencia (Número especial 2008); Sistema de Auditoría y Control (Número 107); La construcción democrática de la rendición de cuentas (Número 108).

Además, el INAP –atinadamente– editó dos números especializados. El número 137 en el año 2015 dedicado exclusivamente al tema de fiscalización con el título *"Fiscalización, control y auditoría gubernamental."* También, el número 153 en el año 2020 con el título *"Perspectivas sobre rendición de cuentas, de la teoría a la práctica."* Este esfuerzo institucional demuestra el interés profesional

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en la fiscalización y que se consolida como un objeto de estudio para los investigadores de procesos de gestión pública.

En la RAP 137 los temas siguieron un hilo conductor evidente, aunque esto no implicó limitaciones para explorar suficientemente temas adyacentes o en paralelo de los procesos de fiscalización. Destacan, por mencionar algunos: corrupción y ética; el enfoque sistémico de la rendición de cuentas; la evolución del control gubernamental; las acciones internacionales en materia de combate a la corrupción; la auditoría interna; y la evaluación del desempeño en la función judicial. El argumento acertado para la conjunción de los artículos en la edición es que, aunque la fiscalización se trata de un asunto estrictamente técnico, los procesos de reformas legales y por supuesto constitucionales, lo sitúan siempre frente a cambios y procesos de transformación institucional. Por tanto, es indispensable que se analice tanto el proceso mismo como los elementos circundantes que influyen en su desarrollo.

En lo que respecta a la RAP 153, la publicación siguió la tendencia afortunada de concebir a la rendición de cuentas como un concepto integral y una política con relación directa con la democracia. En consecuencia, el argumento prosigue con cómo 'la labor de la fiscalización contribuye a la rendición de cuentas' y en consecuencia al fortalecimiento de la relación agente (tomadores de decisiones públicas) y principal (sociedad en general). Es decir, la fiscalización con el potencial suficiente para fortalecer la confianza en las instituciones. La edición mencionada recuperó temáticas como: la transparencia; la confluencia entre fiscalización y rendición de cuentas; la relación entre derechos fundamentales y rendición de cuentas; las capacidades estatales; entre otros.

Ambos números, sumados a la totalidad de los textos sobre fiscalización y temas relacionados en la RAP tienen un valor incalculable. Han permitido la formación de comunidades profesionales y la comunicación entre expertos. Varios de ellos han escrito en la revista y participado en actividades diversas convocadas por el INAP. Esto permite formar sinergias positivas y avanzar en la comprensión de los temas relacionados con la administración, problemas y políticas públicas, cada vez más complejas.

En lo que se refiere al tema de la fiscalización –materia de este número– está claro su gran valor por la información que genera y sus resultados, tanto para la gestión pública como para las personas. Las dos ediciones de la RAP dan cuenta de que las democracias modernas tienen eficaces sistemas de fiscalización que tienen incidencia en la toma de decisiones. Además, comprueban que los procesos de auditoría y fiscalización requieren de inversión institucional considerable y no únicamente de recursos económicos, más bien de la inventiva y la innovación.

En ese sentido, las instituciones dedicadas a la fiscalización pueden innovar en función de su contexto al interior y exterior. Lo hacen si al interior cuentan con arquitecturas organizaciones e institucionales que lo permitan, también si al exterior se cuenta con entornos tecnológicos valiosos.

En la actualidad, la irrupción de nuevas tecnologías o alternas, como el caso de la Inteligencia Artificial, el *Big data* y la digitalización de procesos, sitúa a los procesos de fiscalización en medio de una gran oportunidad. Esta es la materia principal de la RAP 164. Se comprenden las características del proceso *tech* en el mundo y se presupone la necesidad de que las organizaciones públicas actúen en consecuencia, conozcan las oportunidades, los riesgos y los límites para mejorar el desempeño de instituciones dedicadas a la fiscalización.

Para lograr el objetivo de esta edición de la RAP el número presenta artículos con enfoques diferentes. Tiene el acierto de contar con textos que exploran casos de herramientas novedosas de gestión pública en otros países, otros que analizan momentos históricos determinados en los que el control de recursos públicos y la fiscalización tienen características particularmente interesantes. Además, otros artículos presentan análisis rigurosos del estado actual del uso de herramientas de IA y otras herramientas tecnológicas como el *Big data* en la fiscalización.

En el texto *"IA y Big Data en la Entidad de Fiscalización Superior México. Conceptos y primeros casos de uso"* se presenta información relativa a cómo las aplicaciones y estrategias que utilizan IA se han constituido como una agenda de interés al interior de la Auditoría Superior de la Federación. La reflexión también abarca el cuestionamiento sobre cuál es el impacto de la inteligencia artificial y el Big

Data en su aplicación para técnicas y métodos de auditoría, cómo funcionan y los resultados de su implementación en el contexto de una fiscalización superior.

Otro artículo que aborda un tema adyacente es el que lleva por título *"El mínimo vital en la legislación tributaria mexicana, entre los intereses individuales y colectivos."* Los autores, Pavón Zavala y Márquez Roa, exponen como el mínimo vital es resultado de un conjunto de derechos reconocidos, sin embargo, para convertirlo en realidad es necesario mejorar fiscalmente para incrementar la cantidad de gasto en una proporción sostenible. Lo cierto es que este tipo de temáticas tienen relación con el asunto de la fiscalización y el uso de las tecnologías porque éstas permiten, por ejemplo, analizar grandes volúmenes de datos sobre el ejercicio de recursos y su asignación a una gran cantidad de beneficiarios. En el corto plazo, los Estados en tanto tienen gasto público de política social, deberán apostar más en la creación de mejores capacidades para fiscalizar; esto será necesariamente con tecnología, incluida la IA.

En el artículo *"Análisis crítico del avance-e-involución del control interno en México"*, Irma Eréndira Sandoval analiza los avances y retrocesos en el combate a la corrupción durante el sexenio pasado. En la primera mitad, la Secretaría de la Función Pública (SFP) ganó amplias facultades de fiscalización y control interno, pero en la segunda mitad, estas capacidades fueron reducidas significativamente, lo que llevó a una regresión en su desempeño y diseño institucional. El artículo motiva a una reflexión sobre los retos que aún se enfrentan en materia de control, combate a la corrupción y profesionalización de la vida pública.

El texto *"Control jurídico administrativo de los fondos públicos en el primer Imperio Mexicano"* de Contreras Rocha es relevante dado que presenta argumentos históricos de por qué es relevante de los fondos públicos. Es –quizás– el fondo del artículo un argumento convincente para decir que los procesos de innovación en las tareas de control, auditoría y fiscalización se han presentado en otros momentos históricos. Con la rigurosidad del análisis histórico presenta el caso del primer Imperio en México y hace constar la relevancia del control de los recursos.

Otro de los referentes de este número de la RAP es el artículo *"Marco de capacidades de los auditores gubernamentales en la era del Big Data"* logrado por Seabelo Tumpane. Se convierte en un marco de referencia en el que los auditores públicos puedan maniobrar, adaptarse y optimizarse en esta era digital transformada por el Big Data. Es loable porque, en medio de la vorágine que representa la irrupción de tecnologías alternas, los profesionales de sectores como la auditoría y la fiscalización requieren de herramientas, guías y marcos de referencias que le faciliten su adaptación a un contexto por demás complejo y con cambios acelerados.

El artículo *"Los límites de la inteligencia artificial en la creación de conocimiento jurídico y su aplicación a la administración pública"* es un ejercicio de identificación de cuáles son los límites de la IA en la creación conocimiento. Sobre todo, si se considera el área jurídica desde su epistemología y ontología como algo estrictamente humano. Entonces, es factible analizar cuáles son alcances reales de la producción de conocimiento en esta materia y, por tanto, su aplicación en los procesos y toma de decisiones de la administración pública.

Por último, el artículo de la autoría de Nelson Shack Yalta *"¿Cómo mejorar el presupuesto participativo en el Perú?"* se presenta como una referencia comparada del presupuesto participativo, en tanto un instrumento valioso para recuperar la confianza y los principios de la gobernanza en un sistema democrático. El principal acierto del autor y el texto –razón por la que se incluye en esta edición de la RAP– es que explica coherentemente la gran oportunidad que representan las tecnologías en los procesos de gestión pública. Shack argumenta: "la aplicación de la ciencia y la tecnología pueden ampliar sin precedentes y a bajo costo los mecanismos de comunicación, capacitación y participación de la sociedad civil organizada y no organizada." Cabe cuestionarse si estas innovaciones alcanzan también a políticas por demás complejas como la fiscalización y la rendición de cuentas.

El presente número de la RAP cumple su propósito hasta en tanto los lectores validen la utilidad de lo escrito. No obstante, ya es valioso el ejercicio de intentar ofrecer explicaciones, argumentos y análisis serios sobre un proceso en desarrollo como la irrupción de tecnologías

alternas. En el corto plazo, estas discusiones convocarán cada vez a un mayor número de personas y seguirá como uno de los objetos de estudio más presentes en las agendas de investigación, de regulación, legislación y programas de gobierno.

Dr. Eber Omar Betanzos Torres

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

IA y Big Data en la Entidad de Fiscalización Superior México.

Conceptos y primeros casos de uso

Eber Omar Betanzos Torres[*]
Jessica Eliane Padilla Ramírez[**]
Luis Enrique Bermúdez Cruz[***]

Mucho antes del advenimiento de los robots modernos y la inteligencia artificial (IA), la tecnología automatizada existía en la narrativa y la imaginación de las sociedades antiguas. Hefesto, herrero de los míticos dioses griegos, creó sirvientas mecánicas de oro y las dotó de aprendizaje, razón y habilidad en la Ilíada de Homero. Diseñadas para anticiparse a las peticiones de su amo y actuar en consecuencia sin instrucciones, las Doncellas de Oro comparten similitudes con el aprendizaje automático moderno, que permite a la IA aprender de la experiencia sin ser programada explícitamente. (Olson, 2018)

[*] Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Postdoctorado en Inteligencia Artificial en el INAP

** Profesora del Instituto Nacional de Administración Pública

*** Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Resumen: La inteligencia artificial y Big Data en la Entidad de Fiscalización Superior de México se han utilizado desde 2019. Sin embargo, su uso es parcial, ya que están enfocados en el gasto federal y auditorías de cumplimiento financiero, sin abordar auditorías de desempeño. Asimismo, sólo el personal especializado en auditoría conoce con cierta proximidad qué son la inteligencia artificial y el *Big Data* en su aplicación para técnicas y métodos de auditoría, cómo funcionan y los resultados de su implementación en el contexto de una fiscalización superior. Por ello, este artículo presenta conceptos básicos sobre estos temas y casos de implementación exitosa en la Entidad de Fiscalización Superior de México, buscando que los funcionarios auditores los conozcan y potencien su trabajo de auditoría, fortaleciendo la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Palabras clave: Inteligencia Artificial, Big Data, Auditoría Superior.

Abstract: Artificial intelligence and Big Data in the Supreme Audit Institution of Mexico have been used since 2019. However, its use is partial, as they are focused on federal spending and financial compliance audits without addressing performance audits. Likewise, only specialized audit personnel know with certain proximity what Artificial Intelligence and Big Data are as audit techniques and methods, how they work, and the results of their implementation in the context of a supreme audit. Because of this, this paper presents basic concepts on these subjects and cases of successful implementation in the Supreme Audit Institution of Mexico, thus seeking that auditor officials know them and enhance their audit work, strengthening accountability, transparency, and the fight against corruption.

Keywords: Artificial Intelligence, Big Data, Supreme Auditing.

Fecha de recepción del artículo: 22 noviembre 2024
Fecha de aceptación: 12 diciembre 2024

1. Introducción

En México, como en casi todo el mundo, se habla cotidianamente de Inteligencia Artificial (IA) y Big Data como herramientas de tecnologías de la información, con un uso cada vez más amplio en todos los ámbitos de la sociedad, tanto en la esfera privada, social y pública.

En el caso del Estado, se expresa con frecuencia que las herramientas de IA y Big Data ya están siendo utilizadas dentro del Estado en sus diferentes ámbitos de competencia para el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

El caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no es la excepción. Su uso en México data de 2019, cuando la ASF comenzó a desarrollar los prototipos de IA para la fiscalización del gasto federalizado y el cumplimiento financiero, a partir del uso de Big Data.

Si bien estas herramientas ya se utilizan en la ASF, el autor considera que su uso es parcial porque, además de que sólo se enfocan a las auditorías del gasto federalizado y del cumplimiento financiero -sin abordar aún las auditorías de desempeño-, sólo el personal especializado en auditoría conoce con cierta cercanía qué son la IA y el Big Data como técnicas y métodos de auditoría, cómo funcionan y cuáles son los resultados de su implementación en el contexto de una fiscalización superior.

A partir de la afirmación anterior, se plantea la hipótesis de que una mejor comprensión de la naturaleza de ambas herramientas, el conocimiento de casos ejemplares de su uso, así como de su potencial, ayudará a que más auditores las implementen y extiendan su aplicación a todos los procesos de fiscalización superior que puedan beneficiarse de ellas.

Ante este escenario, en este trabajo se presentan conceptos básicos sobre lo que es la IA y el Big Data, así como casos de implementación exitosa en la ASF, buscando con ello

que los auditores potencien su labor de fiscalización, fortaleciendo la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción en el marco de sus principios rectores: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad (Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Cabe señalar que el método de estudio aplicado en este trabajo es un análisis exploratorio, enfocado ejemplarmente en algunos casos y técnicas utilizadas por la ASF en el periodo 2019-2022.

2. ¿Qué entender por inteligencia artificial?

Las nuevas tecnologías se han incorporado rápidamente a nuestras sociedades, transformando nuestras formas de comunicarnos y casi todos los aspectos de la vida humana. Los gobiernos no están exentos de su influencia, por lo que también ha impactado en las auditorías supremas.

En este contexto, existen herramientas tecnológicas que facilitan y contribuyen tanto a la eficiencia como a la eficacia de la labor de fiscalización y control gubernamental, de las cuales citamos cuatro ejemplos:

a) La tecnología *blockchain* puede ser utilizada en los procesos de fiscalización, en los cuales se debe establecer una cadena de custodia de las evidencias digitales requeridas y recolectadas.

b) La nube de información aumenta la disponibilidad de información en tiempo real y disminuye los tiempos de respuesta de las herramientas y aplicaciones para la realización de auditorías.

c) El Internet de las Cosas (IoT) permite el uso de dispositivos interconectados.

d) Por último, el Big Data y la IA permiten digerir vastos y diversos conjuntos de datos para detectar patrones de comportamiento irregulares.

2.1. Breve historia de la Inteligencia Artificial

El desarrollo del concepto de IA, a nivel técnico, comenzó con la introducción de la palabra en las lenguas modernas. El primer paso se produjo con la introducción de los ordenadores en 1940. Las máquinas empezaron a realizar por sí solas una serie de etapas mediante instrucciones lógicas específicas. Entre 1952 y 1955 hubo un interés inicial en la investigación de la IA para descubrir y crear aplicaciones. El primer código de IA se desarrolló durante este periodo: Logic Theorist (1955-1956). Antes de esto, fue un parón. Quizá la causa sea que el gobierno, la comunidad científica y los inversores no encuentran posibilidades plausibles de construir una IA. Al mismo tiempo, los ordenadores eran caros e incapaces de procesar una cantidad masiva de datos a un nivel rápido.

Sin embargo, a partir de 1979, hubo un nuevo intento en la investigación y desarrollo de la IA, fomentado principalmente por agencias gubernamentales como la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA) del Instituto Tecnológico de Massachusetts y el Proyecto Japonés de Ordenadores de Quinta Generación (FGCP).

En la actualidad, su desarrollo es más rápido. Ahora impulsada no sólo por los gobiernos sino también por la industria que desde 1990 comenzó a empujar en torno al desarrollo de la IA y la necesidad de pensar en temas necesarios en torno a «adquisición/almacenamiento -en términos de información global y almacenamiento disponible-, usabilidad, seguridad/protección, accesibilidad, analítica, ley/ética y costes» (Floridi, 2015).

Una aproximación a lo que podría ser la IA contemplada por Taddeo y Floridi (2019):

> 1. Como un recurso creciente de agencia interactiva, autónoma y de autoaprendizaje, que permite al artificial computacional realizar tareas que otras de otro modo requerirían inteligencia humana para ser ejecutadas con éxito. 2. La IA puede definirse a continuación en términos de características tales como los modelos computacionales en los que se basa o la

> arquitectura de la tecnología [...] 3. Por un lado, la IA se alimenta de datos y, por tanto, se enfrenta a retos éticos relacionados con la gobernanza de los datos, incluidos el consentimiento, la propiedad y la privacidad. Estos retos relacionados con los datos pueden verse exacerbados por la IA, pero ocurrirían incluso sin ella. Por otra parte, la IA es una forma distinta de agencia autónoma y de autoaprendizaje, por lo que plantea retos éticos únicos.

La IA forma parte -cada día más- de nuestra vida cotidiana y tenemos que estar preparados para entender qué es. No podemos negar que existe y que trabaja en campos impredecibles. Al contrario, necesitamos utilizarla, sin importar la delicadeza de las cuestiones que ahora están en juego. Por ejemplo, el uso de la IA en el sistema judicial o en el proceso de auditoría es preferible a su ausencia.

Es esencial observar que el auge de la IA es paralelo al análisis de Big Data. Estas herramientas se introducen en la vida de la humanidad a un nivel externo sin precedentes, capturando para siempre (en términos digitales) la mayoría de las actividades humanas, sesgos, preferencias, etcétera.

2.2 Big Data

Big Data es un término utilizado desde 1990 -el autor de la expresión fue John Mashey- para referirse a un volumen masivo de datos estructurados y no estructurados. Significa que es tan grande y se mueve tan rápido que es difícil de procesar utilizando las técnicas tradicionales de bases de datos y software (Saswat, 2020, 15 y 16).

En palabras sencillas, Big Data significa datos de gran tamaño o volumen que requieren una metodología particular, capacidad de procesamiento y herramientas digitales específicas para su uso. La información Big Data proviene de los datos masivos generados minuto a minuto a través del mundo digital, la tecnología, y el Internet de las cosas, como los medios de comunicación social, los servicios gubernamentales digitales, el uso del teléfono móvil, y la información personal de los ciudadanos o extranjeros que recopila y utiliza el sector público y privado (Leclerc & Cale, 2020,2).

Las características de Big Data son (Saswat, 2020, 16):

- *Volumen: Big Data no muestrea; sólo observa y rastrea lo que sucede. Velocidad: Los Big Data suelen estar disponibles en tiempo real.*
- *Variedad: Big Data se nutre de texto, imágenes, audio y vídeo; además, completa las piezas que faltan mediante la fusión de datos.*
- *Aprendizaje automático: El Big Data a menudo no se pregunta por qué y simplemente detecta patrones.*
- *Huella digital: El Big Data es a menudo un subproducto gratuito de la interacción digital.*

El uso de datos y su análisis en grandes volúmenes como técnica de auditoría, denominado Big Data, ha aportado importantes ventajas y ha sido una herramienta muy útil en diferentes ámbitos de la vida humana. Desde 2019, la ASF ha comenzado a utilizar herramientas de Big Data y su analítica para potenciar los efectos benéficos del trabajo de auditoría.

Estas herramientas han contribuido a procesar de manera más ágil, ventajosa y expedita una gran cantidad de información generada por el ejercicio de un presupuesto nacional de más de 6 billones de pesos anuales.

Su uso ha permitido tomar mejores decisiones respecto a la planeación y ejecución de nuestras auditorías, mejorando los resultados y el impacto de la fiscalización de los recursos públicos, ya que se pueden utilizar para inferir relaciones y establecer dependencias y predicciones de resultados y comportamientos. También nos ha permitido implementar mecanismos digitales innovadores para sistematizar la información generada en los repositorios de información de las auditorías que realizamos.

3. Inteligencia Artificial, Big Data y Fiscalización Superior. El caso de la EFS de México

La OCDE y el Banco Mundial consideran que el uso de estas tecnologías marcará una diferencia en la lucha contra la corrupción y los procesos de rendición de cuentas. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en su próxima reunión, discutirá el uso de las nuevas tecnologías de la información en el sector público.

Consciente de lo anterior, la ASF ha comenzado a utilizar las nuevas tecnologías en el desarrollo de sus actividades para maximizar el impacto de las auditorías y procesar una mayor cantidad de información. Lo anterior, considerando que, en México se estima que las dependencias federales procesan miles de transacciones al año, en promedio:

- 200 mil contratos de adquisiciones.

-220 millones de facturas de proveedores a dependencias gubernamentales.

-3 mil millones de facturas de proveedores subcontratados.

-400 millones de pagos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, en términos de recursos, la ASF es responsable de revisar el gasto público, que asciende a 5.6 billones de pesos. Para gestionar y analizar esta cantidad de información, el uso de Big Data es fundamental, ya que permite a la ASF tomar mejores decisiones respecto a la planeación y ejecución de las auditorías, mejorando sus resultados en la fiscalización de los recursos públicos.

La ASF ha integrado diversas fuentes de información relevantes en un repositorio compartido denominado «ASF Big Data», que permite el análisis de grandes cantidades de datos durante la planeación y ejecución de auditorías.

Las entidades gubernamentales mexicanas generan información que, por Ley, es pública y debe estar accesible en sus sitios web. La ASF recopila y actualiza

periódicamente esta información, como a) el presupuesto público de todas las instituciones del gobierno federal; b) el gasto ejercido por cada una de ellas; c) las contrataciones públicas realizadas por dependencias federales y locales; d) la información relacionada con cada movimiento fiscal y su facturación; e) el padrón unificado de proveedores del gobierno; f) el listado de proveedores sancionados o inhabilitados para participar en procesos de contratación gubernamental.

En materia de Big Data, la ASF ha integrado mecanismos de Big Data. En este sentido, la ASF ha firmado convenios de intercambio de información con la Tesorería de la Federación (TESOFE) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para exportar información de sus bases de datos. De esta manera, las fuentes de información consideradas big data pueden ser: facturas de primer y segundo nivel; pagos de la Tesorería de la Federación; e información noticiosa o de medios de comunicación.

El Big Data de la ASF comprende un repositorio unificado, que incluye las bases de datos antes descritas, es decir, las fuentes conocidas y el Big Data. Hablando con propiedad, esto se conoce como la arquitectura Big Data.

Dado que la información generada por las Administraciones Públicas tiene diferentes estándares de calidad y formato de la información, se realizan procesos de clasificación y depuración -realizados con herramientas especializadas de calidad de datos- previos al análisis de los datos.

Posteriormente, se realizan diferentes tipos de cruces de datos que dan como resultado información relevante, como proveedores con operaciones inexistentes (identificados y autorizados por el SAT como autoridad encargada de la recaudación fiscal) y contratos vigentes con alguna dependencia de gobierno; proveedores que participan en compras cuando han sido previamente inhabilitados por alguna irregularidad; Noticias sobre proveedores y dependencias de gobierno; proveedores que utilizan empresas fantasma para facturar.

Un ejemplo de cruce de datos son los pagos de las dependencias con la información de los pagos realizados por la TESOFE.

Además del cruce de datos, se realiza un análisis de los mismos, por ejemplo, para a) identificar tendencias de contrataciones, las cuales pueden compararse anualmente e involucrar montos totales consolidados por entidad, tipo y proceso de contratación, así como proveedores con montos más significativos; b) otro ejemplo son las contrataciones que se presentan irregulares, las cuales pueden identificarse por monto, tipo de contratación o por noticias relevantes relacionadas con el tema; c) En el caso de tendencias de presupuesto vs. contrataciones, utilizando el presupuesto de egresos reportado, se comparan los egresos con los montos contratados con estimaciones anuales para verificar su razonabilidad; d) en las operaciones con proveedores sancionados, se analizan de manera consolidada las adquisiciones y facturaciones a empresas autorizadas por el SAT.

En este análisis, la ASF utiliza herramientas de IA, que le permiten revisar conjuntos de bases de datos grandes y heterogéneas e identificar patrones que podrían, por ejemplo, indicar irregularidades en el gasto de fondos públicos.

Una de las atribuciones de la ASF es auditar el uso del llamado "gasto federalizado", es decir, los recursos públicos de origen federal, que ejercen los gobiernos de las entidades federativas y municipios y otras instituciones de nivel subnacional o municipal, como las universidades públicas estatales.

Anteriormente, este trabajo se realizaba utilizando muestras estadísticas en hojas de cálculo, las cuales eran revisadas de acuerdo con las capacidades materiales y humanas de la ASF. Por otro lado, contamos con IA que nos permite acelerar los resultados de la auditoría.

Esto ha permitido identificar cuánto facturan las diferentes empresas fantasmas a cada dependencia del gobierno estatal y a qué municipios y dependencias.

En este caso, también se realizó un análisis de redes para detectar si las empresas fantasmas estaban relacionadas sólo con un gobierno subnacional o con varios, y encontramos que tienen influencia a nivel nacional. Además, observamos la red de una empresa fantasma, que

factura a 15 agencias estatales, universidades y municipios de varios estados.

En el caso de una universidad, con datos de 2018, se encontraron 11 vínculos directos con empresas fantasmas. De igual forma, se identificó que cada una de estas empresas no sólo facturan al gobierno estatal sino también a diversas dependencias estatales, municipios, otras universidades y otros gobiernos estatales.

Ejemplos de estos hallazgos se pueden ver en las siguientes ilustraciones de redes de operaciones inusuales que han sido detectadas por las herramientas de análisis de IA y Big Data de la ASF. Su uso ha permitido especializar el proceso de auditoría del gasto federalizado y el cumplimiento financiero para el mejor uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la transparencia y la detección y persecución de posibles faltas administrativas y delitos.

Con estas herramientas en auditoría, contribuimos al proceso de rendición de cuentas y promovemos la participación ciudadana al brindar a las personas información veraz y objetiva sobre la labor gubernamental y emitir recomendaciones de mejora, generando con ello un impacto positivo en la vida cotidiana de todos los mexicanos.

Uno de los principales objetivos de la ASF es convertirse en un organismo cercano a los ciudadanos. Con la transformación digital, hemos establecido nuevos puentes y canales de comunicación con la gente. Recientemente se puso a disposición del público la Aplicación Ciudadana de la ASF, que permite a los ciudadanos conocer las actividades de la Auditoría Superior de la Federación y, específicamente, las auditorías realizadas.

En cuanto al repositorio de datos, la regulación mexicana ya otorga a la ASF el derecho de solicitar cualquier tipo de información a las dependencias gubernamentales; sin embargo, la ASF enfrenta una tarea a desarrollar para facilitar y agilizar el proceso. En este contexto, la ASF reformará el marco regulatorio nacional para permitir auditorías digitales y simplificar así las reglas para el intercambio de información de manera digital. Además, en materia de otras mejoras, se planea incluir nuevas fuentes de información en el amplio

repositorio de datos, como más niveles de proveedores, información de servidores públicos del gobierno, la inclusión de información de redes sociales y un sistema de registro de beneficiarios.

Finalmente, la ASF está evaluando el uso de herramientas de IA -actualmente en desarrollo- con capacidades de reconocimiento de patrones y lenguaje natural para extraer información relevante sobre comportamiento irregular, redes de relaciones, compras con sobreprecio, ubicaciones, uso de empresas fantasmas, jurisdicciones offshore e información bancaria de los oferentes para abordar riesgos potenciales antes de emitir un contrato.

4. Nuevos retos

Uno de los objetivos de la ASF es acercarse a los ciudadanos. A través de la transformación digital, se han establecido nuevos canales de comunicación, como la Aplicación Ciudadana de la ASF, que permite conocer las actividades y auditorías realizadas.

Si bien la legislación permite a la ASF solicitar información a las dependencias gubernamentales, se busca agilizar este proceso. Además, se planea incluir nuevas fuentes de información en el repositorio de datos, como más niveles de proveedores, información de servidores públicos, redes sociales y un sistema de registro de beneficiarios.

Finalmente, la ASF está evaluando herramientas de IA -actualmente en desarrollo- con capacidades de reconocimiento de patrones y lenguaje natural para extraer información relevante sobre posibles irregularidades; como redes de relaciones, sobreprecios, empresas fantasmas y jurisdicciones offshore, con el fin de abordar riesgos potenciales antes de la adjudicación de contratos.

5. Conclusiones

El uso de la IA, el Big Data y las nuevas tecnologías como técnicas de auditoría para la fiscalización superior ha

proporcionado a la ASF los siguientes buenos resultados en el ejercicio de sus facultades y atribuciones:

- Mayor confiabilidad y precisión en la planeación y ejecución de la auditoría.

- Al cruzar datos se facilita y agiliza la detección de irregularidades, como contratos con proveedores sancionados, pagos y facturas con conductas sospechosas.

- Se han fortalecido los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Los beneficios son notables; sin embargo, es necesario conocer técnicamente qué son la IA y el Big Data y las constantes nuevas tecnologías de información y conocimiento. Esto es así porque sólo el conocimiento generado en torno a ellas podrá explotar sus aspectos positivos, cerrar la puerta a los usos indebidos y ordenar la finalidad de su uso para fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción. Una vez demostradas sus ventajas, conviene extender su uso a todos los ámbitos de la fiscalización superior, enfocándose en todos los tipos de auditorías previstas en el ordenamiento jurídico mexicano: gasto federalizado, cumplimiento financiero, auditorías de desempeño, siendo un aliado la normativa internacional emitida por la INTOSAI desde 1968.

5. Referencias bibliográficas

ASF. (2022). Avances en la implementación de nuevas herramientas tecnológicas aplicadas a la fiscalización superior [Advances in the implementation of new technological tools applied to supreme auditing Mexico SAI]

Boden, M. (2017). Inteligencia artificial. NY: Turner.

Floridi, L. (2015). The Fourth Information Revolution and its Ethics and Policy Implications. Conference at the Institute of International and European Affairs. February 12.

Leclerc, B. & Cale, J. (Eds.). (2020). Big Data. L: Routledge.

Olson, S. (2018). Mythical androids and ancient automatons. Science, October 05, 2018, Vol. 362, Issue 6410, pp. 39.

Sarangi, S., & Sharma, P. (2019). Big Data: A Beginner's Introduction. ND: Routledge India.

Taddeo, M. & Floridi, L. (2018). How AI can be a force for good. An ethical framework will help to harness the potential of AI while keeping humans in control. *Science* August 24, 2018: 751-752.

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

El mínimo vital en la legislación tributaria mexicana, entre los intereses individuales y colectivos

Oziel Pavón Zavala[*]
Ubaldo Márquez Roa[**]

Resumen: El tema de los derechos humanos en materia tributaria en México resulta muy controvertido, bien es sabido que a nadie le gusta pagar impuestos a pesar de ser una obligación. México constitucionalmente reconoció los derechos humanos en el año dos mil once, pero a trece años de su reconocimiento aún existen deficiencias en el cumplimiento de estos; esta investigación se centra en el estudio del mínimo vital, derecho social subestimado como un derecho humano y la efectividad de la buena administración pública para compaginar con el interés individual y colectivo en materias tan delicadas como la fiscal.

Palabras claves: Mínimo vital, derecho humano buena administración pública, principios de proporcionalidad.

[*] Licenciado en Derecho, Licenciado en Contaduría y Finanzas, Maestro en Derecho Fiscal. Se desempeña dentro del Servicio De Administración Tributaria, ha impartido varios cursos dentro del Servicio de Administración Tributaria y en el Ayuntamiento de Xalapa Veracruz.

** Doctor en Derecho, investigador adscrito a El Colegio de Veracruz, miembro del sistema nacional de investigadores, SNI nivel 1.

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Abstract: the issue of human rights in tax matters in Mexico is very controversial; it is well known that no one likes to pay taxes despite it beign an obligation. Mexico constitutionally recognized human rights int the year 2011, but thirteen years after its recognition there are still deficiencies in their compliance; this research focuses on the study of the vital minimum, a social right underestimated as a human right, and the effectiveness of good public administration to combine individual and collective interests in matters as delicate as fiscal matters.

Keywords: Minimum vital, human right, good public administration, principles of proportionality.

Fecha de recepción del artículo: 11 noviembre 2024
Fecha de aceptación: 12 diciembre 2024

Introducción

El tema de los derechos humanos en materia tributaria en nuestro país es uno de los más controvertidos, debido a que mucho se ha señalado que ante tal materia no existe una consideración explicita de los derechos humanos al llevar a cabo actos del Estado frente a sus ciudadanos.

Desde su implementación dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el 2011, los derechos humanos tomaron el valor constitucional de que ahora se obtendría plenamente su uso o goce, sin embargo, a pesar de ello, siguen existiendo ocasiones, al momento de su ejercicio, que se han dejado de tomar en cuenta para su pleno goce, dejando de lado lo que realmente buscan los derechos humanos.

El mínimo vital, es una consideración mínima de lo que una persona o ser humano, requiere para poder subsistir, hablando en términos estrictos, puesto que velará por la preservación de los demás derechos humanos de los que la persona debe gozar, como lo son: la vida, el alimento, el vestido, la educación, la vivienda, el libre desarrollo de la

personalidad, entre otros tantos más; por lo que su mínimo vital no ha sido valorado al menos en México, así como el impacto que tendría en materia tributaria al generar políticas públicas que permitan su implementación, mediante el análisis de diversas variables que se deben considerar para poder efectuarlo, teniendo impacto de igual manera, en los aspectos relativos a la fiscalización y el derecho humano a la buena administración pública.

I. Derechos Humanos, derechos de papel

La fecha del 10 de junio de 2011 fue un parteaguas para el sistema jurídico mexicano, similar al descubrimiento del fuego para quienes ejercen la abogacía en un país donde la población tiene memoria corta y penas largas. Al instituir los derechos humanos dentro del ámbito constitucional, estas prerrogativas otrora relegadas como principios éticos conductuales ahora eran marca registrada, pues el Estado se obligaba a respetar, garantizar, proteger y promover estos derechos para todos los habitantes del país, además de que ahora sí el ejercicio y protección iba en serio.

El impacto fue revolucionario, pues planes y programas de estudios universitarios se restructuraron, una gran cantidad de bibliografía fue editada y distribuida; en los años siguientes hubo una prolífera labor legislativa para crear y reformar el marco normativo existente, hubieron numerosas mesas de diálogos entre la judicatura y los colegios de abogados, se supo de la existencia de la Comisión y la Corte Interamericana, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cobró renombre en este país, hubieron manifestaciones y declaraciones en favor de la justicia por parte de la cancillería mexicana, de los funcionarios gubernamentales y de los partidos políticos. Sin embargo, unas décadas atrás México había mantenido una política ambigua y tibia ante la agenda internacional en materia de derechos humanos, con una práctica recelosa y obstruccionista en cuanto al desarrollo de esta temática, al señalar una política de cero intervenciones y protección soberana como ejes rectores de su política diplomática, posición que sostuvo desde 1945 en las discusiones de San Francisco.

El país desde la década de los setenta se había mantenido al margen en la construcción de redes de apoyo y cooperación internacional, no solamente el gobierno, también quienes ejercían la abogacía en México hicieron que el país pareciera ausente del escenario global, volviéndose doctrina y filosofía jurídica profana el famoso dicho "Aquí no pasa nada", mientras se ocultaban bajo la alfombra los crímenes de la guerra sucia. Esta actuación tuvo como eje primordial los lineamientos siguientes: 1) Derechos humanos, no formaban parte de una convención sino de una declaración. 2) La ausencia de reconocimiento de la protección internacional para estos derechos. 3) Fortalecimiento de la protección nacional mediante soluciones jurídicas del derecho interno como el juicio de amparo (Campos, 1948).

La política exterior no pensó delegar una promoción y protección de los derechos humanos a instancias administrativas, lo cual generó una percepción hegemónica de los derechos humanos bajo modelos autoritarios, lo cual no hizo que México resaltara en la protección como un país líder en esta materia. Más de 10 años han pasado desde la reforma constitucional mexicana en materia de derechos humanos y las situaciones jurídicas de la teoría a la práctica tienen una diferencia diametral, por lo cual continúan habiendo situaciones nefastas donde la justicia no impera y se realiza un desfase entre lo práctico y lo realizado (Sánchez, 2018).

Autores como Boaventura de Sousa Santos señala críticamente que la mayoría de la población mundial no se constituye como sujetos de los derechos humanos sino como objetos de discurso de estos (De Sousa Santos2014), es decir, poseen las características de universalizables antes que universales, esto pone a pensar en la efectividad que pueden tener los mismos en su protección.

El discurso de los derechos humanos se encuentra politizado y monopolizado, romantizado, ya que a los juristas, legisladores, políticos y servidores públicos, les agrada hablar de derechos humanos, pero no a cuestionar su efectividad, ni siquiera remontarse a reinterpretar o cuestionar los cánones que se han dictado sobre la materia (Liotta, 2024, Veragara 2019), en muchas ocasiones se les desea introducir la figura de los derechos humanos con calzador en temas que pertenece directamente al orden

público orgánico del Estado, lo anterior sumando a los derechos que surgen de las resoluciones y la interpretación de las mismas.

Las constituciones políticas de los Estados en palabras de Giovanni Sartori son mecanismos que deben funcionar y producir cambios estructurales en las formas de gobierno y garantizar las prerrogativas ciudadanas (2020). La reforma estructural en el Estado mexicano reflexiona frente a las transformaciones jurídicas conforme a la agenda internacional 2030, lo cual lleva al desarrollo de proyectos, programas y procesos que se coordinan de manera intersectorial, para lograr estos objetivos de cooperación internacional, bajo la creación de entidades de fiscalización superior, con las cuales se desarrollen habilidades, conocimientos, estructuras y formas de trabajo que permitan mantener una vigilancia constante (Betanzos, 2024). Las reformas constitucionales generan una estructura que permite reflexionar al cambio, dejando de lado las políticas del estado neo-liberal que ha flagelado al país desde la década de 1970 bajo un enfoque tropicalizado, caracterizado por proteger a un número muy reducido de empresarios quienes expandían los mercados sin importarles las pequeñas empresas y confiscando sus patrimonios, atendiendo cuestiones económicamente politizadas y no jurídicas, bajo la propuesta dada por el Banco Mundial en 1990, donde se establecía una inequitativa política económica de la distribución de la riqueza, favoreciendo a los más ricos y si quedaba algo se distribuía con los más pobres (Habermas, 2012), evitando con ello el progreso social debido a la falta de oportunidades.

Si se parte que uno de los parámetros esenciales de la Agenda 2030, es la construcción de una estrategia de desarrollo mundial enfocada en erradicar la pobreza y el hambre, así como de garantizar la igualdad de oportunidades, la distribución de la riqueza y la construcción de sociedades respetuosas de los derechos humanos donde se preserven los recursos naturales del plantea (Observación: CCPR-GC-36 Derecho a la Vida, Párr. 62.). Resulta importante para ello acercar las teorías jurídicas a las realidades sociales, al considerar la creación de sistemas jurídicos con mayores igualdades, siendo así, el artículo 1º constitucional prevé las condiciones de

igualdad y no discriminación, desde la perspectiva Flavia Piovesan (2023) se establecen tres vertientes:

1. Igual ante la ley (la cual abole los privilegios)

2. Garantizar la igualdad material, correspondiente a la justicia social orientada mediante criterios socioeconómicos.

3. Reconocimiento de las identidades.

Tómese en consideración que los indicadores globales señalan que la mayoría de la población mundial vive con menos de 1.90 dólares al día vinculados con el primero, tercero y sexto objetivo del desarrollo los cuales consisten en "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo", "Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades" y "Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos" demuestra una interrelación de metas que los Estados deben alcanzar al modificar su marco jurídico y la estructura administrativa (United Nations, 2021).

El desarrollo de parámetros jurídicos genera transformaciones estructurales simples, pero a su vez completas, de esta forma, se genera un respeto a la igualdad entre las personas, lo cual garantiza el acceso a los recursos, por tanto, a la distribución de la riqueza. Para ello, naciones unidas ha reconocido el papel de los entes fiscalizadores, los cuales verifican los programas, las políticas y el presupuesto de las autoridades, vinculado al desarrollo efectivo, eficiente y económico que promueva la gobernanza, transparencia y la rendición de cuentas en los distintos órdenes de gobierno (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015, b).

Es importante señalar que a partir del respeto a la igualdad de las personas se limitan las facultades discrecionales del Estado, porque es ahí donde inicia la discriminación, se liga de manera directa a la corrupción, con la falta de distribución equitativa de la riqueza, lo cual se involucra de manera directa con el sistema (Nino, 2013). Por tanto, la reestructuración jurídica se basa en un derecho de igualdad para los gobernados, lo que jurídicamente no resulta complicado, pero desde los

intereses macroeconómicos si lo es, por ello se establecen canales de vigilancia mucho más severos y rigurosos.

La revisión jurídica en el tema de los derechos humanos ha puesto en jaque el grado de cumplimento y de importancia de los mismos, de manera que el Estado se encuentra legitimado solamente para un hacer ante los derechos humanos y para omitir ante los derechos humanos, es decir, acciona un cierto número de derechos sin interrumpir otros, de manera que el Estado se vuelve el protagonista para hacer cumplir la eficacia de los derechos humanos, sin embargo, esto es peligroso pues el Estado opta al igual que la comunidad internacional, a actuar bajo un doble estándar, mediante sentencias y decisiones administrativas, las cuales podrían significar una forma de autoritarismo.

El Estado al ser el ente garante de los derechos humanos, tiene la obligación de protegerlo, sin embargo, realizar esta labor de manera unilateral resulta complicada, pero, si existe una participación ciudadana es posible consolidar un mejor resultado, pues la participación ciudadana es una acción positiva, actúa de manera individual y colectiva, lo que provoca y reproduce de manera directa o indirecta un resultado político que incide en las acciones y decisiones de gobierno (Schneider y Welp, 2015). Siendo así, las facultades del Estado por sus órganos de gobierno se diversifican y vigilan que no exista una corrupción, además de cumplir con lo expresamente pactado en la ley, siendo así, organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos a partir de la reforma de 2011, propició un mayor número de atribuciones en materia de investigación de los derechos humanos, ello dio lugar a la conformación de un Estado Constitucional Democrático de Derecho.

II. Derechos Humanos y el mínimo vital

En México los Derechos Humanos son un tema de actualidad, aunque su consideración existe desde mediados del siglo XIX, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual se vuelve relevante al marcar un antecedente para ubicarlo en un periodo y cómo su desarrollo ha impactado fuertemente en el país hasta lo que hoy en día conocemos.

El tema de los Derechos Humanos en México, tomó vigencia en el derecho positivo mexicano a partir de su introducción a la Constitución Política de los Estados Unidos el 10 de junio de 2011; uno de los avances para el derecho mexicano fue la introducción del principio "pro persona" el cual marca la pauta para el desarrollo de los criterios de mayor protección en vía judicial y administrativa, aunado a este principio, se encuentran los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad, mismos que los funcionarios del Estado deben observar para el desarrollo de parámetros más justos y equitativos (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente 2014), lo cual tiene un soporte constitucional dentro del artículo primero, párrafo tercero señala:

> Artículo 1° […]
>
> […]
>
> "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

Pero ahora, ¿Qué son los Derechos Humanos? De acuerdo con la CNDH (2018):

> "Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

> Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles."

En este sentido, se trata de situaciones que nos garantizan un mejor trato entre personas, buscando en todo momento el libre desarrollo integral de la personalidad, en búsqueda de la dignidad humana y el bien común.

En México, se reconocen alrededor de cincuenta derechos humanos, sin embargo, existe un precepto jurídico, que no está positivizado, es: "El Mínimo Vital" que, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala lo siguiente: "El derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no disponga de los recursos materiales necesarios para subsistir digna autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales" (Tesis Aislada de registro 172546). Siendo así, el mínimo vital implica desde el enfoque tributario mexicano, la contribución al gasto público sin que esto implique una insubsistencia de las condiciones dignas de vida, de manera que la obligación tributaria no puede traspasar los elementos necesarios para llevar una vida digna. Aunado a lo señalado previamente, es importante hacer la mención de los criterios colombianos en los cuales definen a este derecho como:

> "El mínimo vital, se trata del acceso básico de condiciones dignas de existencia para el desarrollo del individuo, que depende de su situación particular y es un concepto indeterminado cuya concreción depende de las circunstancias particulares de cada caso, por lo que requiere un análisis caso por caso y cualitativo. Es concebido en la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental que tiene

> como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida." (Sentencia T-772)

Mínimo vital es una precondición básica de la dignidad inherente de las personas humanas para el ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, es una obligación estatal aunada a los planes de desarrollo que prevean los gobiernos conforme a los parámetros de la agenda 2030, para garantizar la protección y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, principalmente en casos que donde la población presente condiciones de vida precarias; lo anterior para lograr un acceso equitativo a la distribución de la riqueza y el acceso a los servicios y bienes públicos básicos. De esta manera los Estados se obligan a la aplicación de medidas administrativas, legislativas y judiciales que contrarresten los daños recibidos en el respeto a la esencia del mínimo vital, con el fin de preservar o bien, restituir el daño ocasionado a este derecho.

Entonces el mínimo vital, sin incurrir en un pleonasmo, son las condiciones humanas mínimas que las personas necesitan para llevar una calidad de vida considerada adecuada, cierto es que este derecho se analiza de forma casuística y que en materias como el derecho fiscal, se centra en los recursos materiales necesarios para subsistir sin que ello mine su condición humana; es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifiesta que "relevar la carga fiscal no resulta adecuado ni ineludible, pues agrava la situación de precariedad, porque los contribuyentes deben concurrir al financiamiento de las cargas públicas con arreglo a su capacidad contributiva" (Tesis aislada de registro 2002744), es decir, quién puede más contribuye más, siendo así el mínimo vital, se vuelve una esfera patrimonial inmune a cualquier circunstancia que implique un aniquilamiento de las condiciones necesarias, para llevar un nivel de vida digno, lo cual impide confiscación, reducción o embargo al salario.

La subsistencia de las personas requiere de esta consideración del mínimo vital para que puedan cumplir con ciertas características que les permitan vivir una vida digna y, con el objetivo del libre desarrollo integral

de la personalidad, el cual, no se encuentra expresamente previsto en México, dentro de la Constitución no se determina que este precepto sea considerado y valorado para ser elevado a Derecho Fundamental, ya que sería tanto como reconocer que el Estado tiene obligaciones internacionales pendientes, además de realizar un ajuste económico para demostrar sus capacidad financiera frente a esquemas neoliberales que se construyeron como política de estado desde la década de los años setenta.

Al realizar un análisis jurisprudencial de la tesis siguiente de la Suprema Corte se observa:

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN DE LIBRE CONFIGURACIÓN EN CUANTO A LOS MECANISMOS QUE PUEDE ELEGIR PARA SALVAGUARDARLO. Si bien es cierto que el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo **31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** demanda que las manifestaciones de capacidad económica no idóneas para contribuir no las afecte el sistema fiscal -y, adicionalmente, que el impacto económico representado por los tributos no debe dejar de valorar las necesidades variadas que en cada caso influyen en la cobertura de las necesidades elementales, ajustándose ello a los diversos niveles de capacidad contributiva, cuando ésta ya permite la imposición de gravámenes-, también lo es que la consecución de tales objetivos no debe sujetarse a los efectos de una particular figura jurídica. En ese sentido, el principio de capacidad contributiva, a través del reconocimiento del derecho al mínimo vital, no demanda necesariamente la incorporación de una exención generalizada en el impuesto sobre la renta, o bien, una deducción también de carácter general, pues corresponde al legislador tributario diseñar el régimen legal del gravamen y, en lo que hace a este tema, definir si en un momento determinado resulta más adecuado a las finalidades del sistema fiscal, o más acorde con la realidad económica, un mecanismo u otro. Además, el fenómeno financiero es más complejo que el aspecto impositivo, por lo que el respeto al derecho al mínimo vital no debe implicar, única y exclusivamente, liberaciones de gravamen o la introducción de figuras que aminoren el impacto de los tributos, pues en la medida en que el Estado provea directamente satisfactores para las necesidades más elementales, puede quedar autorizado el

establecimiento de contribuciones. En consecuencia, para cumplir con los requerimientos del derecho al mínimo vital como expresión del principio de proporcionalidad tributaria, el legislador cuenta con un margen de libre configuración, de ahí que pueden servir figuras tan dispares como las exenciones generales -o acotadas bajo algún criterio válido-, las deducciones generalizadas, las deducciones específicas por concepto o la valoración de condiciones sistémicas -como puede ser la existencia de tratamientos favorables en otras contribuciones, inclusive, las indirectas-, tomando en cuenta que también aportan elementos para el juicio que se efectúe en relación con el grado de cumplimiento con dicho derecho, la forma en la que el Estado social distribuya sus recursos, verificando la medida en la que las asignaciones directas o subsidios pueden tener un impacto en los más necesitados, valorando cómo inciden unas y otros en la tributación de estos grupos. (Tesis aislada de registro 159822)

Conforme a lo anterior se analiza y sintetiza de la siguiente manera: 1) reiteración del principio de proporcionalidad, 2) la libertad de la modificación a las obligaciones fiscales conforme a las cargas tributarias, 3) el mínimo vital y la contribución van de la mano, pues ambos forman parte del aspecto financiero del Estado, 4) el principio de proporcionalidad tributaria y el ejercicio fiscal va de la mano con el margen de libre configuración y 5) la creación del Estado social de derecho va de la mano con el derecho a la buena administración pública, y con la vigilancia de esta, verificando que los programas, subsidios y acciones sean necesarios pero temporales hasta que se estabilice la brecha económica que divide al país.

En este orden, en México el mínimo vital es un tema que únicamente ha sido valorado y conceptualizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, el poder legislativo no ha tenido iniciativas de ley o reformas a las que ya existen, en promoción a que este precepto sea considerado como un derecho para las personas y que el poder ejecutivo tenga a bien garantizar este derecho, por lo que el presente trabajo de investigación tiene a bien abordar ese tema para ver de qué manera podría México adoptar esta propuesta y que sirva de antesala a los Derechos Humanos en materia tributaria, ya que se plantea en dos propuestas: que sea el Estado quien

garantice este derecho al mínimo vital el cual se cubriría con prepuesto de la Hacienda Pública, o en su defecto, con la creación de políticas públicas que permitan a la iniciativa privada tenerlo en cuenta para que este derecho sea una realidad, además de que México sea otro país que lo incluya en su legislación y sirva de ejemplo para que el mismo sea elevado a Derecho Humano.

El mínimo vital es un concepto que ha tomado relevancia a partir de la reforma constitucional de 2011 pero que no ha sido materializado en la constitución. La construcción jurídica del mínimo vital, si bien conlleva una percepción monetaria, como son el salario mínimo diario, las prestaciones legales y/o los financiamientos y programas asistenciales, se deben tomar en consideración todos los elementos que ayuden a lograr el libre desarrollo de la personalidad y una calidad de vida adecuada.

Cuantificarlo de manera monetaria resulta impreciso, ya que requiere de varios elementos y características elementales casuísticas, compaginadas con las crisis económicas y la restructuración tributaria a fin de que no tenga graves consecuencias en la hacienda pública y se mantenga un equilibrio entre la recaudación tributaria y los principios de idoneidad y proporcionalidad. Estos principios desde el ámbito tributarios se entienden de la siguiente manera:

1. Principio de idoneidad; las acciones de la autoridad para ajustar las medidas adecuadas a casos concretos, con el fin de que la autoridad no se sobre faculte o extralimite (Queralt, 2009)

2. Principio de proporcionalidad; consiste en que estas se apliquen por la injerencia de la autoridad en el ámbito particular del gobernado, ha de ser lo menos lesiva posible. (Zaffaroni, 2022)

El mínimo vital, debe velar por ser un apoyo nacional, es decir, garantizado para todos los mexicanos que requieran de él para su manutención y que sea destinado para los elementos más importantes de subsistencia, como pueden ser: Alimentación, vestido, seguridad social, vivienda, recreación, acceso a la educación. No obstante, aunque existen estos elementos de importancia, se contraviene con lo que el objetivo persigue, que es la subsistencia, ya

que, al obtener esta prestación en dinero, puede ser sujeta al gravamen del impuesto sobre la renta, perdiendo en este sentido lo que en realidad colabora, que es la subsistencia y no el incremento al patrimonio que es lo que persigue el impuesto sobre la renta. No se puede continuar justificando al Estado crear permanentemente obligaciones formales a los gobernados; si se busca garantizar este derecho al mínimo vital, se debe contar con un límite jurídico el cual se encuentra en los artículos 1º y 40 constitucional, se trata del respeto a la dignidad humana, pues, al seguir este criterio Kantiano de considerar a las personas como fines en sí, y no medios. No obstante, existe una falta de respeto a este principio ya que la propia Suprema Corte de México lo ha definido como "un mejor control recaudatorio" en su jurisprudencia 8/2012 por el cual no se le limita al Estado en cuanto a su poder recaudatorio, lo que conlleva a la derrota del derecho. Esta derrota deviene del engaño, abuso del poder, clandestinidad, así como, el uso de la excesiva legalidad formal que encubre decisiones alejadas de las normas jurídicas (Pérez Carrillo, 2003), pues el propio Zaffaroni ha señalado que los Estados de Derechos son la contención de los Estados Policiacos (2022), un estado de derecho el respeto al dignidad humana en todas sus formas resulta prioritario, por ello se debe garantizar el mínimo vital bajo un enfoque expreso constitución y no mediante una interpretación sistemática funcional. En México todavía queda pendiente esta tarea que forma parte de los puntos de la agenda 2030.

III. Cuidar a los custodios fiscales

La creación de salas especializadas como las del tribunal de justicia fiscal y administrativa como la existente en la Ciudad de México que se encarga del estudio de los órganos reguladores de la actividad del Estado, como son; la Comisión Federal de Telecomunicaciones o la Comisión Nacional del Agua de manera enunciativa, de esta manera se centraliza, nuevamente la administración de justicia en México ante los reclamos de los justiciables.

La protección de los derechos humanos por parte de este tipo de tribunales se vuelve contrastante, relativo al acceso efectivo a la justicia administrativa, pues se le pide al gobernado agotar los recursos administrativos, a pesar de que la jurisprudencia nacional e interamericana señala

que no es necesario agotar estos recursos si los mismos no van a tener un resultado efectivo (Corte IDH Caso Las Palmeras vs Colombia). Sin embargo, esto ralentiza los procedimientos para obtener justicia, una vez que se hubiera vencido el particular en la instancia administrativa, tendrá que acudir a la Ciudad de México para poder exigir la nulidad de la actuación de la autoridad administrativa, este tipo de salas se sienten alejadas de los gobernados, empero, han comenzado a realizar un acercamiento hacia los parámetros de derechos humanos, muestra de ello es la jurisprudencia de registro (IX-J-SS-113) la cual señala:

> JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO POR UN ADULTO MAYOR.- SI EL ACTOR EN EL JUICIO ACREDITA ESA CATEGORÍA Y ADEMÁS FORMA PARTE DE UNA POBLACIÓN CON UN ALTO GRADO DE MARGINACIÓN, EL TRIBUNAL TIENE LA OBLIGACIÓN DE ANALIZAR SUS ARGUMENTOS Y VALORAR LAS PRUEBAS PROPORCIONANDO EL MAYOR BENEFICIO QUE PUDIERA CORRESPONDERLE PARA LOGRAR UNA ESPECIAL PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS HUMANOS.- De los artículos 1°, párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, párrafo 1°, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; así como los diversos 1°, 2°, fracción I, 3°, fracción I, 4°, fracción V y 5°, fracción II, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; se desprenden los principios para la especial y reforzada protección de los derechos de los adultos mayores. En ese tenor, si en el juicio contencioso administrativo el actor acredita ser un adulto mayor (mayor a 65 años), que a su vez forma parte de una población

> vulnerable con un alto grado de marginación que lo coloca en una clara desventaja social con el resto de los otros municipios; y esta última circunstancia, se corrobora con la consulta a la página electrónica oficial de Internet del Consejo Nacional de Población; la cual constituye un hecho notorio, en los términos de los artículos 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; este Órgano Jurisdiccional tiene la obligación de analizar sus argumentos y valorar las pruebas proporcionándole el mayor beneficio que pudiera corresponderle, así como promover las condiciones necesarias para que la tutela jurisdiccional de los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten para poder acceder a sus pretensiones a efecto de mejorar su calidad de vida.

Esta jurisprudencia señala un avance en la protección de los derechos humanos, toda vez que manifiesta una protección a los derechos humanos de grupos más desfavorecidos, toda vez que se está dando mayor preferencia a la aplicación de la Constitución.

La fiscalización cumple con la función de supervisar el uso de los recursos públicos, con el objetivo de identificar posibles irregularidades en su manejo y garantizar que exista una distribución de la riqueza de forma más equitativa. De esta manera, se asegura una gestión gubernamental eficiente, respetando el derecho humano a una administración pública íntegra. Este derecho implica que las instituciones gubernamentales deben velar por el bienestar de las personas, este bienestar, no solamente conlleva un ámbito económico, también dentro del aspecto jurídico en el cual se busca salvaguardar la igualdad jurídica, respetándose de manera adecuada y su totalidad.

La buena administración pública, constitucionalmente se encuentra salvaguardado desde el artículo primero constitucional -en el cual se establece de manera implícita un parámetro de control de regularidad constitucional- la incorporación de los derechos humanos que no se reconozcan dentro de la Constitución pero sí dentro de los tratados internacionales; por ello es que temas como la buena administración pública y el mínimo vital van de la mano, pues al garantizar la distribución de la riqueza se completan las expectativas jurídicas y conlleva también una responsabilidad patrimonial, lo que en palabras de la Suprema Corte en su jurisprudencia a la letra señala:

> […]
>
> La buena administración pública también se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, acorde con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Consecuentemente, los servidores públicos de la Ciudad de México, cualquiera que sea la función desempeñada, como dar respuesta a un escrito de petición, deben actuar con la conciencia de que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de ahí que se encuentren sujetos a una serie de principios y deberes expresos en la normatividad citada y, al mismo tiempo, están obligados a aplicar las directrices en ella plasmadas, como generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de combatir la corrupción y contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos.(https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930)

Derivado del análisis jurisprudencial se puede señalar que la buena administración pública es un derecho fundamental y un principio de actuación del Estado, en el cual se establece una interacción entre los poderes públicos y la generación de acciones y políticas públicas orientadas a reestablecer una apertura gubernamental, que contribuya a la solución de situaciones publicas complicadas con participación ciudadana que incluye la vigilancia, la distribución del ingreso y su administración para obtener mayores beneficios para la población. Así mismo para desarrollar el mínimo vital dentro del ámbito constitucional bajo un enfoque positivista, es importante tomar en consideración que esta figura se tutela desde el derecho fiscal con la carga tributaria y el hecho imponible sin tomar en consideración; la exención, deducción, minoraciones, estímulos etcétera (Jurisprudencia registro 2029384), al ser los últimos permisos y no derechos como tal.

Si bien, los intereses individuales y colectivos infieren en la construcción de la política económica mexicana, desde el ámbito individual se toman en consideración los ingresos individuales y los permisos obtenidos para acceder a los beneficios fiscales. Mientras los intereses colectivos se basan en la construcción de sistemas tributarios justos y equitativos a fin de no excluir a los grupos sociales, pues los sistemas fiscales buscan como resultado el bienestar social, a fin de acabar con las afectaciones que producen las desigualdades económicas, por lo cual se enfocan en los principios de progresividad y las políticas públicas del bienestar.

Siendo así, los entes del Estado están obligados a crear y mejorar las estructuras, condiciones y normas que establezcan el funcionamiento del Estado y la actuación ética de los funcionarios, para garantizar este bienestar social, el cual se construye con la valoración de las circunstancias y el funcionamiento dentro de la sociedad, compaginado con los elementos de integración social, aceptación social, contribución social, actualización social y coherencia social (Blanco, 2005); en caso de no cumplir con dichos preceptos se caería en una responsabilidad patrimonial que requiera el ciudadano una indemnización, tal y como se destaca en la jurisprudencia siguiente del tribunal de justicia fiscal y administrativa.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA CUANTIFICACIÓN PARA CALCULAR LA INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO, DEBE SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LOS TRATADOS, CONVENIOS Y PACTOS INTERNACIONALES QUE MÉXICO SEA PARTE.- La responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra regulada en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (legislación vigente hasta la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2015, texto acogido por el párrafo final del artículo 109 del citado ordenamiento supremo de la Federación.), la cual es directa, cuando implica que en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los bienes y derechos de los particulares quienes pueden demandarlo directamente sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor público; es objetiva, cuando no se tiene el deber jurídico de soportarlo. Además, es necesario que exista una relación de causa efecto entre el hecho u omisión ilícito del Estado, con el daño causado, conforme lo establecen los artículos 21 y 22 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado. La consecuencia del daño ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado es el reconocimiento del derecho a la indemnización del particular conforme a los artículos 11, 12, 13, 14 de la citada ley, y de la legislación internacional. Cuando el daño consista en la transgresión al derecho a la libertad del trabajo, previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los diversos Tratados, Convenios y Pactos Internacionales que México sea parte, y no se cuente con elementos suficientes

> para calcular la cuantificación de la indemnización, deberá considerarse lo que establece el artículo 123, apartado A, fracción VI constitucional, y los diversos 50, 52, 80, 87, 90, 91, 92 y 162 de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base objetiva para calcular el monto de la indemnización con carácter de reparación del daño, los preceptos legales que establecen que el salario mínimo es la cantidad menor que debe de recibir en efectivo el trabajador por la prestación de su trabajo, dicho salario mínimo general regirá para todos los trabajadores del área o áreas geográficas de aplicación que se determine, independientemente de las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales, además tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos, así como a una indemnización, considerando también su antigüedad y prima vacacional. (IX-J-SS-97)

De esta manera las contiendas judiciales o administrativas minan tanto el bienestar social como el mínimo vital, al ser procesos largos, costosos y desgastantes, por lo cual se establece una responsabilidad directa e indirecta. Bajo ese parámetro sería buena idea, en razón de la protección del mínimo vital, el derecho humano a la buena administración pública; fiscalizar este tipo de juicios para observar la manera en la cual se usan los recursos públicos de manera inadecuada, pues desde un principio se inició un procedimiento administrativo inadecuado, lo cual violenta el derecho de las personas que si bien reciben una compensación económica, se pudieron evitar tanto la erogación al ciudadano como el acto de molestia o privativo para él, al que finalmente afectaron en su esfera económica y jurídica; este escenario se hubiera evitado si se hubieran realizado adecuadamente estos procesos. De esta manera, con la fiscalización, se detectan las anomalías y se garantiza el buen gobierno, obligando a las instituciones a proteger en el más amplio de los

sentidos a la persona humana, a través de la satisfacción de sus necesidades.

IV. Conclusiones

El discurso jurídico de los derechos humanos los ha transformado en derechos generacionales, con enfoques individuales o colectivos. Se les ha denominado derechos sociales o también la segunda generación de derechos, a todos aquellos que son necesarios para la subsistencia digna de los seres humanos, como es el caso del mínimo vital, al compaginar derechos como: salario, derechos de la salud, alimentación, seguridad social, vestido, vivienda entre otros tantos, los cuales mayormente se encuentran consagrados en el texto constitucional. Sin embargo, al partir de la primicia del principio de igualdad, no todos los sujetos se encuentran en las mismas condiciones y aptitudes para satisfacer sus necesidades de simple subsistencia; por ende, surge la obligación del Estado a través de sus instituciones, maquinaria legislativa, políticas públicas y programas sociales volverlos tangibles para las personas.

En México para garantizar este derecho, se requiere más que de una reforma, se necesita una reingeniería constitucional, pues se debe tomar en consideración que la primicia del derecho al mínimo vital ha de ser flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes no sólo de la población mexicana y extranjera que habita en el país, sino también conforme a la política internacional.

Las situaciones como la ausencia de la tipificación del mínimo vital aunada a su efectividad repercuten inmediatamente en la ciencia jurídica; si se analizan las escuelas de la ciencia jurídica hegemónica, ninguna de ellas brinda eficacia en esos derechos fundamentales. Deambular entre el ius naturalismo, el ius positivismo y el realismo jurídico, permiten transitar al constitucionalismo y el neoconstitucionnalismo, donde los principios de legalidad y proporcionalidad se consideran a la par de los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad que, cada día abren paso a la ponderación jurídica como solución de muchos de las controversias

jurídicas que no se encuentran positivisadas o estándolo se encuentran de manera difusa, lo cual lleva a establecer subjetividad dentro de las resoluciones, teniendo varios criterios orientadores antes que vinculantes, lo que afecta al momento de establecer las decisiones jurídicas y las exigencias de las agendas internacionales al momento de salvaguardar algún derecho.

V. Fuentes de información

- Betanzos Torres. E.O (2024) "La fiscalización de la Agenda 2030 en la OLACEFS y la Auditoria Superior de la Federación de México, aportaciones y buenas m prácticas". En: Lex. Difusión y análisis. 4ª Época. Año XXXVIII. Octubre.

- Blanco, A; Díaz, D (2005) El bienestar social: su concepto y medición Psicothema, Volume 17, núm. 4, 2005, pp. 582-589 Universidad de Oviedo Oviedo, España

- Comité de Derechos Humanos. Observación: CCPR-GC-36 Derecho a la Vida. Naciones Unidas. Retrieved from https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (6 de diciembre de 2001) Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Serie C No. 90. Retrieved from https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_90_esp.pdf

- Corte Constitucional de Colombia (04 de septiembre de 2003) Sentencia T-772.

- Habermas, J. (2012) La Constitución de Europa, Trotta, Madrid.

- Lineamientos contendidos en el memorando de 19 de marzo de 1948 formulado por el licenciado Pablo Campos Ortiz, miembro de la legislación mexicana ante la IX Conferencia Internacional Americana. Memorando transcrito en el documento: Carta de Germán Fernández del Castillo a Jaime Torres Bodet, presidente de la

delegación mexicana, sexta comisión de la OEA, referente a la Declaración Americana de Derechos y Deberes Esenciales del Hombre, Bogota, Colombia, 26 de abril de 1948.

- Liotta, J. M. (2024). Una crítica a la visión del poder en el discurso de los derechos humanos. Revista Electrónica De Derecho Internacional Contemporáneo, 7(7), 062. https://doi.org/10.24215/2618303Xe062

- Nino, C (1992) Un país al margen de la ley, Emecé Buenos Aires.

- Piovesan. F., (2023) Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Brasil.Saraiva.

- Sánchez Rubio, D. (2010) Derechos humanos instituyentes, pensamiento crítico y praxis de la liberación. Ciudad de México. Ediciones Akal.

- Sartori G (2020) Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México.

- Schneider, C. y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 60(224), 15-44

- Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis aislada 172546 [mayo 2007] recuperado de https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172546

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia de registro 2001091 [julio 2012] recuperado de https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001091

- Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis aislada 2002744 [febrero 2013] recuperado de https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002744

- Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis aislada 159820 [diciembre 2013]

- Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis aislada 159822 [diciembre 2013]

- Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis aislada 2023930 [diciembre 2021] recuperado de https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023930

- Suprema Corte de Justicia de la Nación Jurisprudencia de registro 2029384 [septiembre 2024] recuperado de https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2029384

- Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (IX-J-SS-113)

- Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (IX-J-SS-97) recuperado de https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj/busqueda-resultados/

- Pérez Carrillo, A. (2003) La derrotabilidad del derecho. México. Fontamara.

- Piovesan, F (2012) Dereitos Humanos e justicia internacional, Saraiva Sao Paulo.

- United Nations (2021, b), National Institutional Arrangements for Implementation of the Sustainable Development Goals: A five-year stocktaking, World Public Sector Report 2021, Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, recuperado el 22 de junio de 2022.

- United Nations. (2015). The Millennium Development Goals Report. Recuperado el 22 junio 2022)

- Vergara Nava, S (2019) Ultima página en defensa Fiscal. Puebla: Defensa Fiscal.

- Queralt, J.J (2009) Utilización de la coacción física policial. México. Ubijuis Retrieved from /https://ifpes.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/Bliblioteca/Libros/utilizacion-de-la-coaccion-fisica-policial.pdf

- Zaffaroni E.R (2022) Hacia dónde va el poder punitivo. Chile. Ediciones Olejink.

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Análisis crítico del avance-e-involución del control interno en México

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros*

Resumen: En los primeros tres años del sexenio de López Obrador, se reivindicó y dignificó el rol del contralor y sus comisariatos a través de las políticas de democratización de las tecnologías, de ciudadanización de las contralorías, de auspicio de los informantes internos, del impulso de la perspectiva de género en el servicio profesional de carrera, y de la austeridad republicana en favor del interés público. Sin embargo, en los tres últimos años de salida de ese gobierno, desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) se dio inicio a la "fusión" y en los hechos la eliminación del control interno a través de la desaparición de los órganos internos de control, y con ello sometió a la función pública y a los contralores y fiscalizadores, a los dictados y decisiones de los gestores y administradores del dinero y las compras públicas. La legalidad quedó así sometida a la transaccionalidad.

* Es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, donde fundó el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, con Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y con Maestría en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz. Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM y Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel III.
Entre sus obras más importantes se encuentran: Corrupción estructural: La Teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México; Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad; Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca; Relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública; Interés Público, Asociaciones Público-Privadas y Poderes Fácticos y Los Universitarios Constituyentes: Participación de la Máxima Casa de Estudios en los destinos de la CDMX, del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Palabras clave: *fiscalización, función pública, órganos internos de control, rendición de cuentas.*

Abstract: In the first three years of López Obrador's six-year term, the role of the comptroller and his commissioners was vindicated and dignified through policies of democratization of technologies, citizenization of comptroller's offices, sponsorship of internal informants, promotion of the gender perspective in professional career services, and republican austerity in favor of the public interest. However, in the last three years of leaving that government, the Secretariat of Public Function (SFP) began the "merger" and in fact the elimination of internal control through the disappearance of internal control bodies, and with this it subjected the public function and the comptrollers and inspectors to the dictates and decisions of the managers and administrators of money and public purchases. Legality was thus subjected to transactionality.

Keywords: *oversight, public function, internal control bodies, accountability.*

Fecha de recepción del artículo: 28 enero 2025
Fecha de aceptación: 03 febrero 2025

Introducción.

El combate a la corrupción y a su hermana siamesa: la impunidad, configuró durante la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador uno de los ejes prioritarios del gobierno de la llamada Cuarta Transformación. En este ensayo analizaremos las evoluciones e involuciones de lo avanzado en el combate a la corrupción desde el ámbito administrativo durante la primera mitad de ese sexenio desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) e igualmente revisaremos a la que fuera institución nodal de la articulación del vasto ramo del derecho administrativo-sancionador durante la segunda parte de ese gobierno.

Sostendremos que sucedió una trayectoria pendular, una contradicción de avance-e-involución que se reflejó de manera evidente en las respectivas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con las que abrió y cerró el sexenio de López Obrador, las cuales por un lado en 2018 le otorgaron a la SFP un amplio rango de facultades de fiscalización, control interno y realización de auditorías sobre todos los recursos materiales, humanos y financieros del servicio público; y en 2023, contrariamente, anularon por completo tal robustez fiscalizadora al relegar a un segundo plano lo que constitucionalmente es la obligación principal de esta dependencia: fungir como la responsable principal del control interno del Poder Ejecutivo Federal. De hecho, en varias aristas se dio una franca involución en el desempeño y diseño institucional de esa importante secretaría.

Ello, propondremos aquí, se asemeja al mito griego de la figura de Penélope quien teje por la mañana y desteje por la noche, ganando tiempo para esperar pacientemente el regreso de Ulises; en otras palabras, aguardando el retorno de la dominación, el patriarcado y el autoritarismo, representados por la pareja de Penélope en la epopeya de Homero. En este ensayo sostenemos que en el sexenio anterior, en la SFP prevaleció lo que hemos denominado el síndrome de Penélope ya que los avances construidos en la mañana del sexenio fueron destejidos deliberadamente en la segunda parte del mismo como si se buscara esperar pacientemente el regreso de la égida de la simulación, la impunidad y la prevalencia del conflicto de interés inherentes al viejo régimen de partido de Estado cuando predominaron el saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios.

La dialéctica del avance matutino y el retroceso vespertino sometió a contralores y fiscalizadores, a los dictados y decisiones de los administradores del dinero y las finanzas. En la segunda parte del sexenio se rediseñó el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, disminuyendo sus estructuras a las "mínimas indispensables" bajo el eufemismo de la especialización de los OICs y ello dio como resultado la eliminación directa de decenas de los órganos encargados de luchar contra la corrupción desde el control interno. Asimismo, entre los destejidos que aquí analizaremos, se fueron centralizando

en la dependencia funciones que duplican o triplican sus responsabilidades. Igualmente a partir de la segunda parte del sexenio, se reestableció la gestión de las compras públicas en la SFP al concentrar en esta dependencia la definición, coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas (UAFs) incluso al grado de facultar al titular de la SFP para designar y remover discrecionalmente, a los otrora oficiales mayores de cada sector del gobierno federal, lo cual contraviene a todas luces la reforma constitucional en materia de fiscalización, que exige independencia entre quien compra y quien fiscaliza las compras.

Aquí explicaremos que, aunque la reforma a la LOAFP de inicio del sexenio ocurrida en 2018 no estaba totalmente consolidada, en su breve tiempo de aplicación, sí permitió fortalecer y relanzar la SFP con resultados concretos y cuantificables en materia de fiscalización, control interno, sanción y profesionalización (Sandoval Ballesteros, 2019). Por otro lado, la reforma a la misma Ley en la salida del gobierno del presidente López Obrador, presentada en 2022 y aprobada hasta el 28 de abril de 2023, se inició cuando ya estaba abierta la sucesión presidencial y fue completamente en sentido contrario a dotar de autonomía a la fiscalización (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2023). Todo ello dejó abiertos serios retos para la vida pública, especialmente al limitar los objetivos del control interno en la investigación, sanción y profesionalización de los servidores públicos al servicio de la ciudadanía.

Sostendremos que la reforma de la segunda parte del sexenio (el destejido del síndrome de Penélope); fue además de tardía, incongruente ya que implicó empezar de nuevo en el ámbito jurídico, normativo y reglamentario dado que se tuvieron que volver a redactar y a tejer a marchas forzadas, cientos de nuevas estructuras, reglamentos, normas, lineamientos, que más adelante, en este artículo, analizaremos. En consecuencia, el trayecto andado para la mejora del gobierno durante su primera parte: la profesionalización de la Función Pública y la fiscalización de las compras y otros recursos humanos, financieros y materiales, que como veremos aquí, rindió frutos medibles y reportables, se echaron por la borda, durante la segunda

mitad del sexenio, lo cual como fue evidente, generó menores avances en la estrategia de fiscalización y combate a la corrupción.

En el trayecto de salida o en la noche del sexenio, la SFP experimentó grandes retrocesos para el cumplimiento y ejercicio de sus tareas y obligaciones institucionales. Entre otras involuciones llamativas podemos señalar que: a) se burocratizó la dependencia concentrando un excesivo poder político en los altos funcionarios de la SFP al multiplicar sus facultades de designación y remoción discrecional de cientos de cargos en la APF; b) se aglutinaron las compras gubernamentales en la propia casa encargada de auditar e investigar las irregularidades administrativas que recurrentemente se generan por esas mismas compras y asignaciones de contratos; y c) se eclipsaron las tareas del control interno, mermando, reduciendo y en los hechos, desapareciendo estructuras operativas clave encargadas de la vigilancia y la sanción, e incluso en muchas dependencias desapareciendo de un plumazo a los propios órganos internos de control.

En el primer apartado esbozaremos brevemente las tendencias políticas que, para el combate a la corrupción, caracterizaron el devenir de los sexenios neoliberales para ver en qué medida el gobierno de "la Cuarta Transformación" logró romper con la lógica de los ciclos políticos sexenales del pasado y en qué medida quedó atrapado con transformaciones minimalistas. En el segundo apartado analizaremos lo realizado (avanzado) en la primera mitad del sexenio del presidente López Obrador desde la SFP para demostrar en el tercer apartado, que cual el mito de Penélope, que teje por la mañana y desteje por la noche, durante la segunda mitad de esta misma administración, se sucedieron serios retrocesos en estos mismos tejidos o ejes programáticos del combate a la corrupción. Finalmente, ofreceremos algunas conclusiones y retos que, en materia de control, combate a la corrupción y profesionalización de la vida pública quedan todavía por delante.

I. Ciclos político – sexenales

La dinámica de avance-e-involución analizada aquí, muestra un comportamiento pendular que nos obliga a

hacer un recorrido histórico de los ciclos políticos sexenales de gobiernos previos. Para analizar lo que aquí hemos denominado el síndrome de Penélope es importante señalar las contradicciones, incongruencias y transformaciones que en materia de combate a la corrupción cada una de las administraciones del viejo régimen de partido configuró y heredó a la coyuntura actual.

Con el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se redirecciona la orientación de las políticas públicas desde el tradicional autoritarismo y populismo keynesiano hacia la tecnocracia neoliberal. Se favorecieron los intereses de una coalición distributiva naciente, vinculada a nuevos actores económicos habituados a las prácticas del llamado libre comercio y en especial a las tendencias de la especulación financiera. Normalmente se señala a este periodo como el punto de arranque de la desregulación económica, la aparición de la nueva tecnocracia administradora, y el retiro del Estado. Pero en sentido contrario a esta suposición, yo he sostenido que De la Madrid más que aplicar el laissez-faire, laissez-passer del mercado, utilizó activamente el Estado para empoderar a la nueva generación de capitalistas que estaban destinados a ser los actores centrales de la era neoliberal: los casabolseros (Sandoval Ballesteros, 2011).

El presidente centralizó el proceso de definición de las políticas públicas y gubernamentales en manos de una élite tecnócrata vinculada a la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), en aquel momento encabezada por Carlos Salinas de Gortari. Este conspicuo núcleo de tecnócratas comenzó a designar funcionarios que provenían de la propia comunidad financiera y bancaria para estar a cargo del manejo y la administración de todo lo público. En ese sexenio se firman las primeras cartas de intención con el FMI y se empiezan a privatizar algunas importantes industrias como la bancaria y la siderúrgica. Algunos hemos sostenido que en este sexenio se implantó el neoliberalismo en México y con esto también llegó la semilla de la corrupción estructural (Sandoval Ballesteros, 2024). Por ejemplo, era vox populi que, durante el fatídico terremoto de 1985, la ayuda internacional recibida por el Estado mexicano fue vendida en mercados negros a quienes la necesitaban (Poniatowska, 1988). Otro ejemplo relevante del arribo del neoliberalismo y la corrupción fue

que en diciembre de 1983 el gobierno inició su programa de indemnizaciones y emitió los Bonos de Indemnización Bancaria que brindaron generosas compensaciones a los banqueros expropiados previamente por José López Portillo. Todo este proceso se caracterizó por una total falta de transparencia. La valuación de los Bonos se realizó de forma unilateral e incluyó intereses acumulados desde 1982. El gobierno que utilizó vacíos de la Ley de Expropiación pagó más por los bancos de forma discrecional.

Sin embargo, volviendo a la dinámica pendular y contradictoria de cada ciclo sexenal, en la administración pública se implantó también la nueva lógica de la "rendición de cuentas" y el uso discursivo del combate a la corrupción. Durante este sexenio, se creó la Contraloría General de la Federación, institución con rango de Secretaría de Estado y la primera en su tipo en el gobierno federal. Desafortunadamente, volviendo a las contradicciones, privó la perspectiva culturalista del combate a la corrupción y el discurso y visión demagógica de la "renovación moral" que no atacó el problema de la corrupción de raíz y que centró el problema en los tradicionales chivos expiatorios de la misma. Sin embargo, al menos en términos institucionales y políticos, se instauró la agenda por la rendición de cuentas y con ello se dejó abierta la rendija que más tarde los vientos del cambio social y ciudadano volvieron en una exigencia de mayor fuerza y realce: el combate a la corrupción.

El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) subió al poder a los 42 años y se convirtió en uno de los presidentes más jóvenes y paradójicamente de mayor debilidad democrática en la historia del país. Su llegada al poder fue altamente controversial, dado el inaudito fraude electoral operado desde la Secretaría de Gobernación (Sandoval Ballesteros, 2024, p. 13). De esta suerte, la figura presidencial tradicionalmente en la cima de la pirámide de la política del país se convirtió en un referente de descrédito durante su arribo a la presidencia a los ojos de millones de mexicanos e incluso dentro del propio gobierno que recibía.

Entre muchas otras decisiones que tomó para tratar de borrar este estigma, el presidente Salinas buscó "modernizar" al Estado y transformó de manera

fundamental la estructura de la Administración Pública. Con él llega a la manera de Reagan y su máxima de "el Edo. es el problema y no la solución" la privatización de absolutamente todo lo público. En ese sexenio se pasó de forma ininterrumpida y hasta atropellada de manos del Estado al mercado, empresas y obligaciones públicas de todo tipo para sembrar en la vida pública y administrativa, el neoliberalismo.

Durante este periodo de intensa privatización[1] y germinación de una pléyade de organismos y comisiones supuestamente independientes, pero firmemente controladas por el Poder Ejecutivo surge el concepto de "contraloría social" que se ofreció para dar el banderazo de salida a la nueva Política Social neoliberal focalizada, inserta en el Programa de Solidaridad (PRONASOL).[2] Salinas creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y el Banco Central.[3] PRONASOL que dependía directamente de la presidencia. Con todos estos organismos, Salinas buscó tener el control directo de las áreas estratégicas del gobierno y reemplazar el poderío de los sindicatos oficiales subordinados al gobierno con el nuevo poder de los tecnócratas de alto nivel. En este sexenio se gestaron los oligarcas contemporáneos más poderosos de la región latinoamericana como Carlos Slim, Ricardo Salinas Pliego, Alberto Bailleres y muchos otros que tiempo después fueron acusados de corrupción (Sin embargo, 2015).

---

[1] De más de mil empresas paraestatales que existían en México a finales de 1983, CSG las redujo a 230 paraestatales, en este periodo también se redujo el gasto público a representar el 20 % del PNB en 1993, cuando el gasto público en 1983 llegó a representar el 40% de la riqueza nacional a través del PNB. (Sandoval Ballesteros, 2011, p. 103; Sacristán Roy, 2006).

[2] El Gobierno Federal, por medio de la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 69, reconoce a la Contraloría Social como "el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas federales de desarrollo social, dicho mecanismo es impulsado por el gobierno federal, y es acotado a los programas federales de desarrollo social" (ASF, 2018, p. 6).

[3] Ninguna de estas comisiones reguladoras e instituciones de cara factura salinista, por cierto, fueron propuestas para su fusión o desaparición por el gobierno de López Obrador en su discurso y práctica de Austeridad republicana y su combate a las instituciones gubernamentales.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) continuó con la tónica de la modernización neoliberal administrativa o de la Nueva Gerencia Pública (Guerrero, 2004) inserta en la Reforma del Estado y avanza en la gerencialización del gobierno. Este camino exigió de un nivel muy alto de autoritarismo, pero paradójicamente debido al efecto de resistencia social que esto acarreó, en este periodo también se abrieron las sendas para la democratización del contrapoder al Ejecutivo (Kerevel & Bárcena, 2017).

Durante este periodo de mayor apertura, que en gran medida se debió a las contribuciones de la izquierda a las luchas por la democracia (Sandoval, 2000), en materia de fiscalización desde la Cámara de Diputados surge la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano constitucional autónomo dependiente del Poder Legislativo que transforma profundamente la estructura institucional para la rendición de cuentas. Junto con la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación y con las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior en cada una de las 32 entidades federativas, en teoría se fueron fortaleciendo los regímenes de control y fiscalización del gasto público en México (J. Ackerman, 2007).

Sin embargo, en la práctica, con el pretexto del respeto al Pacto Federal, las instancias fiscalizadoras en las entidades federativas terminaron fungiendo como escuderos de los gobernadores casi en su mayoría provenientes del Partido de Estado que en ese momento imperaba. En otras palabras, en el camino rumbo a la institucionalización del control y la fiscalización, no se contó con autonomía política de ningún tipo y por lo tanto el control gubernamental fue relativamente estéril durante este periodo (Cárdenas, 2004). Ello explica que ese sexenio también sea conocido por el exorbitante y corrupto rescate bancario del Fobaproa que auspició los intereses de la oligarquía nacional y socializó los cotos de un rescate financiero indiscriminado de deudas privadas llenas de corrupción que el Estado y por tanto la sociedad ha tenido que venir pagando por décadas desde 1997 hasta la fecha. Debido a esto la deuda pública creció estrepitosamente con la complicidad del Poder Legislativo (Sandoval Ballesteros, 2011).

Con el presidente Vicente Fox (2000-2006) se institucionaliza el concepto de transparencia y surge la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) y su órgano garante el IFAI, asimismo se avanza en el florecimiento de más de 32 diferentes leyes estatales e instituciones en materia de transparencia y acceso a la información que fueron surgiendo de manera muy diversa y no siempre libres de politización pero en términos generales fueron facilitado la supervisión del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos (J. Ackerman, 2008). Con ello se empezó a combatir la cultura de la opacidad que predominaba entre los servidores públicos. Sin embargo, durante este periodo también imperó la corrupción y se sucedieron casos de tráfico de influencias protagonizados por los hijos y la cónyuge del propio Presidente (Sandoval Ballesteros, 2007a), así como violaciones a la Constitución para auspiciar la privatización espuria de los hidrocarburos a través de "los contratos de servicios múltiples" que incluso fueron señalados como anticonstitucionales por la ASF (LADB Staff, 2004, 2005) y los fraudes de "Oceanografía", una naviera contratista de PEMEX que pedía préstamos millonarios a bancos mexicanos con la garantía de cuentas por cobrar, por servicios prestados a una filial de PEMEX a través de facturas que supuestamente eran falsas. En este escándalo estuvieron involucrados altos funcionarios de PEMEX del gabinete (Navarro, 2014).[4]

Con el presidente Felipe Calderón (2006-2012) la rendición de cuentas tuvo un impasse importante porque en su "guerra contra el narcotráfico" y por la preponderancia de las fuerzas castrenses en sus políticas públicas, predominó un entendimiento anti-rendición de cuentas inserto en la noción de "seguridad nacional" (Romero et al., 2015).

La transparencia tuvo serios reveses y el control interno tampoco se desarrolló demasiado, pero por fortuna durante ese periodo se aprobó la nueva Ley de Servicio

[4] En 2006 la Auditoría Superior de la Federación alertó sobre violaciones a las leyes de Obra Pública por parte de la empresa "Oceanografía", sin que se tomaran cartas en el asunto. De 2011 a 2013, Oceanografía obtuvo unos 43 millonarios contratos de PEMEX por servicios para el mantenimiento y rehabilitación de pozos, transporte e instalación de plataformas petroleras, construcción de gasoductos y oleoductos, entre otros. (Arzate, 2014).

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) que coadyuvó a promover un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores (Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2007). Durante este sexenio los escándalos de corrupción más relevantes, además de la controversial manera en que arribó a la Presidencia Calderón, podemos referir la corrupción imperante en la construcción de la "Estela de Luz" (Falcón & Domenzain, 2015); la extinción inconstitucional de la compañía estatal Luz y Fuerza del Centro y la opaca y corrupta gestión de la CFE; el otorgamiento de concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos y poderes fácticos; la guerra contra las drogas sin justificación constitucional, y el aumento del gasto en materia militar y en seguridad pública en detrimento del gasto social, entre otros muchísimos actos y omisiones que a la fecha siguen impunes y tendrían que ser investigados (Meyer, 2015).

En el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) la corrupción y su percepción por la sociedad, llegaron a niveles nunca antes vistos (Transparency International, 2018) no sólo por el directo involucramiento de sus altos funcionarios en el caso de Odebrecht, sino también las relaciones de corrupción y conflictos de interés del propio presidente y de algunos de sus secretarios de Estado con grupos empresariales, como Grupo Higa y OHL, que implicaron millonarios beneficios directos a esas empresas y a la familia del presidente, derivados de numerosos y onerosos contratos generados en licitaciones simuladas (Navarro, 2015).

Este generalizado y abierto ambiente de corrupción que se vivió en este periodo explica también la oscura y corrupta privatización de la industria energética y la aprobación constitucional de las reformas estructurales que permitió la privatización de los hidrocarburos, especialmente el petróleo, en contra de la propiedad, uso y usufructo de los beneficios de esta industria para el desarrollo y a favor de la soberanía nacional (E. Ackerman, 2019). Dos hechos muy lamentables de este periodo también fueron la ominosa participación de su gobierno en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa (Mora, 2017), y el escándalo de la llamada "Casa Blanca" que involucró a contratistas del gobierno que "vendieron"

una casa a la esposa del presidente (Lizárraga et al., 2015).

EPN no se caracterizó por ser un presidente a favor de la transparencia tanto así que su propuesta principal fue desaparecer el control interno, eliminar la SFP y crear el denominado "Sistema Nacional Anticorrupción" (SNA). Durante ese sexenio, en 2015 se aprobó una Reforma Constitucional para crear el SNA que esencialmente es un Sistema de coordinación entre varios entes de gobierno (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. 2015), pero que también buscó alejar al poder Ejecutivo de la sanción de los hechos de corrupción graves en el ámbito administrativo.

Esta reforma constitucional en teoría buscaba fortalecer el control externo a través de la Auditoría Superior de la Federación; propuso la creación de un nuevo Tribunal de Justicia Administrativa para sancionar las faltas graves. Sin embargo, tal diseño constitucional apunta hacia la generación de más burocracia con el pretexto del federalismo ya que ordena la creación de sistemas estatales anticorrupción y la creación de Tribunales de Justicia Administrativa Estatales y el de la Ciudad de México.

El presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) retomó la centralidad del tema del combate a la corrupción enfocando su discurso en la Austeridad Republicana. Para ello durante los primeros años de su gobierno se aprobó la Ley Federal de Austeridad Republicana cuya redacción encargó de forma directa el presidente de la República a su primera titular de la SFP quien configuró una conceptualización de austeridad alejada de la praxis neoliberal de la misma (Sandoval Ballesteros, 2022). Los puntos clave de la Austeridad adaptada en la redacción de esta ley, buscaron frenar el menoscabo del ejercicio de los derechos sociales y lograr un gobierno austero a partir de acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas,

entre otras medidas (Sandoval Ballesteros, 2022).

Asimismo, al arranque de su periodo en diciembre de 2018, el presidente propuso una importante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que robusteció las labores de fiscalización y control de la SFP. En particular con esta reforma a la LOAPF se buscó que quien comprara no fiscalizara (DOF, 2018). Por un lado, se transfirieron administrativa, jerárquica y presupuestalmente las tareas de fiscalización y control a la SFP y, por otra parte, las definiciones de la política de compra y las facultades de compra se transfirieron a la Secretaría de Hacienda. La SFP se quedó con las facultades y definiciones de la política de fiscalización y control de las compras públicas, lo cual se reflejó en el fortalecimiento del control interno, con más autonomía, más recursos financieros y mejores recursos humanos, lo cual desde luego rompió la dinámica de "ser juez y parte" (Sandoval Ballesteros, 2019).

Sin embargo, en la segunda parte de su sexenio y haciendo gala de uno de los elementos más claros del síndrome de Penélope, en abril de 2022 el presidente abortó la reforma inicial de su sexenio y devolvió las facultades ejecutorias de las compras públicas y las contrataciones a la SFP. De forma preocupante su propuesta incluyó además fusionar, eliminar e ir desapareciendo los órganos internos de control (OICs). Asimismo, transfirió a la SFP las facultades de nombramiento y destitución de los Titulares de Administración y Finanzas, en otras palabras los viejos oficiales mayores, quienes son los encargados de realizar las compras públicas, lo cual implica que hoy la institución que se supone debe fungir como control interno se vea inmersa en continuos conflictos de intereses, y se halle en una situación de "ser juez y parte" a la hora de fiscalizarse, lo cual contraviene por cierto la reforma constitucional de 2016 en materia de fiscalización (Cámara de Diputados, 2022).

II. Tejidos y evoluciones. Mañana del sexenio: 2018-2021

En esta sección ofreceremos los que fueron los tejidos programáticos y evoluciones del control interno y el combate a la corrupción impulsados durante la primera mitad del

sexenio del presidente López Obrador. Lo haremos analizando lo que fueron los cinco ejes estratégicos que orientaron el relanzamiento de la SFP, los cuales le permitieron renovar completamente su rol en la Administración Pública Federal. Dados los importantes avances resultó preocupante que el presidente de México justo a la mitad de su periodo se hubiera dejado presionar por quienes estuvieron incómodos con la fiscalización y el control interno en la mañana de su gobierno y que, en la segunda parte de este, desde la SFP hubiera decidido temerariamente que los órganos internos de control se fueran eliminando aceleradamente.

El combate a la corrupción fue la prioridad para la administración del presidente López Obrador, tal y como lo reflejó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), así como el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024* (PNCCIMGP). El objetivo principal fue relanzar y fortalecer la SFP, cuya extinción había sido decretada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Los cinco ejes estratégicos que orientaron el relanzamiento de la SFP fueron:

1. Ciudadanización del combate a la corrupción y la impunidad;
2. Democratización de las tecnologías;
3. Protección a alertadores internos y externos de la corrupción;
4. Servicio profesional de carrera con perspectiva de género; y
5. Austeridad Republicana y fiscalización de la gestión pública.

Estas cinco estrategias fueron adoptadas como ejes programáticos del ya referido PNCCIMGP[5] y asimismo fueron asumidas por el presidente de la República como líneas orientadoras de su *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND) (DOF, 2019). Las líneas de acción del relanzamiento

[5] Los objetivos prioritarios del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, son los siguientes: 1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción; 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal; 3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública; 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal; 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano (SFP, 2019d).

de la SFP se distanciaron de los planes de desarrollo de factura neoliberal de manera tajante.

Ambos programas (PND y PNCCIMGP) plantean una nueva forma de entender la corrupción precisamente desde el paradigma del Enfoque de la Corrupción Estructural, teorizado y desarrollado por la titular de la SFP durante la primera mitad del sexenio (Sandoval Ballesteros, 2016, 2024). Ambos planes adoptan *ad verbatum* la siguiente conceptualización de la corrupción como "*un problema de dominación que se origina en un diferencial de poder estructural, el cual se produce por la combinación de tres elementos: el abuso de poder, la prevalencia de la impunidad y la falta de participación ciudadana*" (SFP, 2019d, p. 3).

Aplicando el concepto de corrupción estructural desde la SFP se fortaleció el control interno y se transitó de la simulación prevaleciente en los anteriores gobiernos a la acción; del encubrimiento de los desfalcos a la investigación cuidadosa; y de la impunidad a la sanción de los casos emblemáticos. Con el relanzamiento de la SFP se buscó demostrar que el gobierno estaba decidido a utilizar todas sus facultades legales para asegurar que ningún servidor público se beneficiase indebidamente de su encargo (Sandoval Ballesteros, 2019; SFP, 2019b, 2020b). Entre los principales avances y acciones claras y concretas realizadas durante la primera mitad de la administración alineadas a los siete ejes rectores tenemos los siguientes:

A. Combate frontal a las causas y efectos de la corrupción

La SFP implementó nuevos esquemas de fiscalización, para que ésta se tradujera en menores espacios para el abuso de poder y la arbitrariedad. Así, la fiscalización se concibió desde una perspectiva amplia, como un mecanismo de prevención, un instrumento de acompañamiento a las acciones de gobierno, una constante revisión de los procesos de toma de decisiones, y los infaltables ejercicios de auditoría del gasto público y la acción de las entidades; así como la sanción inmediata a quienes incurrían en irregularidades y, con mayor énfasis, una fiscalización que permitiera eficientizar los procesos de gobierno.

Con el objetivo de estandarizar la calidad de la fiscalización al inicio de este gobierno se elaboraron dos *notas metodológicas* que marcaron la pauta de la práctica fiscalizadora. De hecho, en un esfuerzo sin precedentes, durante la primera mitad de este gobierno, la SFP se convirtió en el principal auditor y fiscalizador del gobierno federal, rebasando con mucho la acción fiscalizadora de la ASF y otras comisiones autónomas.

Lo anterior llevó a que el 13 de febrero de 2020, en un hecho singular en la historia moderna de la rendición de cuentas se presentó el *Primer Informe de Fiscalización de la Función Pública*, (SFP, 2020a) correspondiente al ejercicio 2019. Este histórico informe reflejó la nueva visión fiscalizadora que fue más allá de la auditoría e incluyó por primera vez labores de prevención, asignación de responsabilidades y mejora de procesos, con el objetivo de asegurar que los recursos públicos se ejercieran con base en una nueva ética pública.

La presentación de este importante documento, cuyo ejercicio se interrumpió en la segunda mitad del sexenio, quedó para la historia y dio a conocer los resultados de más de 2,400 auditorías que derivaron en más de 10 mil observaciones. El documento también demostró que la Secretaría de la Función Pública no sólo se ocupaba de prevenir la corrupción, sino que, además, por esa pronunciada acción fiscalizadora, la secretaria generaba recursos propios llegando incluso a ser una instancia autosustentable. Durante los tres primeros años de gobierno se lograron recuperaciones por más de dos mil millones de pesos por irregularidades identificadas en las auditorías. Las cantidades recuperadas por la fiscalización prácticamente igualaron el presupuesto asignado a esa dependencia. Este esfuerzo de auditoría le permitió a la SFP evitar y corregir desfalcos en obras públicas como el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco; proyectos carreteros como el tramo Manzanillo-Puerto Vallarta; el Tren México-Toluca, entre muchos otros. Por ejemplo, en el primer caso se impuso una millonaria multa resarcitoria por más de 110 millones de pesos a una persona servidora pública que provocó un daño al patrimonio del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) al no cumplir con las obligaciones de su encargo. La persona sancionada, durante su desempeño

como subgerente de Obligaciones Fiscales en Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, entre 2015 y 2016, fue responsable de pagar de manera extemporánea el Impuesto al Valor Agregado (IVA) generado por la Tarifa de Uso de Aeropuertos que cobra el AICM a todos los pasajeros y cuyos recursos se gestionaban a través de un fideicomiso. Esto, a pesar de que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó que se debía cumplir con dicha obligación fiscal. El pago fuera de tiempo generó actualizaciones y recargos que significaron un daño al patrimonio del AICM como ya hemos dicho, por arriba de los 100 millones de pesos. Por tal motivo, tras un detallado procedimiento de responsabilidades administrativas que se instruyó desde la SFP, el OIC en Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, determinó imponer la sanción de inhabilitación por 10 años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y una multa resarcitoria por 110 millones 323 mil 810 pesos.[6]

Al cierre de 2019, la Función Pública se colocó como la entidad fiscalizadora más importante del país al realizar 45% más auditorías que la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la cuenta pública de 2018. Y, considerando únicamente las auditorías hechas al gobierno federal, durante la primera mitad de este gobierno se realizaron el quíntuple de los procedimientos efectuados por la ASF; mientras que esta última hizo 478 auditorías, la Función Pública pudo realizar 2,401 (SFP, 2020a, pp. 12-25). Adicionalmente, se ejecutaron dos visitas de control a 24 de los 25 programas prioritarios del Gobierno Federal, a los cuales se les asignó un presupuesto de más de 255 mil millones de pesos. En estos casos se emitieron recomendaciones para mejorar los mecanismos de control interno y prevenir actos de corrupción.

Las auditorías de la Función Pública resultaron en más de 10 mil 600 observaciones, por un monto de 544.8 mil millones de pesos. El monto ejercido con presuntas

[6] Este procedimiento administrativo fue un gran ejemplo del Síndrome de Penélope que caracterizó al segundo trienio de la administración en términos del control interno. Las irregularidades detectadas y demostradas a partir la auditoría instruida desde la propia SFP durante el primer trienio, fueron anuladas durante la segunda mitad de la administración, lo que llevó a que el 16 de octubre de 2023 bajo la titularidad de segundo secretario de la SFP se declarara la nulidad lisa y llana de la sanción administrativa.

irregularidades es superior al presupuesto federal de los sectores de Educación y Salud juntos; los dos sectores con más recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En suma, en lo tocante a la responsabilidad constitucional de la SFP de auditar la gestión y la obra pública, durante las administraciones neoliberales, esta tarea era realizada superficialmente, enfocándose en los procedimientos más que en los resultados del gobierno. Este enfoque cambió radicalmente con el relanzamiento de la SFP a partir de 2018 y tan solo durante el primer año del gobierno, se elaboró un ambicioso programa de auditoría con criterios claros, para estandarizar la calidad de esas auditorías, se homologaron los reportes, y se atendieron las áreas más vulnerables a la corrupción, priorizando siempre la evaluación del desempeño.

B. Combate a los niveles de impunidad en el ámbito administrativo federal

Como ya ha quedado claro, a partir del *enfoque de la corrupción estructural* aplicado, se presume que la impunidad entre las más altas esferas del poder respecto de sus actos indebidos, lo mismo en el sector privado que en el sector público, es una de las razones fundamentales que explica la falta de integridad en la vida pública. Esa impunidad ha sido la causa del crecimiento de la corrupción, y por ello se consideró durante la primera mitad de la pasada administración, que su combate tenía que ser uno de los objetivos centrales de la SFP. En el combate a la impunidad, se dieron pasos importantísimos para detener la simulación y fortalecer la investigación y sanción de las faltas administrativas de las personas servidoras públicas, sin distingo de si ellas provenían de la administración del presidente López Obrador o de las anteriores. Se trabajó arduamente para que el poder público honrara el interés general y no estuviera al servicio de los intereses privados, y para sancionar cuando esta máxima no se cumpliese. El relanzamiento de la SFP implicó actuar decididamente para no tolerar nunca más la corrupción que había caracterizado a los gobiernos neoliberales previos. Por ello entre septiembre de 2019 y junio de 2020, se recibieron 27 mil 768 denuncias por posibles actos de corrupción o faltas

administrativas en toda la APF. Pero no sólo se atendieron un número importante de denuncias, sino que además se redujeron el tiempo de atención y se mejoró claramente la sustanciación de los casos (SFP, 2019b, 2020a).

Como parte de una estrategia de la SFP en el combate a la impunidad, la discriminación y la desigualdad, se instauró el Protocolo de Actuación con Perspectiva de Género en la Investigación y Sustanciación de Quejas y Denuncias (2019). Se trató este de un instrumento inédito en la APF. El protocolo siguió los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y se alineó con el Objetivo 5, Igualdad de Género, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU, 2025). El protocolo constituyó un mecanismo para propiciar investigaciones y resoluciones con perspectiva de género. Este protocolo fortaleció la actuación de los Órganos Internos de Control, Unidades de Responsabilidades y demás áreas competentes en la investigación de quejas y denuncias. Además, este documento aseguró la adopción de medidas de protección necesarias para garantizar la no discriminación por motivos de género. Se buscó con esto propiciar la igualdad entre mujeres y hombres, favoreciendo el acceso de las mujeres al pleno ejercicio de sus derechos.

Un caso emblemático a este respecto fue el de la imposición de la máxima sanción administrativa permitida por la norma a un funcionario público del IPN consistente en destitución del cargo e inhabilitación. Este procedimiento de sanción administrativa tuvo su correlato en el ámbito penal ya que quien se atrevió a agredir sexualmente a una alumna en el CECYT No. 6, "Miguel Othón de Mendizábal", del Instituto Politécnico Nacional (IPN), llegó a verse privado de su libertad. Esa fue la primera vez que desde el Órgano Interno de Control (OIC) del IPN se sancionaba una agresión sexual por ir en contra de los valores y principios establecidos por el Código de Ética de las Personas Públicas del Gobierno Federal que dentro del Proceso de Relanzamiento de la SFP habíamos presentado al inicio de esta administración en la SFP. Ello como fue evidente, sentó un precedente para este tipo de casos, ya que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no especifica todavía a la fecha esta conducta como una falta sancionable.

En apego a la norma y con una perspectiva de atención a la comunidad politécnica, di la instrucción al OIC del IPN de atender de manera inmediata la denuncia presentada por la víctima en 2019, en la que acusó a este funcionario público, de un abuso de poder ominoso, al haberla atacado sexualmente dentro del plantel escolar. Durante la investigación, en la que en todo momento se garantizaron los derechos constitucionales tanto de la denunciante como del acusado, se realizaron diversas diligencias, entre las que destacan recabar las declaraciones de la propia víctima y de otros estudiantes del mismo plantel. Con esta investigación y procedimiento administrativo sancionador se demostró que, a diferencia del pasado, durante el periodo del relanzamiento de la SFP, la atención a la violencia de género buscó cambiar y ofrecer canales más sensibles y accesibles para denunciar y, sobre todo, para tomar acciones concretas y sanciones contundentes para que no hubiera impunidad.

Desde la SFP hubo un compromiso serio al inicio del gobierno con las mujeres y desde la fiscalización se buscó trascender las palabras y los discursos para manifestarse en acciones y políticas públicas concretas. El acoso y el hostigamiento sexuales fueron durante los primeros tres años del sexenio inaceptables en la Administración Pública Federal. Otro documento histórico que surgió al inicio del sexenio desde la SFP fue el *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexuales*, que entró en vigor en febrero de 2020, y que estableció procedimientos de investigación y de sanción que posibilitaron durante la primera mitad del sexenio un efectivo acompañamiento para las víctimas mujeres y el acceso a la justicia.

Además, en marzo de 2020 se integró al Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal una reforma instruida por la SFP para prohibir el acoso sexual, hostigamiento sexual y cualquier conducta impropia que implicase una violación de los derechos humanos.

C. Fortalecimiento del control interno en la Administración Pública Federal

Durante la primera parte del actual sexenio continuamente se visualizó el control interno como un instrumento preventivo para asegurar la consecución de las metas y objetivos de las instituciones públicas y, siempre se trató de fortalecerlo cada vez más. El control interno nos permitió prevenir riesgos de incumplimientos; advertir a tiempo sobre situaciones de malos manejos de sus recursos[7]; evitar desperdicios y dispendios; inhibir la comisión de conductas indebidas, y asegurar la rendición de cuentas.

[7] Emblemáticamente en el caso de Segalmex es importante reconocer la labor que desde la SFP y el OIC específico se dio para su participación en la oportuna rectificación del mal uso de los recursos públicos. En el caso de la información vertida alrededor de los casos de corrupción y el mal manejo de los recursos públicos de las empresas Liconsa y Dicosna y la naciente institución consolidadora Segalmex, toda esta información que fue incorrectamente filtrada a los medios surgió de la actividad del Órgano Interno de Control durante los tres primeros años de la SFP. Recordemos que "Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad" publicó en su portal una serie de reportajes sobre presuntas irregularidades. Esta organización tiene publicadas, desde julio de 2021 hasta septiembre de 2023, 21 investigaciones sobre las presuntas desviaciones de recursos en Segalmex- Dicosna-Liconsa. De todas ellas 11 corresponden a la información derivada de los resultados y avances de la actividad del Órgano Interno de Control de esas instituciones durante la primera mitad de este sexenio. En este periodo de intensa actividad fiscalizadora, el OIC fue quien descubrió y demostró las tropelías y coadyuvó con la Auditoría Superior de la Federación, para señalar cantidad de recursos defraudados y de presunta falta de comprobación que ascendió en ese momento a 3,027.5 MDP. La SFP, tiene que sujetarse a un procedimiento administrativo confidencial, parsimonioso y muy tardado, que ralentizó los resultados del trabajo realizado por la SFP durante ese periodo, pero cuya calidad y ética profesional y convicción de combate a la corrupción fueron las que marcaron el parteaguas de todos los acontecimientos vinculados a estas instituciones, por más que otros actores públicos y privados se hayan adjudicado el resultado de un trabajo realizado desde la SFP durante la primera mitad del gobierno. Todos los resultados de auditorías instruidas por la SFP quedan para la historia en los informes de fiscalización, en los informes de irregularidades o en los informes de presuntas responsabilidades o en los documentos que desde la propia SFP durante los tres primeros años del gobierno fueron turnados hacia el Tribunal de Justicia Federal Administrativa o incluso a la fiscalía general de la República. Además de que muchos de estos informes de presuntas responsabilidades administrativas habían sido ya sancionados por la propia área de Responsabilidades del OIC, en la Secretaría de la Función Pública. (SFP, 2020a).

Para atender ese objetivo, entre 2018 y 2021, la SFP impulsó las transformaciones de los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) de las dependencias y entidades, realizando visitas de control y revisando los padrones de beneficiarios de los programas sociales.[8]

Un instrumento que no se dejó de utilizar constantemente en la SFP durante los tres primeros años del sexenio, lo constituyeron las visitas de inspección, que fueron un acompañamiento a las dependencias y entidades de la APF para evaluar el estado que guardaba el control interno en ellas, con objeto de identificar si contaban con una apropiada administración de los riesgos institucionales. En aras de un seguimiento más cercano, se realizaron visitas de control a los programas prioritarios del Gobierno Federal, cuyo presupuesto inicial fue de 255 mil 359 millones de pesos. Sin embargo, debido a que entre enero y mayo de 2020 el número de programas se amplió a 36, se le asignaron al conjunto de los programas 511 mil 146 millones de pesos para su funcionamiento. Con las visitas se buscó reforzar los mecanismos de control de los procesos sustantivos y fortalecer la administración de riesgos. Además, se realizó un acompañamiento a los programas que fueron creados durante la primera parte del sexenio o que se encontraban en reestructuración para la implementación de sus Sistemas de Control Interno.

La emergencia sanitaria obligó a la SFP a definir nuevos criterios para acompañar y controlar la operación de los 24 programas prioritarios del Gobierno Federal, a fin de que en el marco del Programa Emergente para el Bienestar y el Empleo y de Austeridad, se pudieran lograr sus objetivos de proporcionar bienestar a la población que enfrentó mayores carencias, y se buscó promover la generación de empleos para reactivar la actividad económica. También, se utilizaron las herramientas del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) que muy al principio del

[8] Recientemente se ha documentado por parte de periodistas de investigación y expertas en fiscalización como Muna Dora Buchain que todos los expedientes en los cuales la SFP avanzó en sus investigaciones durante los primeros años del sexenio en relación con las denuncias, quejas y reclamos por la forma en que operaron los programas sociales, durante el periodo de Roberto Salcedo (los últimos tres años del sexenio) fueron cerrados uno a uno con la instrucción de concluirlos "por acuerdo de archivo". (Muna D. Buchahin, [@MBuchahin], 2024).

gobierno se intentó arrebatar a la SFP por parte de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, y mediante la cual la Función Pública revisó frecuentemente los padrones de los distintos programas impulsados por el gobierno lo que permitió verificar los apoyos entregados, la operación de los servicios, los subsidios y las transferencias realizadas, en estos casos. De esta manera a la SFP le fue posible vigilar que los recursos llegaran a manos de sus beneficiarios y del mismo modo profundizar en las investigaciones respectivas cuando había denuncias y sospechas de conductas ilícitas.

D. Auspicio de la participación ciudadana en la vigilancia y el combate a la corrupción

Uno de los motores principales que permitieron dar buenos resultados en la embestida contra la corrupción durante los tres primeros años, fue la ciudadanización de su combate. La corrupción estructural ya ha quedado claro profundiza el abuso de poder y simultáneamente aliena y excluye a la sociedad. De muchas maneras los poderes fácticos han operado para excluir la participación cívica y tener amplios márgenes para la protección de sus intereses. Por ello en el proyecto del relanzamiento de la SFP se reformó la Función Pública con un nuevo enfoque de integridad institucional, con mayor vigilancia ciudadana, cultura participativa y el auspicio y protección de alertadores internos de la corrupción. Desde la SFP se impulsó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, se involucró directamente a los ciudadanos en la vigilancia del ejercicio gubernamental. Para lograrlo, en 2020 la Secretaría de la Función Pública formalizó la creación de la Coordinación General de Ciudadanización y Atención a Víctimas de la Corrupción.

Se elaboraron lineamientos en materia de vigilancia ciudadana y gubernamental por medio de un proceso consultivo y abierto, a través del cual se definieron los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el combate a la corrupción e impunidad. También se implementó un modelo –nunca antes desarrollado– de atención humana de las peticiones y denuncias ciudadanas, con captación a través de redes sociales, el cual ha incluido protocolos de asistencia, atención y auspicio de derechos de las y los ciudadanos alertadores.

Ello consistió en una estrategia que transversalizó la ciudadanización, al involucrar nuevos mecanismos para fomentar la participación ciudadana. Esto se logró por medio de esquemas innovadores de Contraloría Social, el impulso de la Integridad en las Empresas que interactúan con el Gobierno, la Defensoría de Oficio, el acompañamiento de personas víctimas de la corrupción, así como el fomento de la denuncia y el alertamiento (los *whistleblowers* mexicanos) como parte de la nueva cultura del combate a la corrupción y la impunidad.

Todas estas acciones pusieron en el centro a las personas, a los ciudadanos y al correlativo respeto y garantía de sus derechos. Las acciones de ciudadanización emprendidas desde la Secretaría de la Función Pública de la primera parte de este gobierno se alinearon perfectamente con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Con ello se buscó garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, la mejora en el programa de trabajo, así como la tarea de verificación del cumplimiento de las acciones de promoción y operación de la Contraloría Social, estuvieron alineadas con el eje de erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, estipulado en el PND (DOF, 2019).

Por otro lado, para contribuir al combate a la corrupción y el establecimiento de mecanismos que favorecieran la confianza en los procesos de contrataciones públicas, desde la SFP se establecieron las bases para otorgar a las empresas un Distintivo de Integridad Empresarial. Para lograrlo, en mayo de 2020 comenzó la operación de la Plataforma del Padrón de Integridad Empresarial, cuyo propósito fue promover la cultura de la integridad dentro del sector empresarial e incentivar en ese sentido a las empresas y personas particulares deseaban ser proveedores del Estado.

E. Promoción de la Austeridad Republicana para garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión pública

Conceptualmente la Austeridad Republicana aplicada por la administración de López Obrador fue diametralmente opuesta al concepto de "austeridad neoliberal" utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos

desde una perspectiva antiestatal se aplicó principalmente al gasto público y a los programas sociales. En contraste con las políticas públicas de Austeridad Republicana, la idea central siempre fue refrendar el compromiso del gobierno de mantener la estabilidad macroeconómica y el impulso de una política de austeridad al interior de la Administración Pública Federal. La Ley Federal de Austeridad Republicana estableció tres disciplinas presupuestales en la Administración Pública Federal, la austeridad en materia de recursos humanos; en materia de gasto público; y en materia de conflictos de interés.

El presidente López Obrador ya desde el 15 de julio de 2018, incluso antes de su toma de posesión, hizo públicos los: "*50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana*". Dicho documento constituyó desde el principio el compromiso del todavía presidente electo López Obrador con el pueblo de México de ofrecer un uso racional de los recursos que la Federación tiene a su disposición para el logro de sus fines (AMLO, 2019). Asimismo, el presidente auspició la Ley Federal de Austeridad Republicana cuyos trabajos de diseño institucional, normativo y legislativo, por encomienda directa del presidente, quedaron a cargo de su primera Secretaría de la Función Pública desde la época de la transición política entre 2017 y durante 2018 y más claramente en el arranque del gobierno a partir de 2018. Estas tareas de reflexión, redacción y debate de ideas en torno a la Ley de Austeridad se fueron robusteciendo con el tiempo y durante 2019 la titular de la Secretaría de la Función Pública presentó y defendió ante las Cámaras de Senadores y de Diputados la iniciativa de Ley en específico.

En los numerales del 8 al 49 de esos "*50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana*", se propusieron una serie de medidas de austeridad para reorientar el gasto público, entre ellas: que el presidente de la República obtuviera menos de la mitad de lo que recibió el anterior titular del Ejecutivo Federal; que no se compraran vehículos nuevos; ni sistemas de cómputo en el primer año; que se redujera el número de asesores; se eliminaran los bonos y canonjías; que se pusiera un límite a los viáticos; se cancelaran las partidas de gastos de seguros médicos mayores; y que se suprimieran todas las estructuras y programas

duplicados, oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, de compras, etc.

Tales consideraciones después tuvieron un reflejo claro en diversos artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Por ejemplo, el Art. 10 de dicha Ley exige límites al gasto que tendrán las personas servidoras públicas en algunos conceptos muy importantes:

> "Artículo 10. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por concepto de telefonía, telefonía celular, fotocopiado, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, papelería, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones y seminarios, necesarios para cumplir la función de cada dependencia y organismo, no podrán exceder de los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación…"

El Art. 16 de la Ley de Austeridad prohíbe entre otras cosas la compra o arrendamiento de vehículos de lujo, las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo sin previa justificación; la contratación de seguros de ahorro, de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales entre otros productos financieros. De manera muy importante el Art. 17 prohíbe la creación de fideicomisos en materia de salud, educación, procuración de justicia, seguridad social y seguridad pública; y el Art. 22 prohíbe contratar con recursos públicos cualquier tipo de jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, así como seguros médicos privados.

En términos de burocracias y aparatos organizacionales onerosos, durante muchos años en México existió una alta burocracia dorada. Se trató de una casta de altos funcionarios públicos que con el dinero de los ciudadanos realizaban compras abusivas para su beneficio personal. Desde el relanzamiento de la SFP (Sandoval Ballesteros, 2019) siempre se buscó poner un alto a este tipo de abusos. Primero con el Memorándum

de Austeridad del 3 de mayo de 2019 que fue presentado y anunciado por los titulares de la Secretaría de la Función Pública y de Hacienda, asimismo se anunció que la primera de estas dos dependencias estaría a cargo de vigilar su implementación (Gobierno de México, 2019a). Más tarde con la aprobación de dicha Ley en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019[9] y con el refrendo de esta por parte del Senado el 2 de julio de 2019,[20] adicionalmente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Austeridad Republicana el 19 de noviembre de 2019, se prohibieron definitivamente servicios como los celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes al extranjero y transportación en clases ejecutivas.

En materia de recursos humanos, se ajustaron las estructuras orgánicas y ocupacionales en concordancia absoluta con los principios de racionalidad y austeridad republicana. Así las instituciones que conforman la Administración Pública Federal aplicaron el nuevo tabulador definido por la SFP para definir los ingresos de las personas servidoras públicas adscritas. De mayo a diciembre de 2019 se redujeron en 28.5% los puestos dentro de los gabinetes de apoyo: choferes personales, secretarios particulares y asesores. Muchos de esos trabajadores fueron reasignados de acuerdo con sus capacidades para desempeñar funciones verdaderamente sustantivas. El objetivo fue no permitir mayores lujos o privilegios para los altos mandos. Adicionalmente, en cumplimiento de la LFAR y el compromiso presidencial asumido el 1 de diciembre de 2018, el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal publicado el 29 de mayo de 2020, desapareció el grupo jerárquico "L", relativo a las Direcciones Generales Adjuntas, del tabulador de sueldos y salarios.

---

[9] La Ley Federal de Austeridad Republicana se aprobó con 387 votos a favor, 33 en contra y cero abstenciones, y posteriormente, en lo particular con 361 votos a favor, 45 en contra y dos abstenciones, tras desechar 15 reservas presentadas por diputados del PRI. Ver en: Cámara de Diputados (2019), Cámara de Diputados, 30 de abril de 2019 (Cámara de Diputados, 2019).

[20] La Ley Federal de Austeridad Republicana se refrendó en el Senado con 74 votos en favor y 29 abstenciones, así el Pleno del Senado de la República aprobó expedir la Ley Federal de Austeridad Republicana. Ver en: Secretaría de la Función Pública (2019), (SFP, 2019c).

La política de austeridad republicana, se propuso dar prioridad a las actividades sustantivas frente a las de apoyo. En 2018, al inicio de la administración existían 1, 928 plazas de Gabinete de apoyo y asesores en la Administración Pública Federal Centralizada. Estas no realizaban labores sustantivas y por ello se redujo su estructura y con ello su costo al erario en un 30%. Asimismo, estas medidas de austeridad redujeron los sueldos de todos los altos mandos, de entre un 12% y 47% (Sandoval Ballesteros, 2019).

Por lo que se refiere a los gastos de operación, la SFP predicó con el ejemplo, En 2019 se ejercieron recursos por 295 millones de pesos frente a los 561.7 millones de pesos gastados en 2018, lo que representó ahorros por alrededor 266.7 millones de pesos, lo que equivalió a una economía del 49.2% solamente en el rubro de gastos de operación. Hubo gastos que se redujeron al 100%, por ejemplo, en telefonía móvil (Sandoval Ballesteros, 2019).

También en términos de las disciplinas de gasto, durante la primera mitad del sexenio, se definieron los manuales para integrar los informes de austeridad que cada una de las dependencias tendría todavía hoy por Ley que entregar al Congreso de la Unión, así como al Comité de Evaluación de las Medidas de Austeridad. Este Comité en 2020 fue presidido por la Secretaría de la Función Pública y el 4 de marzo de 2020 se publicaron en el DOF sus lineamientos de operación y funcionamiento (2020). Además, en marzo de 2020, de igual manera se publicaron los *Lineamientos del Comité de Evaluación de la Política de Austeridad* (2020) y también se elaboraron los lineamientos de la *Ley de Austeridad Republicana* para implementar en toda su amplitud las medidas para prevenir *los conflictos de intereses*. Estos últimos lineamientos, proponían la creación de la figura de fideicomiso ciego (Sandoval Ballesteros, 2007b)[11] para separar los activos privados que entraran en conflicto con las responsabilidades de los servidores públicos, así como un catálogo de servidores públicos sujetos a las disposiciones establecidas para evitar el fenómeno de las "puertas giratorias".

[11] Sandoval Ballesteros I.E. (2007) "Rendición de Cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera". México, Auditoria Superior de la Federación, octubre 2007.

La práctica de la austeridad republicana, la fiscalización y la evaluación de la gestión pública, efectivamente permitió al inicio de ese sexenio que los recursos se canalizaran hacia proyectos de beneficio a las mayorías, con objeto de evitar que el dinero público se continuara dilapidando en gastos superfluos. Lamentablemente, durante la segunda mitad del sexenio, desde la SFP todas estas figuras, lineamientos e informes quedaron en el más absoluto olvido.

F. Fortalecimiento de la transparencia y el gobierno abierto

La transparencia no debe concebirse como una obligación burocrática, sino como un instrumento de acción colectiva que hace efectiva la rendición de cuentas, el combate a la corrupción con objeto de mejorar tanto la toma de decisiones como las acciones gubernamentales. Durante la primera parte del sexenio, desde la SFP se impulsaron una serie de medidas para alcanzar una transparencia democrático-expansiva (Sandoval Ballesteros, 2013) ya que uno de los elementos fundamentales de la ética pública de la SFP fue brindar información a la ciudadanía de manera proactiva, clara y sencilla. Desde los primeros días de este gobierno, la SFP y el Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil publicaron el Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (SFP, 2019g) que, siempre fue un proceso colaborativo. Éste tuvo como propósito reportar los compromisos establecidos y sus respectivos avances. Para la construcción de este Plan de Acción, se tomaron en cuenta criterios internacionales, por lo que el proceso avanzó en dos vías. Por un lado, se identificaron temas de interés general mediante una consulta pública; por el otro, se definieron temas de relevancia e interés nacional a propuesta de los integrantes del Comité Coordinador. Asimismo, el trabajo para construir el Plan de Acción se condujo siempre bajo dos ejes transversales: la igualdad de género, para integrar los compromisos de gobierno abierto, y los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Entre las acciones emprendidas a través del Plan de Acción de AGA destacaron:

a. México se convirtió en el primer país de la Alianza Internacional en trabajar para fortalecer controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas. Compromiso con el que se han impulsado las demandas de la sociedad tras las denuncias de Gobierno Espía en 2017, las cuales ocasionaron la ruptura de la Alianza en México.
b. En materia de recursos públicos y fideicomisos, se asumió el compromiso de diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva, monitoreo y vigilancia ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos operados a través de estos instrumentos, para combatir la opacidad, la corrupción y la impunidad.
c. También se propuso mejorar la calidad y acceso a la información pública sobre la gestión de los recursos hídricos, forestales y pesqueros a través del Índice de Transparencia de Recursos Naturales.
d. Para transparentar la titularidad de beneficiarios reales, se ha hecho el compromiso de elaborar un Plan de Acción Nacional para implementar los Principios de Divulgación de Transparencia de los Beneficiarios Finales.

También, se promovió la transparencia y la legalidad en toda la APF. Al respecto, en 2019 y durante toda la primera mitad del sexenio de López Obrador, la SFP logró por primera vez en la historia que el 100% del gabinete legal y ampliado, subsecretarios y delegados federales hicieran públicas sus Declaraciones Patrimoniales y de Interés (SFP, 2019e). Como parte de este ejercicio de transparencia, a través de las tecnologías de la información, se lanzó el portal Nómina Transparente (SFP, 2019a) para hacer pública la información del salario de todos los servidores públicos. Hasta su lanzamiento, el 15 de abril de 2019, sólo se podía conocer el salario de alrededor de 100 mil servidores públicos. Desde entonces, están disponibles los ingresos de 1.4 millones de funcionarios federales y de 1.7 millones de maestros en la nómina federalizada.

G. Promoción de la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos en la APF

A fin de fortalecer el relanzamiento del Servicio Profesional con Perspectiva de Género, el 5 de marzo de 2020 se lanzó la primera convocatoria exclusiva para mujeres. Lo cual durante la segunda parte de este sexenio no se volvió a realizar. Si bien la ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) había ya existido por más de 15 años, durante la primera mitad del sexenio bajo análisis, utilizado el mismo marco normativo, se emprendió la primera acción concreta que permite una perspectiva de género en el SPC. Incluir a las mujeres con mecanismos de participación estructural, económica y política implicaba accionar desde las altas esferas, promoviendo principalmente apuntar a la inclusión de mujeres en puestos directivos.

En el SPC sólo el 31% de los puestos de Direcciones General son ocupados por mujeres y 69% lo ocupan hombres. En general en todos los demás niveles de puestos el porcentaje general es de aproximadamente 60% para hombres y 40% para mujeres.[12] Para lograr mitigar esta diferenciación durante 2020 y 2021 desde la SFP se implementaron como una acción afirmativa para combatir la desigualdad entre hombres y mujeres en el ingreso al SPC, los primeros concursos que discriminaban positivamente, sí que fueron exclusivos para mujeres.

A la iniciativa se sumaron más de 40 instituciones para que 400 plazas de mando fuesen concursadas y ocupadas única y exclusivamente por mujeres. De esta manera, se lograron ofrecer, en una acción interinstitucional más de 1 mil 700 plazas que fueron ocupadas por mujeres. Se trataron tanto de plazas del SPC que no estaban ocupadas ni en concurso, por lo cual no se afectó o vulneró a nadie en sus derechos. En el primer concurso con perspectiva de género se lograron ofrecer 1 mil 736 plazas de las cuales 143 correspondían al SPC y el resto no formaban parte del SPC. En total se concursaron 1 mil 996 plazas, 120 del SPC.[13] Estos resultados representaron un 14.9% más de puestos concursados, en comparación con los que se

[12] Información recabada del Registro Único de Servidores Públicos de la Secretaría de la Función Pública con corte del estatus al 15 de junio de 2021.

[13] Información recabada de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF de la Secretaría de la Función Pública, con corte del estatus de los concursos al 8 de

habían comprometido inicialmente. El segundo concurso exclusivo para mujeres se comunicó el 8 de marzo de 2021, con el propósito de que ingresasen al gobierno 724 servidoras públicas. Al 29 de junio de 2021 se habían publicado un total de 665 convocatorias, es decir, a casi 4 meses de su inicio, ya se había logrado sacar a concurso el 91% respecto de la cifra comprometida (SFP, 2021, p. 62). Esta práctica desde luego, no se continuó durante la segunda mitad del sexenio.

Asimismo, el 22 de mayo de 2020 se lanzó el Sistema de Capacitación Virtual para Servidores Públicos (SICAVISP), a través del cual, los servidores públicos de la Administración Pública Federal (APF) podrán seguirse capacitando para fortalecer su profesionalización y su ética en el desempeño de sus labores. El SICAVISP fue un sistema de capacitación abierto, gratuito y de fácil acceso que podía ser utilizado en cualquier computadora con acceso a internet y que permitió dar seguimiento a la trayectoria de profesionalización de las personas servidoras públicas. Este Sistema tuvo una oferta de capacitación inductiva, formación continua y para la alta dirección, donde las personas servidoras públicas podían adquirir, desarrollar y actualizar sus conocimientos y habilidades en programas sobre control y fiscalización, asuntos jurídicos e informática, entre otros.

Por otro lado, se avanzó con la redacción de un nuevo código de ética para los servidores públicos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 5 de febrero de 2019. De esta manera fue posible difundir las medidas de austeridad republicana a través de los 303 Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés. En esta misma línea de acción para combatir los conflictos de interés se logró que todos los servidores públicos declararan su patrimonio e intereses. A pesar de lo polémica que puede resultar esta medida[14] aprobada en la reforma constitucional en materia anticorrupción

marzo de 2021.

[14] Lo discutible de universalizar este deber, radica en el hecho de que obligar indistintamente a todos los servidores públicos a presentar una declaración patrimonial, además de no garantizar un seguimiento efectivo a la evolución de su patrimonio, podría tornarse un proceso oneroso de poca utilidad, ya que la cantidad de sujetos obligados y los recursos necesarios para gestionar la información proporcionada, inciden en el nivel de efectividad de un sistema de declaraciones.

de 2015, durante la primera mitad del actual gobierno, a través del esfuerzo y voluntad de la SFP, aún con los embates de la pandemia por el Covid-19, logramos que la totalidad de los servidores públicos de la APF dieron cumplimiento a este deber constitucional; mediante un formato que, si bien fue aprobado de manera colegiada por los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, consideró en gran medida las observaciones técnicas y las propuestas planteadas por la titular de la Secretaria de la Función Pública ((SESNA), 2020). Destaca el hecho de que la SFP, como dependencia encargada de recibir las declaraciones juradas, pasó de recibir 350 mil declaraciones en 2019, a más de 1 millón 600 mil en 2020, lo que representó un aumento de 457 por ciento.

Además, en este rubro destacó la voluntad de la SFP por robustecer la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional, manifestada a través de la suscripción de diversos convenios de colaboración para el uso de la nueva plataforma DeclaraNet, con diversas entidades federativas que lo solicitaron, así como con entes públicos autónomos, tales como: la Comisión Federal de Competencia Económica; Instituto Federal de Telecomunicaciones; Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el Tribunal Superior Agrario.

Gracias a los efectos adversos derivados de la crisis mundial, inducida por los desequilibrios en el mercado petrolero durante 2020 y, por otra parte, aquellos asociados a la pandemia del COVID 19, el Gobierno Federal implementó una serie de acciones que se encomendaron de forma directa a la titular de la SFP para privilegiar la eficiencia y reorientación del gasto público. Entre ellas, destaca la extinción de los abultados y opacos fideicomisos de recursos públicos, las llamadas “las cajas chicas” de la corrupción (Sandoval Ballesteros, 2007a). Al operar bajo total opacidad y de manera discrecional, con la venia del marco normativo entonces vigente; a los ciudadanos les estaba imposibilitado el saber cómo era ejercido el presupuesto que se destinaba a dichos fideicomisos. Ante ello, el 2 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto (Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos., 2020) por el que

se ordenó la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, destacando el hecho de que los recursos se concentraron en la Tesorería de la Federación (TESOFE), para evitar duplicidades administrativas y que mediante estos mecanismos no se tenga control o condiciones para fiscalizar el uso de los recursos públicos.

En lo tocante al combate frontal y sin ambages al robo de hidrocarburos que durante las administraciones neoliberales era orquestado desde las propias refinerías de Pemex, gracias al contubernio entre funcionarios públicos, empresarios (como los dueños de las gasolineras) y delincuencia organizada, el robo de combustibles implicó combatir una de las redes de corrupción y delincuencia más funestas para los intereses nacionales durante las pasadas administraciones.

Ante ello, el Gobierno de México implementó una estrategia basada, entre otras acciones, en el cierre de las válvulas de los ductos para el traslado de los combustibles y en su consecuente distribución mediante autos cisterna, todo ello con el apoyo de las fuerzas armadas.[15] Tan sólo en los primeros días de su operación, la estrategia generó ahorros por 2.500 millones de pesos, o 132 millones de dólares. Este dato corresponde a la cantidad de combustible robado diariamente que se evitó con la nueva estrategia. Para el 22 de marzo de 2021, el presidente López Obrador dio a conocer la generación de ahorros por el orden de los 136 mil millones de pesos con el combate al robo de combustibles (conocido popularmente como huachicol), (Sandoval Ballesteros, 2023) lo cual es más de lo que se destina al pago de pensiones para adultos mayores en un año. Esto no sólo permitió tener mayor presupuesto, robusteció la obligación de administrarlo con honradez por tratarse de dinero del pueblo.

Cabe destacar que con la reforma al artículo 19 Constitucional se tipificó como delito grave el robo de

[15] Además de estas acciones, el Gobierno de México, a través de sus fuerzas armadas y de seguridad pública, llevó a cabo revisiones vehiculares en determinados puntos estratégicos de las carreteras federales con mayor trasiego, así como jornadas de atención y orientación en materia de protección civil. Además, se llevaron a cabo operativos para la detección de ductos perforados para la sustracción clandestina de hidrocarburos, así como decomisos de combustible, dinero ilícito, armas y vehículos.

combustible, contribuyendo con ello al plan conjunto para acabar con esta práctica, y logrando una disminución del robo de combustible en un 95%, de manera que de 81 mil barriles diarios que se robaban en noviembre de 2018, se registró una cifra de 4 mil al 21 de abril de 2019 (Gobierno de México, 2019b, p. 21).

Con el propósito de combatir la defraudación fiscal y reducir los espacios regulatorios que permitían esquemas de elusión y evasión fiscal, se efectuaron diversas adecuaciones al régimen legal. A partir de las modificaciones realizadas a las disposiciones fiscales mexicanas en 2020, se centró la atención en empresas multinacionales a las que, mediante el traslado artificioso de sus ganancias obtenidas en México a lugares de escasa o nula tributación, les estaba permitido no pagar el impuesto sobre la renta como corporativo en territorio nacional; de manera que desde el Gobierno de México se llevó a cabo la preparación de reglas administrativas e infraestructura tecnológica para permitir el ágil cumplimiento por parte de los contribuyentes de la obligación de revelar los esquemas relativos a temas identificados de alto riesgo por las autoridades fiscales, a fin de contar de manera anticipada con información de esquemas de planeación fiscal potencialmente agresivos.

También se avanzó en la recuperación de la confianza de los ciudadanos para investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos. Se logró así en este tema un franco aumento durante los tres primeros años de gobierno. Esa confianza se tradujo en un aumento de casi 30% en las denuncias ciudadanas recibidas, que para el 26 de agosto de 2021 llegaron a ser más de 25 mil denuncias. Tan solo en los primeros 100 días de gobierno, desde la propia SFP se habían realizado más investigaciones que las realizadas en todo el último año de la administración pasada. Asimismo, en esos primeros días se sancionaron a más de 1,400 servidores públicos y a casi 200 empresas, y tan sólo en los dos primeros años del gobierno se impusieron multas por más de 1,400 millones de pesos.

En suma, durante todo el primer periodo de este gobierno, se buscó enfatizar el rol preventivo del control interno y, en caso de irregularidades, actuar siempre para corregirlas y sancionarlas de manera inmediata

siempre considerado el combate a la corrupción desde una perspectiva estructural.

III. (Des)tejidos e involuciones en la noche del control interno

Gracias a las muchas acciones y decisiones detalladas en la sección anterior, se dio un combate sin cuartel contra la corrupción estructural, y las políticas de austeridad, liberaron millones de pesos para beneficio de los más desprotegidos. Sin embargo, como veremos en este apartado, en la segunda mitad del sexenio del presidente López Obrador se tomaron una serie de decisiones que implicaron destejer la reforma a la LOAFPF de 2018, las cuales sostendremos aquí desencadenaron serias involuciones que mermaron la fortaleza institucional, la autonomía y el diseño institucional de la SFP.

El 25 de abril de 2022 el presidente de la República propuso una iniciativa para reformar la LOAPF que se aprobó un año después, el 28 de abril de 2023 y que a grandes rasgos centraliza en manos de la SFP las facultades de ejecución de las compras públicas y las compras consolidadas, lo cual anula las facultades de revisión de legalidad de estos mismos procedimientos. Como aquí señalaremos, la contrarreforma de 2023 concentra en la SFP todo lo vinculado con la emisión, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas, así como la interpretación de esta misma legalidad.

Mientras que la reforma a la LOAPF de 2018 transfirió a la Secretaría de Hacienda las facultades de las definiciones de política y normatividad en materia de contrataciones públicas con objeto de garantizar que quien comprara no fiscalizara; la reforma de 2023 devolvió a la SFP la gestión de las compras públicas, al grado de facultar al titular de la SFP para, de manera discrecional, designar y remover a los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de cada sector del gobierno federal.

Si en 2018 la reforma favoreció el espíritu de separación de funciones, auspiciando el control en el ejercicio público, limitando los conflictos de interés y manteniendo la distancia presupuestal, de toma de decisiones de

políticas públicas para mantener la autonomía de la SFP en la vigilancia, el control y la sanción; la reforma de 2023 aborta esa independencia conferida para el cuidado de los tramos de responsabilidad y la autonomía de esa vasta red de auditores distribuidos a lo largo y ancho de toda la APF que en su momento se calificó como el <<ejército de células madre de reacción inmediata en el combate a la corrupción>>(Sandoval Ballesteros, 2019): los Órganos Internos de Control.

En los primeros tres años del sexenio de López Obrador, desde la SFP se reivindicó y dignificó el rol del contralor y sus comisariatos a través de las políticas de democratización de las tecnologías, de ciudadanización del control interno, del auspicio de los informantes internos, del impulso de la perspectiva de género en el servicio profesional de carrera, y de la austeridad republicana en favor del interés público, entre otras varias acciones.

Sin embargo, en los tres últimos años de salida del gobierno, desde la SFP se dio inició a la "fusión" y en los hechos la eliminación del control interno a través de la desaparición de los órganos internos de control, y con ello sometió a la función pública y a los contralores y fiscalizadores, a los dictados y decisiones de los gestores y administradores del dinero y las compras públicas. La legalidad quedó así sometida a la transaccionalidad.

Uno de los mayores retrocesos en materia de independencia, objetividad e imparcialidad es que se transfirió desde la SHCP a la SFP la facultad de nombrar y remover libremente a los otrora oficiales mayores del gobierno federal, encargados de hacer las compras y definir la gestión de los recursos públicos, hoy conocidos como TUAFs: Titulares de las Unidades de Administración y Finanzas, claro está, con las sobresalientes y conspicuas excepciones del sector castrense (SEMAR y SEDENA) en manos de quienes por cierto se dejaron durante todo este gobierno, la ejecución de las mayores obras públicas del Gobierno Federal y a quienes en la segunda parte del sexenio, se les dio la prerrogativa de subsistir bajo una especie de inmunidad anti rendición de cuentas, sin control, transparencia, vigilancia, ni contrapeso de ningún tipo.

Este hecho es un claro ejemplo del destejido de lo avanzado. Al principio del sexenio, por primera vez en muchos años, los mandos castrenses se sometían a la SFP y sus directrices de control interno. Los altos mandos de la SEMAR y SEDENA participaban en los COCODIS y durante 2019 y 2020 por recomendación de la SFP de principios de sexenio, accedieron a dejar de utilizar los recursos de la opaca partida de seguridad nacional. Pues bien, toda esta disciplina a favor del control y la rendición de cuentas cambió por completo en la segunda parte del sexenio, al grado que ahora ninguna de las secretarías de las fuerzas armadas se someterá al arbitrio de la Función Pública.

Por otro lado, la nueva facultad de la SFP para nombrar y remover con libertad a los TUAFs no tiene coherencia organizacional. La reforma de 2023 señala que estos altos funcionarios dependen "jerárquica, estructural y presupuestalmente" de cada una de las dependencias y entidades que los albergan. Por ello no existe razón presupuestal u organizacional alguna para que la SFP "nombre y remueva" a estos titulares junto, por cierto, a los también altos funcionarios de los dos niveles subalternos siguientes al TUAF.

La única razón que de inicio puede explicar esta decisión de hacer a estos altos funcionarios depender en el organigrama de las mismas dependencias, no es otra más que la de evitar que se cuestione la evidente condición de fungir como "juez y parte" en el control de legalidad y la fiscalización desde la SFP. Se emulan así los viejos tiempos del antiguo régimen de opacidad y defraudación, se simula que los TUAFs dependen en su presupuesto de las dependencias y entidades de gobierno lo cual supuestamente garantizaría su independencia en el manejo de recursos, pero políticamente son posiciones dependientes de quien en los hechos funge como el Contralor General de la República. Y como reza el dicho: el que paga manda, por lo tanto, en la segunda parte o en los términos del síndrome de Penélope: en la noche o la salida del sexenio, la Función Pública quedó sometida completamente a la Hacienda Pública, como paradójicamente fue desde siempre el sueño dorado de los tecnócratas neoliberales. Y aunque se arguya que la SFP no maneja los recursos públicos encomendados a las UAFs para que precisamente no se cuestione su incómodo papel

en el control y la fiscalización actuando como juez y parte en los procedimientos de contratación, en los hechos es claro que los conflictos de interés, la falta de imparcialidad, el favorecimiento de intereses de empresas relacionadas y desde luego casos más problemáticos de corrupción y dispendio, podrían volver a acosar y a estar presentes en la ejecución de las compras y los ejercicios presupuestales.

Esa fue precisamente la razón por la que con la reforma de 2018 se buscó que los OICs no dependieran presupuestalmente de las dependencias y entidades de gobierno que ellos vigilaban, para justamente dotar de mayor autonomía a los OIC de las Secretarías de Estado y garantizar con ello su independencia en las funciones de control. Antes de 2018 todos los OICs dependían de las estructuras, los presupuestos y las pautas y marcos administrativos de cada una de las entidades públicas. Ello, desde luego, limitaba su papel como órgano regulador del control, la fiscalización y la sanción en materia de responsabilidades administrativas.

Cuando el 30 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la transformación de la LOAFP por virtud de la cual los OICS dependerían en lo subsecuente de la SFP, comenzó ahí un verdadero relanzamiento del control interno.

Para cumplir con esta transformación se determinó dividir en tres etapas la transferencia de los OICS a la SFP. Se inició con las dependencias de gobierno, y se continuó con los órganos desconcentrados, se planeaba culminar con los organismos descentralizados. En diciembre de 2019 se concretó el traspaso de 30 OICs que correspondían a 17 Dependencias, incluida la Oficina de la Presidencia de la República, así como los 13 Órganos Administrativos Desconcentrados, con lo que se logró reasignar un total de 1,438 plazas. En este orden, a fin de atender el recorte del 20% de la estructura que exigían los lineamientos de austeridad republicana, se procedió con la cancelación de 183 plazas de los Órganos Internos de Control transferidos a la Secretaría de la Función Pública que fueron devueltas al ramo 23 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con esos movimientos al 31 de diciembre de 2019 se logró una plantilla total de 2, 473 plazas en la Función Pública. Este resultado, conseguido en menos de 11 meses, trasladó a la SFP los primeros 30 OIC, con un total de mil 700 plazas (SFP, 2019b).

Este fortalecimiento de los OIC desde la Función Pública en 2019 impulsó una verdadera presencia histórica de vigilancia en el Gobierno Federal, que junto con la implementación de diversos programas permanentes de capacitación, a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, la Dirección General de Recursos Humanos y desde la propia Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, pusieron en marcha programas de conocimientos técnicos y de ética, de cultura de respeto a la legalidad, principios de igualdad, incluyente, no sexista y libre de violencia que deberían regir el servicio público.

Uno de los momentos cúspide fue el Primer Encuentro Nacional de Titulares de OICs, en Oaxtepec, Morelos, al que asistieron más de 200 titulares de OICs, y que concluyó con la firma del Acta de Oaxtepec, que expresa "la tridimensionalidad del trabajo de los OICs: fiscalización, sanción, y mejora continua de la gestión pública para hacer que en la APF prevaleciera en todo momento el interés general sobre el interés privado" (SFP, 2019f).

Esta medida tan relevante de transferencia directa funcional, jerárquica y presupuestal limitó los conflictos de interés entre auditor y auditado, permitió autonomía para la sanción y la imposición de responsabilidades administrativas, así como mayores controles de fiscalización, vigilancia y control. Durante esos tres primeros años de la administración, los OICs ya no dependieron de sus entidades a fiscalizar y gozaron de respaldo directo de la SFP para sus tareas de control y asignación de responsabilidades.

Pero en la segunda parte del gobierno, siguiendo con nuestro argumento del Síndrome de Penélope, empezó a ocurrir precisamente lo contrario: lo que se tejió en la mañana, se destejió en la noche; y lo que se trató de evitar con los OICs en la reforma de 2018 se presentó después, con las Unidades de Administración y Finanzas. Si las entidades pagan, los titulares de las entidades mandan, pero ahora sin ningún control, ni atisbo de sanción administrativa alguna por parte de la SFP que además es quien reparte las posiciones y quien dicta los lineamientos a partir de los cuales funcionarán los TUAFs.

La contrarreforma de 2023 o la reforma de la noche del sexenio, establece que el titular de la SFP ejerce el "mando directo sobre las personas titulares de las unidades administrativas" Un tema nodal de la reforma del artículo 20 es lo modificado en la Ley que faculta a SFP por encargo del Ejecutivo Federal a establecer mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las Unidades de Administración y Finanzas de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, sustituyendo así a la SHCP en esas funciones.

Mediante una adición del artículo 14 bis se describe el tipo de coordinación que la UAF tendrá con la dependencia específica, donde como ya hemos dicho, se estipula que dependerán jerárquicamente de la dependencia o entidad paraestatal a la que se encuentren adscritas, serán consideradas en la estructura y presupuesto respectivo a pesar de que sean designadas, reguladas en organización y evaluadas en su operación por la SFP. Estos cambios en las UAF implican una incoherencia organizacional y una bipolaridad administrativa, ya que le exigen al titular seguir los procesos normativos de la SFP e incluso representar a la SFP en las entidades y al mismo tiempo trabajar en coordinación con la entidad sobre la administración y finanzas según su reglamento interno.

Recapitulando, la reforma a la LOAPF de 2023 concentró en la Secretaría de la Función Pública la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas al facultar a la SFP para nombrar y remover los titulares de esta decisivas Unidades hacendarias; dichas titularidades dependen jerárquica, estructural y presupuestalmente del respectivo ente público, pero políticamente de la SFP. La SFP concentra todo lo relativo a la gestión, planeación, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como cualquier necesidad de interpretación de la legalidad para estos temas. Se permite incluso que la SFP participe en las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con compras del sector público; coordine las compras estratégicas y elabore disposiciones específicas para la proveeduría nacional. Un elemento muy problemático es que se le exige a la SFP a rediseñar, (un eufemismo que quiere decir desaparecer y eliminar a través de una fusión

acelerada) la organización y funcionamiento de los órganos internos de control, supuestamente para fusionarlos por sector, materia, especialidad, función específica o ente público. Para lo anterior se rediseñó el funcionamiento de los Órganos Internos de Control y bajo el disfraz de la fusión por sector, materia, especialidad, función específica, se avanzó en la franca embestida del control interno a través de la desaparición entera de órganos internos de control.

Incluso la redacción directa de la contrarreforma de 2023 a la letra señala que:

> Artículo 94. Las facultades de crear, modificar y extinguir órganos internos de control específicos pueden ser ejercidas por la persona titular de la Secretaría en cualquier tiempo y en cualquiera de los casos siguientes:
>
> I. Cuando, previa opinión de la persona titular de la Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia: a) Los órganos internos de control específicos requieran desahogar cargas de trabajo crecientes o en rezago; b) Exista desbalance en las cargas de trabajo de los órganos internos de control específicos, o c) No exista un órgano interno de control específico en una dependencia, o en sus órganos administrativos desconcentrados, o en la entidad, y las cargas de trabajo no puedan ser asumidas por todos los órganos internos de control especializados, y
> II. Cuando, previa opinión de la Unidad de Administración y Finanzas competente: a) La Administración Pública Federal afronte una vicisitud presupuestal, y b) Estime oportuno optimizar los recursos humanos y patrimoniales de la Administración Pública Federal." (pp.51)

En otras palabras, los OICs ahora pueden ser desaparecidos de un plumazo cuando un alto funcionario (el "titular de la Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia") así lo aconseje, o cuando el gestor de la cartera institucional y los dineros públicos (TUAF) juzgue que se está gastando demasiado en las tareas de control o cuando "estime oportuno optimizar los recursos humanos y patrimoniales" de la entidad

específica. El sueño dorado de todo neoliberal: desregular, achicar, minar y finalmente desaparecer el control interno y toda forma de lo que la visión neoliberal considera: la asfixia estatal.

Con estas modificaciones que aquí hemos llamado "destejidos" o involuciones en el control interno, el diseño institucional que se construyó durante la primera mitad del sexenio, en la segunda se desdibujó. El 4 de septiembre de 2023, la SFP publicó en el DOF el nuevo Reglamento Interior basado en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal aprobada el 28 de abril de 2023 (Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública., 2023). En el Reglamento del destejido, se encuentra una "reestructuración" de los OIC, que eliminó más del 30% de los órganos internos de control existentes pasando de 204 en 2018 a sólo 62 en 2023. Se eliminaron los OIC's de dependencias tan importantes como los de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda, de Bienestar, de Energía, de Economía, de Agricultura y Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Relaciones Exteriores, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Comunicaciones y Transportes, entre otras Secretarías de Estado fundamentales para el desarrollo social y económico.

Se derogaron asimismo en ese nuevo reglamento los Órganos Internos de Control de la mayor parte de los organismos desconcentrados y descentralizados como la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) anterior CISEN (que por cierto en los hechos nunca fue realmente eliminado durante este sexenio, como se prometió), de la Guardia Nacional, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y de la Oficina de la Presidencia de la República. Igualmente, de forma muy controversial se eliminó el OIC del organismo descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) dos entidades que han estado envueltas en escándalos de corrupción, cuyas investigaciones puntuales iniciaron por cierto durante la primera parte del sexenio y que no debieron ser suprimidos hasta que no se diera un cierre adecuado al deslinde las responsabilidades administrativas e incluso penales

que debieran ser procesadas. En suma, en el nuevo y abigarrado modelo organizacional de lo que podemos llamar la noche del Control Interno se extinguieron 78 OIC adscritos a igual número de órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales fundamentales para la Función Pública.

Ahora todas estas importantes entidades y secretarías de Estado del más alto rango sólo funcionan con "oficinas de representación" de la SFP que están agrupadas en lo que el nuevo reglamento ahora llama: Órganos Internos "Específicos" o "Especializado" y que no son otra cosa que figuras burocráticas centralizadoras y concentradoras de poder, carentes de autonomía y libertad para fiscalizar y completamente sujetas a directrices políticas de sus mandos burocráticos y de los titulares de las secretarías y entidades respectivas. Las Oficinas de Representación "acuerdan" con el Titular del OIC Especializado, el sentido en que deben llevar y resolver los asuntos que les son encomendados. Los Titulares de Área de Especialidad (TAEs) a su vez, son correas de mando de las necesidades políticas de los titulares de ramo.

Es de tal magnitud el autoritarismo y sometimiento político al cual se vieron reducidos los OICs y el control interno que, el artículo 94 del nuevo reglamento señala que "las facultades de crear, modificar y extinguir órganos internos de control específicos pueden ser ejercidas por la persona titular de la Secretaría en cualquier tiempo" (Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública., 2023). cuando este funcionario y sus asesores destacadamente el titular de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGGOCV), así lo juzguen conveniente.

Anteriormente, durante los tres primeros años del sexenio y en el organigrama vigente en 2019, el titular de la CGGOCV se comunicaba directamente con 7 comisariatos de sectores estratégicos: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Educación, Energía, Hacienda, Salud, Trabajo y Seguridad Social y Seguridad Nacional. Adicionalmente a estos comisariatos existía una sola Dirección General de Organización y Planeación de Órganos de Vigilancia y Control.

A partir de ahora en el diseño organizacional resultante es tal la burocratización, hiperconcretación y la centralización de poder y de mandos que el titular de la CGGOCV se comunica directamente con 11 mandos operativos: Unidad de Planeación e Información Estratégica, Dirección General de Organización, Administración y Evaluación, Delegado y Comisario Público General A, Delegado y Comisario Público General B, Delegado y Comisario Público Específico A, Delegado y Comisario Público Específico B, Órgano Especializado en "Control Interno", Órgano Especializado en "Contrataciones Públicas", Órgano Especializado en "Quejas, Denuncias e Investigaciones" y Órgano Especializado en "Responsabilidades".

Adicionalmente el Artículo 90 del reglamento señala a 12 funcionarios de alto nivel entre titulares, directores generales, asesores, comisarios, delegados, subdelegados, etc. con quien el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control tiene que tratar y acordar:

> "Artículo 90. La persona titular de la Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia, para el ejercicio de sus facultades, se auxilia de: I. La persona delegada y comisaria pública general "A"; II. La persona delegada y comisaria pública general "B"; III. La persona delegada y comisaria pública específica "A"; IV. La persona delegada y comisaria pública específica "B"; V. Las personas titulares de los órganos internos de control específicos; VI. Las personas titulares del: a) Órgano Especializado en Fiscalización; b) Órgano Especializado en Control Interno; c) Órgano Especializado en Contrataciones Públicas; d) Órgano Especializado en Quejas, Denuncias e Investigaciones, y e) Órgano Especializado en Responsabilidades; VII. Las personas titulares de las jefaturas de las oficinas de representación; VIII. Las personas titulares de las unidades de responsabilidades; IX. Las personas titulares de las delegaciones de la Unidad de Responsabilidades X. La persona titular de la Jefatura de la Unidad de Planeación e Información Estratégica, y XI. La persona titular de la Dirección General de Organización, Administración y Evaluación." (pp.90)

Por dar solo un ejemplo, el ramo Salud se compone de 35 entes públicos, lo que significa que cuenta con 35 Oficinas de Representación sin facultades para resolver sus propios asuntos (a diferencia de cuando en la mañana del sexenio eran OICs), de esta forma hoy deben esperar a que una persona Titular del OIC Especializado o, en su defecto, una persona Titular del Área de Especialidad, determine la forma y términos de la atención de los asuntos que les sean encomendados, lo que probablemente creará un "cuello de botella" en la atención de sus procedimientos administrativos, lo que sin lugar a dudas podría atentar contra el derecho de todo gobernado "a recibir justicia pronta y expedita".

Asimismo, la burocrática y ralentizadora centralización administrativa en la SFP es aún más evidente si se toma en consideración que, dentro de las funciones de la CGGOCV se encuentran la de: a) Nombrar o remover a los Jefes de Oficina de Representación, asignándolos a los OIC Especializados que considere (de forma temporal o definitiva); b) Proponer a la Persona Secretaria de la Función Pública el nombramiento o remoción de las persona Titulares de los OIC Específicos o Especializados, y; c) Comunicar a la creación, modificación y extinción de las estructuras orgánicas de los OIC, que en su caso determine la persona Titular de la SFP.

De esta forma, se consolida el hecho de que los pocos OICs sobrevivientes (Específicos y Especializados) y las burocráticas y caras Oficinas de Representación se encuentran unidas por un vínculo jerárquico constante, en donde la toma de decisiones desciende del secretario Titular de la SFP a la persona a cargo de la CGGOVC y, posteriormente a los contados OIC todavía existentes; sin embargo, tal situación (en el caso de los OIC Especializados) se puede originar una gran demora y generación de rezago en la atención de los asuntos a su cargo, ya que las Oficinas de Representación carecen de facultades para resolver sus propios asuntos. En pocas palabras, el control y la fiscalización ya no fueron lo central ni lo relevante para la SFP de la segunda parte del sexenio.

En suma, ese gran sueño de la Austeridad republicana y de la eliminación de las Direcciones Generales Adjuntas encontraron una solución maestra en el abigarrado,

hiperconcentrado, centralizado, abultado y caro diseño organizacional con el que cerró el sexenio a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGGOCV) de la SFP.

Esta reorganización puede ser ejemplificada como una "pirámide invertida", donde aumentaron los puestos de mandos, aumentaron también los salarios, y aumentó la segmentación y burocratización del control interno. Y durante el avance pendular de esta trayectoria paradójicamente disminuyeron la especialización de control interno en cada dependencia pública, optando por la incorporación de figuras burocráticas desempoderadas y sin facultades de sanción: los Titulares de Área de Especialidad (TAE) en cada ramo, los cuales hoy deben procesar las solicitudes de irregularidades de las dependencias, pero más desde una lógica burocrática que de verdadera justicia administrativa. Por ello sostenemos una característica del Síndrome de Penélope es que aumentó más la segmentación y la burocratización del Control y la vigilancia en la Función Pública. Lo que se construyó con ahínco en la mañana del sexenio se debilitó por la noche, y el contacto directo entre las dependencias de gobierno con la SFP que se fortaleció, se tejió y se construyó en los tres primeros años del sexenio, se fue debilitando, destejiendo y eliminando desde los altos mandos de la SFP y la CGGOCV durante los últimos tres años del gobierno.

IV. Perspectivas a Futuro.

El orden democrático de la administración pública implica reconocer la importancia de instituciones responsables de controlar, vigilar, evaluar y sancionar la gestión pública. La Secretaría de la Función Pública nació con el objeto de crear una instancia responsable de controlar y evaluar globalmente la gestión pública federal y ello fue un importante paso en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Gubernamental. En este artículo, analizamos lo que hemos llamado el Síndrome de Penélope (el día y la noche del control interno) a partir de una exploración de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de inicio y de salida del sexenio 2018-2024. Argumentamos que estas últimas no garantizaron la eficiencia democrática, la independencia en las funciones

de control y vigilancia e incluso debilitaron las facultades de fiscalización, sanción y de asignación de responsabilidades en la Función Pública. En la mañana del sexenio, en 2018 se reformó la LOAPF, con el principal objetivo de fortalecer aún más las funciones de control, vigilancia y sanción de la SFP para dar impulso al combate a la corrupción como política de Estado. Sin embargo, paradójicamente a partir de la segunda mitad del ciclo sexenal existieron frenos, retrocesos normativos y hasta una franca involución en el desempeño y diseño institucional de esa importante secretaría. Lo que se construyó o se tejió de día, se destejió o destruyó por la noche en los términos del Síndrome de Penélope.

En particular, las reformas a la LOAPF ocurridas durante la segunda parte (la noche) del sexenio desviaron e incluso desvirtuaron los objetivos de mejorar los métodos de evaluación y fiscalización al eliminar el control interno, transformar los OIC en "oficinas de representación" de la SFP, al generar nuevas figuras burocráticas centralizadoras y concentradoras de poder, carentes de autonomía y libertad para fiscalizar y completamente sujetas a directrices políticas de los titulares de las secretarías de estado y entidades respectivas. Aquí hemos buscado demostrar con un detallado análisis, que el diseño organizacional hoy imperante, ha resultado en una burocratización, hiperconcretación, y una clara centralización de poder y de mandos lo cual elimina la posibilidad de vigilar, evaluar, corregir y sancionar adecuadamente. La centralización extrema de funciones ocasiona una anulación de la cooperación, genera una visión fragmentada de los procesos, y produce una falta de eficiencia por la duplicidad de esfuerzos y un desperdicio de recursos, además de generar un aumento de las colisiones competenciales entre entidades y organizaciones, todo lo contrario, a lo que se buscó generar con el relanzamiento de la Función Pública en 2018.

Un dato adicional que subrayamos en nuestro análisis y que consideramos debe ser tomado en cuenta para las perspectivas de transformación a futuro es que mientras que la reforma a la LOAPF de 2018 transfirió a la Secretaría de Hacienda las definiciones y facultades materia de compras públicas y dejó la política de fiscalización y definiciones de control interno para esas

mismas compras públicas en el dominio de la SFP; la reforma a la LOAPF de 2023 devuelve íntegramente a la SFP la gestión de las compras públicas, al grado de facultar al titular de la SFP a designar y remover a los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de cada sector del gobierno federal. Aquí sostuvimos que esta situación es muy preocupante ya que nulifica la independencia en las funciones de control y de fiscalización de las compras y las contrataciones públicas, limita el papel de la SFP como órgano regulador del control, y obstaculiza la fiscalización y la sanción en materia de responsabilidades administrativas. Durante la noche del control interno, la función pública, los contralores y fiscalizadores, quedaron sometidos a los dictados y decisiones de los gestores y administradores del dinero y las compras públicas. La legalidad quedó así sometida a la transaccionalidad.

Durante la mayor parte del siglo XX las relaciones Estado-Sociedad en nuestro país estuvieron preñadas de corrupción. El régimen de partido de Estado cuasi único operó de manera patrimonialista, usando y abusando de los recursos públicos, de la ley y de las instituciones para asegurar su hegemonía por eso era tan necesario acabar con ese sistema. Durante los sexenios del periodo neoliberal, particularmente en las últimas administraciones, los robos monumentales de recursos públicos fueron una constante consuetudinaria que estuvo acompañada del dispendio, la suntuosidad y la frivolidad a expensas del erario. Y aunque ciertamente hubo avances rotundos aquí señalados, también siguen existiendo grandes retos.

Igualmente, la más reciente iniciativa de reforma a la LOAPF, pronostica un futuro inmediato poco halagüeño para el control interno de la APF. El 23 de octubre de 2024 se presentó una iniciativa de reforma contradictoria que promete una "reingeniería" pero que en realidad ofrece un ensanchamiento de la APF al proponer pasar de las actuales 19 secretarias de estado y sus 73 organismos desconcentrados a 22 nuevos despachos de ese nivel con sus respectivos y costosos organismos desconcentrados (Sandoval Ballesteros, 2022), y lo peor de todo, utilizando incongruentemente el discurso de la austeridad. La nueva iniciativa, pareciera sugerir olvidarnos del buen funcionamiento de lo público (la Función Pública) y hasta cambiar de nombre esta secretaria para dejarla en

términos genéricos como el despacho del "Buen Gobierno y Anticorrupción" pero con las mismas incongruencias de seguir siendo juez y parte en las compras públicas y funcionando con el control interno eclipsado. Aun así, la esperanza muere al último y la Constitución sigue privando, esperemos que en el sexenio que inicia, prive la voluntad política del control y la fiscalización, con ella es factible que se construya una nueva ecuación política, normativa e institucional que recupere el relanzamiento de la Función Pública. La obligación constitucional de evaluar, controlar y fiscalizar los recursos que pertenecen a todos los mexicanos no debe de abdicarse.

V. Bibliografía.

Ackerman, E. (2019). Neoliberalismo y corrupción en México: Un lobo con piel de oveja: Los tecnócratas vendieron la austeridad y la privatización en México como un garrote contra la corrupción. En cambio, las élites han utilizado el neoliberalismo como una excusa para la corrupción corporativa. NACLA Report on the Americas, 51(2), 174-179. https://doi.org/ttps://doi.org/10.1080/10714839.2019.1617485

Ackerman, J. (2007). Organismos autónomos y democracia: El caso de México. Siglo XXI.

Ackerman, J. (2008). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI.

AMLO, B. (2019, julio 15). 50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana – AMLO. https://lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50-lineamientos-generales-para-el-combate-a-la-corrupcion-y-la-aplicacion-de-una-politica-de-austeridad-republicana/

Arzate, E. (2014, marzo 9). Oceanografía: Las aguas profundas de la corrupción. Forbes México. https://forbes.com.mx/oceanografia-las-aguas-profundas-de-la-corrupcion/

ASF, (Auditoría Superior de la Federación). (2018, febrero). Contraloría Social, Auditoría Especial d e l Gasto Federalizado. Auditoría Superior ed la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR- CONTRALOR%C3%8DA_a.pdf

Cámara de Diputados. (2019, abril 30). Boletín 2032. Aprueba Cámara de Diputados dictamen que expide la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar/LFAR_orig_19nov19.pdf

Cámara de Diputados. (2022, abril 26). 1739.Cámara de Diputados recibe y turna iniciativa del Ejecutivo que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados. http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2022/Abril/26/1739-Camara-de-Diputados-recibe-y-turna-iniciativa-del-Ejecutivo-que-reforma-la-Ley- Organica-de-la-Administracion-Publica-Federal

Cárdenas, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. Boletín mexicano de derecho comparado, 37(110), 479-510. https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2004.110.3793

Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. (2023,

4 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0

Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. (2020,2 de abril). Diario Oficialde la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab= 0

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. (2015, 27 de mayo). Diario Oficial de la Federación. Honorable Congreso de la Unión https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab= 0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2023, 3 de mayo). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5687754&fecha=03/05/2023#gsc.tab= 0

DOF, (Diario Oficial de la Federación). (2019, 12 de julio). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficialde la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab= 0

DOF, (Diario Oficial de la Federación). (2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf

Falcón, J. M., & Domenzain, C. (2015). México City's Stele of Light: Corruption on a Monumental Scale. Architectural Theory Review, 20(2), 159-179. https://doi.org/10.1080/13264826.2016.1143851

Gobierno de México. (2019a, 3 de mayo). AMLOMemorándum Austeridad. https://es.scribd.com/document/408654145/AMLO-memora-ndum-austeridad-03may19- 1

Gobierno de México. (2019b, 1 de septiembre). Primer Informe de Gobierno 2018-2019. Presidencia de la República. https://framework- gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf

Guerrero, O. (2004) . La Nueva Gerencia Pública. Editores Fontamara.

Kerevel, Y., & Bárcena, S. (2017). Democratización y representación legislativa en México.

Revista Uruguaya de Ciencia Política, 26(1), 59-83.

LADB Staff. (2005, abril 20). Supreme Court Sides with Fox on Private Contracts for Electrical Power. University of New Mexico. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5853&context=sourcemex

LADB Staff. (2004, 2 de junio). Resignation of Energy Secretary Complicates Fox's Push for Energy Reforms. University of New Mexico.https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5755&context=source mex

Lineamientos en materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal. (2020). Diario Oficiald e la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600749&fecha=18/09/2020#gsc.tab=0

Lineamientos para la Operación y Funcionamiento del Comité de Evaluación de las Medidas de Austeridad Republicana. (2020). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588439&fecha=04/03/2020#gsc.tab= 0

Lizárraga, D., Cabrera, R., Huerta, I., & Barragán, S. (2015). La casa blanca de Peña Nieto: La historia que cimbró un gobierno (Grijalbo). Grijalbo.

Meyer, L. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. Foro internacional, 55(1), 16- 44.

Mora, M. (2017). Ayotzinapa and the Criminalization of Racialized Poverty in La Montaña, Guerrero, Mexico. PoLAR: Political and Legal Anthropology Review, 40(1), 67-85. https://doi.org/10.1111/plar.12208

Muna D. Buchahin, [@MBuchahin]. (2024, 28 de octubre). Lamentable que Roberto Salcedo salga con la peor historia de omisiones de la @SFP_mx en materia anticorrupción. Se dedicó a asegurarse que nada se investigara y el operador Gregorio Guerrero, ahí sigue. Le cambiaron el cargo y seguirá cobrando muy feliz de cumplir con la [Tweet]. Twitter. https://x.com/MBuchahin/status/1850960565151416766

Navarro, C. (2014, 16 de julio). Federal Court Grants Bankruptcy-Protection Request for PEMEX Contractor Oceanografía. University of New Mexico.https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7088&context=sourcemex

Navarro, C. (2015, 3 de junio). Bribery Scandal Rocks Mexican Subsidiary of Spanish Construction Company. University of New Mexico. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7171&context=source mex

ONU. (2025). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/

Poniatowska, E. (1988). Nada, nadie: Las voces del temblor. Ediciones Era.

Protocolo de actuación con perspectiva de género en sede administrativa en la investigación y substanciación de quejas y denuncias. (2019, 23 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582633&fecha=23/12/2019#gsc.tab= 0

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2007). Diario Oficialde la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPF.pdf

Romero, V., Magaloni, B., & Díaz-Cayeros, A. (2015). The Mexican War on Drugs: Crime and the Limits of Government Persuasion. International Journal of Public Opinion Research, 27(1), 125-137. https://doi.org/10.1093/ijpor/edu009

Sacristán Roy, E. (2006). Las privatizaciones en México. Economía UNAM, 3(9), 54-64. Sandoval Ballesteros, I. E. (2007a). Opacity in the Management of Public Resources: The Case of

Government Trust Funds. En J. Fox (Ed.), Mexico's right-to-know Reforms. Civil Society Perspectives. Mexico City (Woodrow Wilson International Center for Scholars). https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/right_to_know/SEC4%20Irma%20Erendira%20. pdf

Sandoval Ballesteros, I. E. (2007b). Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera. Auditoría Superior de la Federación.

Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca: México (1982-1999). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Sandoval Ballesteros, I. E. (2013). Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia Towards a "Democratic-Expanding" Project of Transparency. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 58(219). https://www.redalyc.org/pdf/421/42128963005.pdf

Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana. Revista mexicana de sociología, 78(1), 119-152.

Sandoval Ballesteros, I. E. (2019). Objetivos del relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública. (Vol. 29). Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización" No. 29, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.http://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_29.pdf

Sandoval Ballesteros, I. E. (2022). Hacia una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal: Reforma Administrativa y Austeridad Republicana. Revista de la Facultad de Derecho de México, 72(283), Article 283. https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2023.283.82907

Sandoval Ballesteros, I. E. (2023). Huachicoleo y neoliberalismo: León Sáez, Samuel (2022). Huachicol: El nuevo mercado criminal en México. México. Miguel Ángel Porrúa. Estudios Políticos, 60, Article 60. https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2023.60.86880

Sandoval Ballesteros, I. E. (2024). Corrupción Estructural. La teoría del Doble Fraude y las Raíces de la Impunidad en México. Editorial Akal.

Sandoval, P. (2000). Aportes de la Izquierda a la Transición. Revista Quórum: LVII Legislatura Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados., 68.

SESNA, (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción) (2020, 15 de octubre). Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas.https://www.sesna.gob.mx/2020/10/15/presenta-sfp-al-comite-coordinador-del-sna- protocolo-de-actuación-en-materia-de-contrataciones-publicas/

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019a). Nómina Transparente de la Administración Pública Federal. https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-APF

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019b). Primer Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2019. SFP. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529340/1_Informe_de_Labores_de_la_SFP_2018-2019.pdf

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019c, 2 de julio). Comunicado 063, La Secretaría de la Función Pública celebra la aprobación en el Senado del dictamen de la Ley Federal de Austeridad Republicana. http://www.gob.mx/buengobierno/prensa/la-secretaria-de-la- funcion-publica-celebra-la-aprobacion-en-el-senado-del-dictamen-de-la-ley-federal-de-austeridad-republicana-207424

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019d, 30 de agosto). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019e, 1 de septiembre). Comunicado 089. Doce Logros de la Secretaría de la Función Pública. SFP. http://www.gob.mx/buengobierno/prensa/12- logros-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-215731

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019f, 30 de noviembre). Comunicado 138. Acta Oaxtepec. SFP. http://www.gob.mx/buengobierno/prensa/con-la-exigencia-de-acabar- con-la-corrupcion-la-secretaria-sandoval-ballesteros-clausura-el-primer-encuentro-nacional-de-oic-228493?idiom=es

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019g, diciembre). Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp- content/uploads/2020/04/4PA_AGA_MEX.pdf

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2020a, 1 de febrero). Primer Informe de Fiscalización de la Función Pública. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/534117/Informe_de_Fiscalizacio_n_de_la_SFP_2019.pdf

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2020b, 1 de septiembre). Segundo Informe de Labores de la Secretaría de l a Función Pública (2019-2020). http://www.gob.mx/buengobierno/documentos/2-informe-de-labores-de-la-secretaria-de- la-funcion-publica-2019-2020

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2021, 1 de septiembre). Tercer Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2020-2021).

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretar_a_de_la_Funci P_blica_2020-2021.pdf

Sin embargo. (2015,13 de noviembre). Baillères, EPN y la corrupción.https://www.sinembargo.mx/3041447/bailleres-epn-y-la-corrupcion/

Transparency International. (2018). Corruption Perceptions Index 2018. Transparency.org. https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2018

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Control jurídico administrativo de los fondos públicos en el primer Imperio Mexicano

Eugenio Contreras Rocha*

La historia ofrece el medio mejor de preparación para los que han de tomar parte en los asuntos públicos. Polibio[1]

Resumen. Consumada la independencia se intentó establecer en el recién inaugurado país un sistema de gobierno denominado Imperio Mexicano en cuyo proyecto se sumaron las esperanzas de un pueblo optimista con la independencia pero fatigado por una larga contienda de once años, la cual había desangrado la economía virreinal y arrasado con buena parte de los bienes públicos y privados a lo largo y ancho del territorio de la nueva nación, uno de los retos del nuevo gobierno fue instrumentar métodos de control presupuestal y a la vez penalidades de orden jurídico o castigos para aquellos funcionarios o representantes del nuevo régimen que soslayaran o infringieran las disposiciones imperiales o en casos extremos lucraran con el patrimonio de la hacienda pública, para el efecto hubo de inicio que basarse en los antiguos sistemas de control heredados y sobre la marcha intentar poner en práctica instrumentos de control jurídico administrativo.

* Universidad Iberoamericana campus Sta. Fe. Ciudad de México

[1] https://es.wikiquote.org/wiki/Polibio

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Palabras Clave: México, hacienda pública, control, jurídico.

Legal administrative control of public funds in the first Mexican Empire

Abstract. Shortly after the Mexican Independence was consummated, there was an attempt to establish in the brand-new country a government system denominated "Imperio Mexicano" (Mexican Empire), project that gathered the hopes of an optimistic nation about the independence, but also tired for an eleven-year long struggle —which had exhausted the virreynal economy, and destroyed great part of public and private wealth all over the territory of this new nation. One of the challenges for the new administration was to create budget-control methods, as well as criminal penalties or sanctions to those public functionaries or representatives of the new regime who infringed or circumvented the imperial regulations, or even, in extreme cases, misused the public estate in order to take personal advantage of this. To get it done, there was necessary to use the inherited old control systems and, over the road, try to set up new instruments of administrative legal control.

Keywords: *Mexico, public finance, control, legal*

Fecha de recepción del artículo: 11 noviembre 2024
Fecha de aceptación: 12 diciembre 2024

Introducción

Al momento de iniciarse el movimiento independentista en la entonces Nueva España existía una arraigada tradición administrativa centralizada, derivada de tres siglos de dominio español, cuya organización era la de un estado casi absoluto de donde emanaban las decisiones legales, políticas y administrativas.

Parte de estas decisiones tenían que ver directamente con el control de los gastos que se ejercían en las diferentes entidades que conformaban el gobierno español.

Ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la Península vastos territorios, tomando en cuenta sobre todo los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios, que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

En los trescientos años que comprende el virreinato se ensayaron y establecieron diferentes medios de control del gasto o presupuesto, algunos de estos métodos sobre todo los impuestos a raíz de las reformas borbónicas fueron los que se utilizaron en el México recién independizado cuyo sistema de gobierno es conocido como Primer Imperio Mexicano.

Este breve periodo histórico no permitió consolidar instituciones destinadas a la vigilancia y control de los recursos públicos, dada la cantidad de problemas políticos y económicos que sucedieron a la instauración de este efímero gobierno, razón fundamental de que en el primer imperio se continuara con los usos hacendarios y de control heredados de los gobiernos virreinales.

Por tanto, los mecanismos que se utilizaron durante el primer imperio serian fundamentalmente los derivados de aquellos métodos de control de gasto establecidos durante la dinastía borbónica la cual hizo reformas de importancia con relación a los utilizados a lo largo de los siglos XVII y XVIII, aunque nunca llegaron a su total culminación.

Con el fin de retomar los hilos de una administración fuera de su control, la monarquía española de la segunda mitad del siglo XVIII concentró la mayoría de los ingresos en manos de sus funcionarios y buscó profesionalizar su trabajo, logró cierto grado de centralización en las decisiones de gasto e intentó con poco éxito hacer más eficiente el control de las cuentas fiscales.

En materia de rendición de cuentas, la nueva estrategia de gobierno en Nueva España dio mayor impulso

al dictamen, la glosa y el finiquito de las cuentas fiscales por conducto del Tribunal y Contaduría de Cuentas y el Fiscal de Real Hacienda. Hacia abajo en la línea administrativa, las instrucciones a los intendentes eran prolijas y detalladas sobre las obligaciones en torno a la presentación de cuentas y tiempos de presentación, así como las penas por morosidad o incumplimiento.[2]

Al consumarse la independencia de México, la estructura político-administrativa de la nueva nación era prácticamente idéntica a la del estado español hasta esa fecha, esto es, la que correspondía a una "monarquía moderada" o "constitucional", como la que establecía la Constitución de 1812, llamada también gaditana o de Cádiz.

La nación mexicana nació como tal el 28 de septiembre de 1821, fecha en que se firma el Acta de Independencia por integrantes de la élite criolla novohispana, encabezados por el coronel Agustín de Iturbide y publicada por el jefe político, intendente de México y superintendente de Hacienda Pública Ramón Gutiérrez del Mazo.

A partir de este momento comenzó la era del México independiente, en donde las estructuras del país recién nacido se encontraban endebles al grado de provocar graves conflictos políticos, sociales y sobre todo económicos. El país había surgido aquel 1821, pero aún faltaba tiempo para que se convirtiera en nación y tuviera la funcionalidad de un estado moderno. Tras tres siglos de conquista el novel país se integraba, al igual que varias colonias latinoamericanas, al diverso panorama global de las naciones. Frente a ella atravesarían una serie de desacuerdos entre diversos actores de la vida política.

Sin embargo, el tipo de gobierno monárquico que Agustín de Iturbide pretendió establecer en 1821 en nuestro país bajo el nombre de "Imperio Mexicano", se asimilaba más a la monarquía absoluta anterior a la Constitución Española de 1812, cuyos aspectos "moderados" o "liberales" atemorizaban a los peninsulares

[2] Al respecto, véase Francisco Gallardo Fernández, Prontuario de facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las rentas reales, Madrid, Imprenta Real, 1806, Passim, en particular p. 155-156.

que en aquel entonces tenían el control del gobierno de la Nueva España, así como a los representantes de la Iglesia y el ejército novohispanos, quienes prefirieron apoyar a un destacado militar realista para "independizar" al país, a fin de no verse obligados a cumplir los "peligrosos" preceptos de la Constitución de Cádiz.

Tras encabezar la proclama del Plan de Iguala, en donde se desconocía la paternidad de los ibéricos sobre la Nueva España, Agustín de Iturbide viajó por ciudades y pueblos haciendo pactos con militares y caudillos regionales

El 27 de septiembre de 1821 Iturbide coronó con su entrada a la Ciudad de México todos los esfuerzos, muertes y destrozos que provocó la llamada Revolución de Independencia. Con este acto se ponía fin a once largos años de guerra y destrucción, aunque combatió en otro tiempo a los insurgentes, a Iturbide no le era ajena la independencia de la Nación.

Una vez lograda la independencia, tocaba el turno a la creación de una regencia que gobernara de forma provisional los destinos de la novel patria. Junto a don Juan de O´Donojú, último jefe político de la Nueva España, Iturbide presidiría la referida Regencia y prepararía las condiciones para autonombrarse Emperador. La Junta Gubernativa de Notables, integrada por 38 personas, estaba fraccionada en tres grupos: los borbonistas, que deseaban el establecimiento de una monarquía encabezada por un representante de la Casa Borbona, los iturbidistas, fieles a Agustín de Iturbide, y los republicanos simpatizantes con el sistema al estilo del implementado en los Estados Unidos.

"La noche del 18 de mayo de 1822 a las 22 horas, el Sargento del Regimiento de Celaya Pío Marcha salió del cuartel que estaba en el ex convento de San Hipólito y se fue por las calles gritando ¡Viva Agustín Primero, Emperador de México! A los gritos de la tropa siguieron los gritos del pueblo y la ciudad despertó: se iluminaron las casas y la gente salió a los balcones y las vivas al Generalísimo se volvieron unánimes. Finalmente, y por mayoría, el Congreso Nacional Constituyente elije a

Agustín de Iturbide primer Emperador de México el 19 de mayo de 1822. Agustín I fue coronado tres días después de su elección en la Catedral Metropolitana de México por el arzobispo de México, iniciándose varios días de festividad nacional. El 22 de mayo de 1822 iniciaba el Primer Imperio Mexicano. Agustín de Iturbide, libertador de la otrora Nueva España, era vitoreado y coronado por sus seguidores y respaldado por los diversos actores de la sociedad mexicana como el Emperador Agustín I. La coronación, efectuada en la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, era el símbolo de una nueva etapa que se iniciaba con júbilo y gozo".[3]

Agustín de Iturbide fue coronado en la catedral de México por Rafael Mangino, presidente del Congreso, acompañado del obispo de Guadalajara Juan Cruz de Cabañas, como Agustín I, "emperador de México por la divina providencia y la elección del Congreso".

El nuevo gobierno también estaría sustentado por el Ejército de las Tres Garantías, y además se conformaría un Congreso Nacional que diera equilibrio a la monarquía. Por medio de las letras y la conformación de pactos de unión, Iturbide sedujo a muchos insurgentes.

Ya instalado como emperador, Iturbide inició su mandato con amplias expectativas, pero sin un peso en la tesorería.

La larga lucha entre insurgentes y realistas provocó la ruina del nuevo país. Para Enrique Krauze, la magra situación económica que vivía "el opulento Imperio" tenía un nombre: bancarrota. Además, tuvo que sortear un sin fin de problemas contra sus enemigos políticos y militares que se escudaban tras él: la sombra del Congreso Nacional Constituyente, agravado con los intereses políticos alternos de otros grupos.

Podría decirse, por tanto, que el tipo o modelo de administración pública que adoptó México al principio de su vida independiente era el que algunos estudiosos

[3] Mena, Mario, El Dragón de Fierro: Biografía de Agustín de Iturbide, Colección México heroico, Editorial Jus, México, 1969, p. 109.

denominan actualmente como el de "Estado Básico o Mínimo", con sólo tres o cuatro dependencias para auxiliar administrativamente al titular del Órgano o Poder Ejecutivo (ya estuviese encargado a un Emperador o a un presidente.[4]

Por esta razón, el primer Reglamento Provisional de Gobierno promulgado por Iturbide para el Imperio Mexicano en 1821, estableció cuatro dependencias para auxiliarle en el cumplimiento de funciones político-administrativas, muy similares a las que tenía bajo su responsabilidad el último Virrey que gobernó la Nueva España en nombre de la metrópoli española, a las cuales se denominó desde entonces "Secretarías de Estado y del Despacho". En virtud de que en los inicios de su vida independiente el Estado mexicano no era laico, como ahora, sino de tipo confesional, con una religión única o "de Estado", una de estas primeras cuatro "Secretarías de Estado y del Despacho" tenía por título "de Justicia y Negocios Eclesiásticos", siendo las otras tres las de "Relaciones Interiores y Exteriores"; "de Guerra y Marina"; y "de Hacienda".

Hacia febrero de 1823 los disgustos contra el gobierno de Agustín I eran claros. En un intento por procurar la legalidad y el orden, Iturbide creó entonces una Junta Nacional Instituyente, conformada con aquellos congresistas que aún estaban dispuestos a colaborar con él. Esta medida de orden político no tuvo la aceptación deseada, pues se argumentaba que los miembros de la Junta Nacional habían sido designados por el emperador, quienes eran partidarios del gobierno y no de la nación, por lo que su carácter representativo estaba en duda. El descontento y la oposición respecto al gobierno crecieron de manera gradual, estallando con ello varias revueltas en el país. Los congresistas, molestos por la disolución del Poder Legislativo, conspiraban contra el Imperio; los militares, incluso los leales a Iturbide le daban la espalda, lo que provocó que el militar veracruzano Antonio López de Santa Anna secundara un movimiento rebelde llamado de Casa Mata, que desconocía la autoridad imperial de Iturbide, se declaraba la reinstalación del Congreso

[4] Alejandro Carrillo Castro, INAP, 2010, Tomo II. Volumen 1. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada. P. 14

y se cambiaba la forma de gobierno en el país: de un Imperio a una República. Todas estas inconformidades se concretaron en torno a la promulgación del Plan de Casa Mata del 1 de febrero de 1822.

Con la gran mayoría de la tropa levantada en armas, Agustín I cedió ante las presiones. El 19 de marzo de 1823 escribía al Congreso Nacional, ya reinstalado, las siguientes líneas: Reconocido el Soberano Congreso por la Junta y tropas adheridas al Plan o Acta de Casa Mata, cesó el motivo por el que sostuviere fuerza en las inmediaciones de la capital, pues no era otro que el de sostener el mismo Soberano Congreso. Acabó la división respecto de mí. La corona la admití con suma repugnancia, sólo por servir a la patria; pero desde el momento en que entreví que su conservación podía servir sino a la causa de menos pretexto para una guerra intensiva, me resolví a dejarla. No hice ya abdicación porque no había representación nacional reconocida generalmente, y por lo mismo era inútil toda gestión sobre la materia y aún había sido toda vez perjudicial. Hay ya el reconocimiento y hago por tanto la abdicación absoluta.[5]

La rendición de cuentas, que fue de uso común durante el primer imperio mexicano fue por tanto la que se utilizó durante el virreinato y que consistía en una serie de garantías y medidas que provenían de instrucciones emanadas de la administración de Hacienda que se estableció en Indias desde el inicio de la colonización.

A continuación, haré un somero resumen histórico partiendo desde mediados del siglo XVI hasta los años inmediatos a la consumación de la independencia mexicana mencionando algunos de estos mecanismos con la finalidad de ejemplificar cómo pretendían funcionar.

Los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista. A los oficiales reales les fueron tomadas cuentas en este periodo de manera esporádica y por distintas personas.

[5] Archivo Histórico de Monterrey. Colección Correspondencia, volumen 12, expediente 14.

Las leyes nuevas de 1542-1543 establecieron la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un tiento anual (resumen de lo recibido y gastado). Con la expedición de las Ordenanzas de 10 de mayo de 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indianos que rigió, con algunas aclaraciones hechas posteriormente, hasta la creación de los Tribunales de Cuentas. De conformidad con las ordenanzas mencionadas, las cuentas deberían ser tomadas por el presidente de la Audiencia y los oidores en los lugares donde coincidiera la sede de la Audiencia con la de los oficiales reales, en tanto que en los restantes territorios debían ser tomadas por el Gobernador, con dos regidores y el escribano del Consejo. La revisión, que era anual (y, cada tres años, la cuenta final), debía iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que de no concluirla por negligencia no les serían pagados sus salarios a los oficiales reales. Cabe señalar que concomitantemente a este sistema de rendición de cuentas, que durante medio siglo constituyó el sistema ordinario para tal efecto, subsistió el procedimiento de enviar comisionados especiales (contadores de cuentas) desde la Península, y de dar intervención en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitadores.[6]

Además de los medios de control generales que se implementaron, es importante comentar por separado las visitas y juicios de residencia, ya que constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su Administración. Concepto. Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado. En el primer caso, se trataba de una visita general y, en el segundo, de una visita específica o particular. Debe señalarse, sin embargo, que se nombraron también visitadores especiales para la organización de un nuevo virreinato y para la implantación de un nuevo sistema de

[6] Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. P. 52, 1987, Secretaria de la contraloría general de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

gobierno y administración, como ocurrió con el visitador José de Gálvez, al declararse el establecimiento en la Nueva España del régimen de Intendencias.[7]

"Fueron muy pocas, y de escasa importancia, las determinaciones adoptadas antes del año de 1824 en el ramo de contabilidad hacendaría. La Junta Provisional Gubernativa dispuso, con fecha 2 de febrero de 1822, que los intendentes enviaran cada quince días un estado de ingresos y egresos claro y circunstanciado de las tesorerías principales y foráneas del distrito respectivo.[8] El Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822, ordenó en su decreto de 11 de marzo del mismo año[9] que la Tesorería General y todas las cajas de provincia remitieran mensualmente al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia. Asimismo, que ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general nadie que manejara caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispusiera de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase -excepto los de dotación- sin orden expresa del ministro de Hacienda." Las tesorerías particulares de rentas de la capital, por su parte, estaban obligadas a enterar mensualmente a la caja general, del sobrante que tuvieran después de hechos los gastos de sus dotaciones y ramos propios. Finalmente, el artículo 4 de este mismo decreto suprimió la Tesorería y Contaduría de Ejército, estableciendo que las funciones de estas oficinas fueran reasumidas por la Tesorería General. En la misma fecha (11 de marzo de 1822) el Congreso Constituyente tomó la disposición de que la Regencia pidiera a los intendentes, noticia de los impuestos generales y particulares que se recaudaran en sus provincias, expresando el producto de cada uno, deducido de un quinquenio; el número de empleados pagados por la Hacienda Pública, con especificación de sus destinos y dotaciones; la tropa cuyo pago estuviera a cargo de la provincia; las salidas fijas de la Tesorería y el sobrante o deficiente que mensualmente hubiere en cada una." Al reunirse el Congreso

---

[7] Ibíd. P.56.

[8] Colección de Órdenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana. Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, tomo 1, 2a. ed., México, 1829, p. 105.

[9] Manuel Dublán y José Ma. Lozano, Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. edición oficial, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano e Hijos, México, 1876, p. 599.

Constituyente el 5 de noviembre de 1823, cada renta tenía su dirección y contaduría especial, fungiendo como intendentes los agentes fiscales del Gobierno Federal en los Estados. Estos funcionarios fueron suprimidos por ley del 2l de septiembre de 1824, que previno el nombramiento en cada Estado de un comisario general para los ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra." En su carácter de jefes superiores de todos los ramos de Hacienda en el Estado o Estados y territorios de su demarcación, los comisarios eran responsables de la puntual ejecución de las leyes que arreglaban su administración, ellos y los comisarios subalternos estaban sujetos, como todos los empleados de Hacienda General en los Estados, a las leyes y autoridades de éstos en su conducta personal y delitos comunes; no así por cuanto a su oficio, del que respondían -en lo económico y gubernativo- los subalternos al comisario general, y éste al Gobierno de la Federación, y en delitos o cuestiones contenciosas, los comisarios generales a los tribunales de circuito, y los demás subalternos a los jueces de distrito".[10]

Las atribuciones de los comisarios consistían en el cobro y distribución de los productos de las rentas y contingentes de los Estados, así como en la administración inmediata de las rentas de pólvora y de salinas, de los productos de la renta del tabaco que pertenecieran a la Federación, de las fincas y cascos nacionales, de los contingentes, avería, peaje y cuantos ramos se destinaran al crédito público. El fiel y exacto desempeño de los cargos por parte de los empleados de Hacienda era garantizado con el otorgamiento de fianzas," además de que para sus ascensos necesitaban acompañar a sus instancias de una certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia, contraída en primer término, de que en cuanto había sido ostensible habían ejercido de manera fiel su empleo, dando cumplimiento a las leyes y órdenes del gobierno general, y en segundo lugar, de que habían respetado y observado en su caso las leyes del Estado.[11]

---

[10] Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. P. 84, 1987, Secretaria de la contraloría general de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

[11] Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. 1987, Secretaria de la contraloría general de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

Sin olvidar toda la importancia que tenía la cuestión de administración hacendaria, el Congreso Constituyente de 1824 expidió la ley de 16 de noviembre de 1824, intitulada "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", 14 cuyos principios cardinales eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas, 15 suprimiendo las Direcciones y Contadurías Generales de las diferentes rentas entonces existentes;" concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda -evitando así la división de funciones que debía desempeñar una sola cabeza- para que hubiera sistema y unidad de acción; y llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda por cuentas originales, para que fuera más exacta la cuenta general y para que este examen de las cuentas parciales permitiera al secretario vigilar las operaciones de las oficinas que le estaban subordinadas. El sistema de organización de la Hacienda Pública implantado por la citada ley de 16 noviembre de 1824, se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.[12]

Podemos considerar que si bien la necesidad de controlar los gastos gubernamentales fue una medida que comenzó a aplicarse con posterioridad a los primeros años del México independiente, habrían de transcurrir varios años antes de que se considerara cumplimentar esta ingente necesidad de los gobiernos actuales.

Sería por tanto anacrónico el considerarlo, sin embargo, podemos inferir que la idea de establecer una Contraloría fructificaría en el ideario político mexicano en buena medida utilizando las bases y principios de control heredados desde las administraciones Virreinales.

---

[12] Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. P. 85, 1987, Secretaria de la contraloría general de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

La Contraloría, que por primera vez surge como Secretaría de Estado en las estructuras de nuestra Administración Pública, existió como departamento autónomo de 1917 a 1932.[13]

El primer imperio mexicano aunque efímero, significa el primer intento por establecer la unidad del país por consolidar su unidad e independencia; además de otorgar sentido a la palabra "mexicanos", debe puntualizarse que en su época constituyo un motivo de alegría general y que los contemporáneos de este primer imperio consideraron a este el mejor sistema de gobierno para la nueva nación, concluyo citando la frase de Agustín de Iturbide al dirigirse al pueblo y al Congreso el 28 de septiembre de 1821.

"Ya sabéis el modo de ser libres, a vosotros toca elegir el de ser felices".

Extensión territorial del primer Imperio Mexicano, al norte y al sur.

http://www.historiacultural.com/2011/05/primer-imperio-mexicano.html.

[13] Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. P. 16, 1987, Secretaria de la contraloría general de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

Bibliografía:

- Archivo Histórico de Monterrey. Colección Correspondencia, volumen 12, expediente 14.
- Carrillo Castro, Alejandro. INAP, 2010, Tomo II. Volumen 1. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada. P. 14
- Colección de Órdenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana. Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, tomo 1, 2a. ed., México, 1829, p. 105.
- Dublán Manuel y José Ma. Lozano, Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Edición oficial, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano e Hijos, México, 1876, p. 599.
- Gallardo Fernández, Francisco. Prontuario de facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las rentas reales, Madrid, Imprenta Real, 1806, Passim, en particular p. 155-156.
- Mena, Mario, El Dragón de Fierro: Biografía de Agustín de Iturbide, Colección México heroico, Editorial Jus, México, 1969, p. 109.

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Marco de capacidades de los auditores gubernamentales en la era del Big Data

Seabelo Tumpane*

Resumen: Este estudio define capacidades clave mediante la investigación de las demandas y brechas de la auditoría gubernamental desde la era tradicional hasta la nueva era de los efectos del Big Data. El análisis busca proporcionar un marco de referencia en el que los auditores públicos puedan maniobrar, adaptarse y optimizarse en esta era digital transformada por el Big Data. Además, ofrece una perspectiva sobre cómo los auditores gubernamentales pueden desarrollarse para integrarse en la nueva era de auditoría impulsada por el Big Data. La investigación explora los riesgos y desafíos principales que enfrentan los auditores gubernamentales en esta nueva era con el objetivo de fortalecer sus competencias.

Palabras clave: Big Data, Auditoría Gubernamental, Competencias, Transformación Digital, Riesgos y Desafíos.

Abstract: This study defines key capacities by researching the demands and gaps in government auditing, transitioning from the traditional era to the new Big Data era. The analysis seeks to provide a framework in which public auditors can maneuver, adapt, and optimize in this digitally transformed Big Data age. Additionally, it offers a perspective on how government auditors can be cultivated to fit into the new Big Data Audit Era. The research explores key risks and challenges faced by government auditors in this new era to build and strengthen their competencies.

* The Office of the Auditor General of Botswana.

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Keywords: Big Data, Government Auditing, Competencies, Digital Transformation, Risks and Challenges.

Fecha de recepción del artículo: 11 noviembre 2024
Fecha de aceptación: 12 diciembre 2024

Introducción

Este tema definirá capacidades importantes mediante la investigación de las demandas y las brechas de la auditoría gubernamental desde la antigua era hasta la nueva era de los efectos de los macrodatos.

Este estudio busca y proporciona un punto de vista (marco) en el que los auditores públicos pueden maniobrar, adaptarse y optimizar en la era cambiante de lo digital y los macrodatos. Ofrece un punto de vista sobre cómo se puede capacitar a los auditores gubernamentales para que se adapten a la nueva era de la auditoría de los macrodatos. La investigación explorará los riesgos y desafíos clave que enfrentan los auditores gubernamentales en la era de los macrodatos para desarrollar sus competencias.

Definición de términos

Marco de Capacidades:

Se refiere a un modelo que define los requisitos/ expectativas de un individuo para tener un alto rendimiento.

El Marco de Capacidades se define como el proceso de desarrollo y fortalecimiento de las habilidades, instintos, capacidades, procesos y recursos que las organizaciones y comunidades necesitan para sobrevivir, adaptarse y prosperar en un mundo que cambia rápidamente (ONU, 2019).

Marco de competencias:

Según la INTOSAI (2019), un marco de competencias es un modelo conceptual que detalla y define las competencias ideales requeridas/esperadas de la capacidad profesional de un individuo para un área específica de auditoría

(financiera, cumplimiento, desempeño, jurisdiccional) que contribuye al éxito/alto desempeño. Los marcos de competencias no son estáticos sino más bien de naturaleza dinámica y buscan definir los elementos necesarios para impulsar el éxito en determinadas circunstancias en un período determinado.

La competencia es el conocimiento, las habilidades y los atributos personales críticos para un desempeño laboral exitoso (ISSAI 150, párrafo 12).

Desarrollo de capacidades:

Implementación de leyes internas, cultura y mejora del liderazgo, toma de decisiones, fortalecimiento del liderazgo, desarrollo de habilidades, planes de auditoría, evaluaciones, contratación de candidatos adecuados y dispuestos.

Auditoría gubernamental:

Examen y verificación analíticos y sistemáticos de transacciones financieras, operaciones, cuentas e informes de cualquier agencia gubernamental con el fin de determinar la exactitud, integridad y autenticidad, y satisfacer los requisitos de la ley, las normas y los reglamentos.

Big Data:

El Big Data se define como un producto de tecnología de la información que se caracteriza por un gran volumen de datos, diversos tipos de datos, baja densidad de valor y alta velocidad de procesamiento. (Lei Bai, 2020).

El Big Data es tan grande y complejo que ninguna de las herramientas de gestión de datos tradicionales puede almacenarlo o procesarlo de manera eficiente. (Taylor 2022).

Existen tipos de Big Data estructurados, no estructurados y semiestructurados. (IBDO, 2021).

Tecnologías de auditoría

La tecnología de auditoría es el uso de tecnología informática para mejorar una auditoría. Las instituciones contables utilizan la tecnología de auditoría para mejorar la eficiencia de los procedimientos de auditoría interna y externa que realizan. Los auditores del mañana deberán tener conocimientos tecnológicos para brindar servicios a las empresas y ejecutar auditorías de alta calidad. (ACCA, 2019. Auditoría y tecnología).

Las tecnologías de big data son las herramientas de software que se utilizan para gestionar todo tipo de conjuntos de datos y transformarlos en información empresarial. (Seagate, 2022).

1.1. Antecedentes de la investigación:

Para la mayoría de los gobiernos, incluido el de Botsuana responsable del sustento de su población y de la gestión y diversificación de los recursos económicos para sostener el sustento de su población, son necesarios equipos de auditoría gubernamentales sólidos para garantizar que los recursos gubernamentales se utilicen bien y asesorar sobre el mejor uso para optimizar los recursos.

Botsuana es un país que depende en gran medida de los minerales como motor económico. Sus diamantes son el principal vendedor en todo el mundo. Para garantizar su sostenibilidad, necesita equipos de auditoría sólidos que puedan garantizar la protección y sostenibilidad de sus recursos y que puedan elaborar recomendaciones sobre información, tecnologías, recursos y políticas que sean eficaces. Para ello, es necesario formar auditores gubernamentales para que puedan detectar deficiencias y asesorar en consecuencia.

En octubre de 2016, una mina de minerales de Botsuana BCL Limited, ubicada en el este de Botsuana y una mina de cobre y níquel con cuatro pozos subterráneos en funcionamiento en ese momento, fueron cerradas abruptamente sin un plan previo de cierre. Se perdieron recursos y fondos a través del proceso de liquidación, además de que unos cinco mil empleados perdieron sus empleos.

En su funcionamiento previo al cierre, aunque era propiedad del Estado, los auditores gubernamentales nunca estuvieron involucrados en su auditoría ni en el proceso de su cierre. Las EFS de Botsuana (auditores gubernamentales) no auditan las entidades de propiedad estatal en Botsuana. Las empresas estatales son auditadas por empresas privadas (generalmente las 4 grandes)

¿Los auditores gubernamentales están capacitados y son lo suficientemente competentes como para que se les confíe la tarea de auditar los principales centros financieros de los países? Es posible que exista una brecha en la capacidad de auditoría a la luz de los casos de muestra mencionados y, por lo tanto, es necesario investigar las brechas y las demandas y garantizar que se desarrolle la capacidad de los auditores gubernamentales en la era actual de los macrodatos, para ayudar al gobierno en la toma de decisiones y en la resolución de problemas mediante auditorías de calidad.

¿Poseen los auditores gubernamentales las habilidades y los conocimientos necesarios para realizar auditorías en la era de los macrodatos? ¿Cuáles son las nuevas habilidades que necesitan y cómo se pueden mejorar?

Durante la última década, el mundo tecnológico ha estado introduciendo incesantemente nuevas tecnologías a un ritmo más rápido que el que cualquiera de nosotros haya experimentado antes. Es innegable que estas tecnologías nuevas y mejoradas también han llevado a la introducción de sistemas y procesos más complejos que generalmente se describen utilizando palabras de moda simples para facilitar la comunicación (Rajesh Balasubramaniam, 2021). En los tiempos cambiantes, el requisito del auditor del gobierno es actuar como una parte independiente y realizar auditorías sólidas para servir al interés público mejorando la credibilidad de la información financiera presentada a las partes interesadas.

1.2. Objetivo del estudio

Estudiar el estado actual del marco de competencias de los auditores gubernamentales e identificar qué competencias se pueden mejorar. Este estudio tiene como

objetivo buscar lagunas en las competencias de los auditores y proporcionar un punto de vista/marco para optimizar y cultivar las competencias de los auditores gubernamentales en la era de los macrodatos;

1.3. Preguntas de investigación

Para alcanzar el objetivo del estudio se diseñaron las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Existe conciencia sobre Big Data y las tecnologías de Big Data entre los auditores gubernamentales?

2. ¿Cómo ha afectado Big Data al trabajo de auditoría y los resultados de auditoría? ¿Existen brechas de competencia? ¿Cuáles son las nuevas demandas?

3. ¿Cuáles son los desafíos que enfrentan los auditores gubernamentales en la era de Big Data?

4. ¿Tienen los auditores gubernamentales la capacidad de producir auditorías confiables y de calidad en la era de Big Data?

5. ¿Qué puede ayudar a mejorar la eficiencia de los auditores gubernamentales y la calidad de la auditoría en la era de Big Data?

1.4. Exposición del problema

Contar con auditores gubernamentales competentes y capacitados es fundamental para garantizar que la economía de una nación crezca y sea sostenible en los próximos años. Contar con auditores capacitados y competentes permitirá a cualquier país estar en un nivel de relaciones internacionales y reducir la fuerte dependencia de otras naciones. En la actualidad, la competencia de los auditores gubernamentales no se maximiza debido a que funcionan en una era de Big Data utilizando modelos tradicionales antiguos y también tienen lagunas en sus habilidades. Al poder evaluar el estado de los auditores gubernamentales e identificar las lagunas, se abordarán los problemas actuales utilizando el modelo marco creado.

- El mundo está cambiando y la tecnología avanza. En esta era cambiante, ¿están los auditores gubernamentales preparados para adaptar su entorno de auditoría tradicional a la nueva era de los macrodatos?

- La pregunta para nuestra profesión particular como auditores es: ¿cómo se ve la auditoría en un mundo de macrodatos? ¿Cuáles son las nuevas demandas tecnológicas y de habilidades?

- ¿Cómo se pueden mejorar y mantener a largo plazo las nuevas demandas de habilidades y competencias?

1.5. Propósito

El propósito de este estudio es investigar, descubrir tendencias, pensamientos, fenómenos y opiniones prevalecientes sobre las demandas de las brechas de competencia de los auditores gubernamentales y crear un punto de vista (marco) para que los auditores gubernamentales evolucionen, sean eficientes y efectivos para satisfacer las demandas en la era de los macrodatos de manera sostenible y duradera.

1.6. Objetivos

1. Descubrir los cambios en las demandas y las brechas en los elementos de competencia de los auditores, qué es más importante en la era actual del Big Data.

2. ¿Cómo se puede formar a los auditores gubernamentales para que se adapten y sean eficientes en la era del Big Data? ¿Qué competencias se deben mejorar y cómo?

3. Desarrollar y proponer un marco de capacidades para los auditores gubernamentales

1.7. Relevancia del estudio

En general, especialmente en África, la adopción de tecnologías puede llevar mucho tiempo debido a la falta de concienciación o la falta de voluntad para cambiar, lo que afecta a la gobernanza en general (AFROSAI-E 2020). Los auditores públicos, como principales ojos y asesores

del gobierno, deben estar altamente capacitados y ser competentes para poder ayudar al gobierno a mejorar y hacer crecer su economía.

La auditoría gubernamental, como garantía importante para el buen funcionamiento de la economía nacional, debe cumplir con la tendencia de desarrollo de la época para dar rienda suelta a su eficacia (Lei Bai 2020).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 2030 N.º 9 de las Naciones Unidas, "Fomento de la innovación industrial", establece que para 2030 las naciones deberían haber construido infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Para que esto suceda, los auditores gubernamentales competentes e independientes deberían estar produciendo activamente auditorías de calidad y asesorando a los gobiernos.

Este es un tema importante para estudiar porque un gobierno es el paraguas de toda la nación, sus sistemas deben funcionar bien para que cualquier país/gobernación crezca económica y socialmente y sea relevante a nivel internacional. En este caso, el uso de la tecnología a nivel mundial se ha intensificado, esta Nueva Era de Datos afecta a todos los departamentos gubernamentales, pero ¿está el Auditor del gobierno en una posición desarrollada para auditar en este entorno cambiado? ¿Tiene las habilidades y los recursos para usar tecnologías modernas para evaluar los riesgos y controles en esta Era actual? La evasión de Big Data ha causado brechas en las tecnologías y habilidades de auditoría. Por lo tanto, existe la necesidad de estudiar y adaptarse a la Era de Big Data para ponerse al día con el mundo cambiado. Este estudio potencialmente ayudará al Auditor a pasar de la forma tradicional de procesamiento y auditoría de datos a una forma moderna y actualizada de auditoría en una Era de Big Data. Con esto, las auditorías gubernamentales serán productivas, los fondos gubernamentales se utilizarán y darán paso al desarrollo y crecimiento económico nacional.

Con el rápido desarrollo de la tecnología de la información, la tradición no ha podido satisfacer las necesidades actuales (RI Chins et al, 2017). El estudio ayudará a exponer cuáles son las nuevas necesidades y

qué se debe mejorar para satisfacer las nuevas necesidades de los auditores gubernamentales.

1.8. Alcance del estudio y delimitación

El estudio explora los elementos de las capacidades de los auditores que pueden fortalecerse para maximizar la competencia de los auditores en la era de los macrodatos. Se seleccionó un total de 35 encuestados. 25 de ellos eran auditores gubernamentales internos y externos de Botsuana y 10 de países africanos que son miembros de la AFROSAI-E. Se entrevistó a encuestados de Namibia, Zimbabue, Malawi, Ruanda y Gambia mediante una encuesta por cuestionario para identificar las deficiencias de la auditoría gubernamental en Botsuana y también en sus países miembros pares, a fin de encontrar desafíos comunes. También se utiliza un plan de capacitación de la Entidad Fiscalizadora Superior de Botsuana para ayudar a identificar las deficiencias de capacitación de los auditores gubernamentales.

En función de la diversidad de los encuestados, este estudio puede ser relevante y utilizarse para abordar las deficiencias de los auditores gubernamentales en cualquier nivel; los resultados de este estudio pueden ser beneficiosos para los profesionales de auditoría, otras EFS y futuros investigadores.

CAPÍTULO 2 REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. Marco de capacidad de los auditores gubernamentales

El informe de la **INTOSAI DEVELOPMENT OVERVIEW OF BIG DATA AUDITS** publicado en septiembre de 2022, informa que la auditoría de big data se ha convertido cada vez más en un enfoque importante para que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) obtengan datos de auditoría, realicen análisis de auditoría, identifiquen presuntas infracciones y emitan advertencias de riesgo.

A pesar del enfoque en la digitalización a nivel de país, las naciones africanas todavía están muy por detrás del desarrollo en términos de digitalización y automatización

(AFROSAI-E, 2020). Los auditores gubernamentales capacitados son muy necesarios en los países para:

Eficacia de la administración gubernamental y desarrollo económico

En el contexto de la intensa ola de globalización, los cambios se acompañan de innovaciones tecnológicas, que a su vez plantean enormes desafíos a los gobiernos en muchos frentes. Por ello, la calidad de la auditoría gubernamental desempeña un papel esencial para la eficacia de la administración gubernamental y para estimular el desarrollo económico (Dong et al., 2016). Esto se lleva a cabo cuando los auditores gubernamentales se aseguran de que los recursos gubernamentales se utilicen de manera eficaz y eficiente, al tiempo que brindan recomendaciones y opiniones pertinentes para mejorar la administración.

Toma de decisiones:

Un artículo de investigación de auditoría interna titulado **A Study of Big Data Analytics in Internal Auditing** (Shabani et al., 2020) menciona que las características y características únicas del big data permiten que casi todas las industrias que utilizan datos lo aprovechen y mejoren su funcionamiento y toma de decisiones. Es decir, el big data y el análisis empresarial pueden ayudar a mejorar la toma de decisiones mediante la identificación de patrones. Identificar problemas y proporcionar datos para respaldar la solución es beneficioso para los auditores a la hora de proporcionar evidencias de auditoría concretas para informes de auditoría gubernamentales de calidad.

Informes de auditoría profesionales y completos:

A medida que se acumulan conocimientos específicos y se desarrollan más habilidades de auditoría, los auditores tienen más probabilidades de producir informes de auditoría profesionales y completos (Charkhabi et al., 2013). Los informes de auditoría serán más oportunos debido a que los auditores adoptan métodos actuales de auditoría, habilidades y herramientas que son actuales para la era en cuestión. El desarrollo profesional es un proceso de aprendizaje que puede promover el crecimiento personal, mejorar las habilidades de auditoría, revolucionar los

procedimientos de trabajo y aumentar la calidad del informe de auditoría (Stephens, 2011). El conocimiento es el factor de entrada principal para producir una auditoría (Bernard et al., 2008). Por eso es importante cultivar las capacidades de los auditores para que sus habilidades sean lo suficientemente concretas como para ser la base de la cambiante era digital de la auditoría. Para que las habilidades de los auditores sigan siendo relevantes con los tiempos cambiantes.

Salvaguarda de los recursos gubernamentales:

El Auditor General de Botsuana tiene el mandato, en virtud del artículo 124 de su constitución, de examinar la economía, la eficiencia y la eficacia con que cualquier funcionario, autoridad o institución del gobierno a cargo de sus deberes y funciones utiliza el dinero o los suministros públicos. La forma más eficaz de abordar la necesidad del público, de transparencia, rendición de cuentas y eficacia es a través de las auditorías del gobierno.

Las instituciones de auditoría del gobierno son un componente fundamental para mejorar la gobernanza y la supervisión de una organización (Lori A. Sexton, CPA; CGMA, 2020).

Mitigación del fraude de entidades públicas

Las cifras de fraude financiero indican que cada año se generan millones de dólares (Gayar et al., 2019) en sanciones para instituciones y entidades públicas por fraudes con tarjetas de crédito, fraudes de seguros y otros actos fraudulentos pertenecientes a diversos campos. Por lo tanto, es esencial detectar las actividades fraudulentas lo antes posible para mitigar el riesgo y las pérdidas. A través de las evaluaciones de riesgos, los auditores pueden detectar el fraude. Al examinar minuciosamente los datos, el análisis visual permite una respuesta proactiva a las amenazas y los peligros, R, Johari et.al., 2022, afirma que los auditores pueden revisar miles de reclamaciones por fraude de seguros y otras reclamaciones fraudulentas para encontrar grupos de partes interconectadas.

Desafíos que enfrentan los auditores gubernamentales en la era del Big Data

Falta de las habilidades adecuadas para auditar Big Data. Los avances tecnológicos han creado sistemas sofisticados y los auditores no están completamente equipados para analizar Big Data para detectar fraudes ocultos y problemas subyacentes (AFROSAI, 2020).

Los datos inexactos que no brindan la información adecuada plantean un desafío para la calidad e integridad de la auditoría.

Protección y seguridad de datos con la creciente digitalización global, ¿qué tan segura es la información de los auditores? ¿Qué tan confiable y precisa es la información auditada?

Independencia de los auditores ¿Las habilidades digitales de los auditores están a la altura para adquirir datos y auditar de forma independiente sin obtener ayuda de terceros?

Integridad de la tecnología ¿Qué tan bien equipados están los auditores para el uso de los datos proporcionados en las nuevas tecnologías de sistemas de información?

Integridad de los datos ¿Los auditores pueden determinar si los datos que utilizan son de calidad suficiente? **Falta de acceso a la información** de origen debido a la falta de las habilidades necesarias.

Falta de disponibilidad de herramientas de análisis de Big Data. Una herramienta de auditoría con los análisis adecuados fortalecerá la capacidad del auditor para evaluar y comprender la información que se le proporciona digitalmente.

La desmotivación de los auditores debido a la falta de capacidad para auditar en la era del big data puede hacer que pierdan la moral (AFROSAI-E 2020, Integración del big data en las auditorías del sector público).

Efectos del big data en los auditores.

La economía es difícil y desigual en los tiempos modernos. Esto aumenta el papel de los auditores (Jim Guszcza, 2019). El big data está en todas partes, los datos se transmiten casi todo el tiempo y los usuarios de la información obtienen este y aquel tipo de información (Lei Bai, 2020).

¿Es necesario adoptar nuevas tecnologías de big data? **La analítica debe ser una prioridad** para todos los auditores para superar los objetivos de auditoría. Ampliar las herramientas **(tecnología)** para ayudar a incorporar información de datos estructurados y no estructurados e **implementar un único sistema maestro** para la analítica en toda la organización. "Está claro que las organizaciones quieren liderar con analítica avanzada, y la adopción de tecnología como el aprendizaje automático solo subraya sus esfuerzos" (Smith, 2019). El fenómeno del big data es una combinación orgánica de nuestra realidad y la vida diaria. Las técnicas y métodos de análisis de datos permiten a los equipos de auditoría comenzar a analizar los datos de los clientes en las primeras etapas del proceso de auditoría y comenzar a identificar áreas que necesitan una mayor investigación. (CFRR, 2020).

¿Barreras para la adopción de Big Data en la auditoría? *Extracción de datos complejo; no todos los empleados tienen las habilidades para adoptar Big Data en la auditoría (Chowdhury, 2019) Brecha de habilidades.*

La integración de análisis de datos e inteligencia artificial en una auditoría solo tendrá sentido cuando influya en la naturaleza, el alcance y la extensión de la auditoría. Esto requerirá que los auditores desarrollen nuevas habilidades.

La falta de estándares actualizados para validar los datos de los clientes retrasa la implementación de Big Data en la auditoría (Smith, 2019). Las instituciones de auditoría tienen que capacitar a los auditores para que puedan aplicar la lógica de Big Data (Chowdhury, 2019).

Efectos de una mala competencia de los auditores

No poder funcionar o auditar en un entorno de Big Data puede llevar a una **mala calidad de la auditoría**; esto se debe a la recopilación insuficiente de datos, lo que afecta también a la calidad y la independencia del auditor.

Pérdida de recursos gubernamentales cuando los auditores no pueden descubrir el fraude y otros elementos derrochadores en sus departamentos gubernamentales o auditados.

Mala imagen del país: malas relaciones internacionales debido a una integridad gubernamental más débil.

Falta de crecimiento económico: el fraude y la corrupción no detectados distorsionarán el crecimiento económico.

Falta de motivación de los auditores: la falta de habilidades necesarias y relevantes y de tecnologías de auditoría puede afectar la moral de los auditores.

Altos delitos cibernéticos: si el gobierno pierde credibilidad en su trabajo, los auditores no pueden ser eficientes; la tasa de fraude aumentará debido a la falta de controles establecidos y a mayores riesgos de auditoría.

2.2. Revisión de la literatura sobre big data

Los auditores deben mejorar sus habilidades para seguir siendo relevantes en la industria. Necesitan conocer big data y analítica, ya que la industria de la auditoría se enfrenta a una transformación masiva. Especialmente la digitalización. (Stiller, 2019).

Si los auditores se muestran complacientes, con el tiempo, pueden volverse obsoletos. No importa cuánto haya aprendido en la universidad (Deloite LLC, 2018). Las organizaciones de auditoría deben centrarse en la analítica empresarial para seguir creciendo (Smith, 2019).

El big data en las auditorías permite a las empresas liberar su verdadero potencial. Aumenta la velocidad de procesamiento. Por lo tanto, el big data revela información vital sobre el negocio (Chowdhury, 2019). El big data es la nueva ola que está tomando por asalto las operaciones de la empresa. Las empresas que pueden aprovechar el volumen, la variedad y la velocidad del big data pueden tomar mejores decisiones, reducir los costos operativos y mantenerse al día con la evolución de los clientes (Lynch, 2019).

Los gobiernos se están quedando atrás en lo que respecta a los datos y la digitalización (AFROSAI-E, 2020). Con los intercambios cada vez más frecuentes en diversas industrias, la cantidad de datos de información está aumentando, por lo que es necesario extraer, consultar, analizar y tratar una gran cantidad de datos (Lei Bai, 2020).

Los problemas de auditoría son complejos, existe una necesidad urgente de innovar en los métodos y habilidades de auditoría debido a la introducción de la tecnología de big data y el cambio del entorno de big data (Lei Bai, 2020).

2.3. Nuevos elementos que exigen los auditores en la era del big data

Los futuros auditores profesionales deberán ser competentes en tres áreas sensibles: habilidades analíticas, desarrollo de nuevas métricas y generación de un lenguaje visual para los datos (Carter et al., 2017).

Arnab Roy Chowdhury, 2019 y Alles, 2016 sostienen que a medida que el contenido de la auditoría sea más abundante, aumentará inevitablemente la dificultad del análisis y el procesamiento, lo que plantea mayores requisitos para la aplicación de la tecnología de big data. En comparación con el modo tradicional de trabajo de auditoría, la aplicación de la tecnología de big data puede ayudar a lograr resultados más ideales (G. Qiao,2020).

El big data está transformando la manera en que se realizan las auditorías, pero también plantea un gran desafío a los estándares y la capacitación existentes, así como a los sistemas y procesos (ACCA,2015). ¿Cómo se supone que los auditores deben ajustar, adaptar y adoptar el big data en su trabajo de auditoría?

La cantidad de datos producidos, la sustitución de los registros en papel por registros de TI, el almacenamiento en la nube, los informes integrados y las crecientes expectativas de las partes interesadas de obtener información inmediata: cualquiera de estos, por sí solo, afectaría al proceso de auditoría, pero el big data los está trayendo todos al mismo tiempo (DELLOITE, 2021). El uso de técnicas de auditoría electrónica también permite el uso de datos no estructurados como parte de la auditoría (ACCA, 2021). Las nuevas tecnologías y técnicas han aportado una capacidad mucho mayor para extraer datos y buscar anomalías, señales de alerta y riesgos como parte de la auditoría (Hywellball, 2015). El análisis de big data mejora la generación y el análisis de datos. Además de obtener análisis de big data, los auditores gubernamentales también necesitan adquirir nuevas tecnologías y técnicas de big data relevantes.

Los auditores deben cambiar la forma de pensar de las auditorías de muestreo anteriores y realizar un **análisis de auditoría integral de toda la información** para evitar cualquier omisión. En segundo lugar, los requisitos de precisión deben reducirse gradualmente en el proceso de auditoría (Shukla, 2019). Como el muestreo de auditoría sólo proporciona una pequeña instantánea de toda la población, comienza a perder parte de su significado en esta era de big data. Una solución factible es el uso de análisis de datos de auditoría y aprendizaje automático para permitir un análisis de toda la población en lugar de una muestra de las transacciones en un determinado auditado/sector gubernamental. Tecnologías emergentes como la automatización de procesos robóticos, el aprendizaje automático y el análisis de datos.

El big data es útil para los auditores externos porque mejora la calidad de la evidencia de auditoría y facilita la detección de fraudes (Zhang, 2015). Uno de los usos potenciales más útiles del big data es su capacidad para proporcionar una **auditoría basada en la población**, cuyos resultados deberían generar evidencia de auditoría más relevante (Ramlukan, 2015).

Los problemas de auditoría son complejos, existe una necesidad urgente de **innovar los métodos de auditoría.** Para encontrar infracciones complejas, es necesario que

los departamentos de auditoría innoven las formas y los métodos de auditoría. (Lei Bai, 2020).

Los macrodatos permiten a los auditores analizar y procesar los datos generados, incluidas las pruebas de población completa, lo que agrega valor a la profesión de auditoría y contabilidad y, en consecuencia, a sus clientes (Gepp et al., 2018).

Adopción de nuevas tecnologías de auditoría por parte del gobierno: los países africanos, y Botsuana en particular, están en proceso de brindar servicios de **gobierno electrónico** a sus ciudadanos (Maitlamo, 2004).

El análisis de big data mejora la calidad de los productos al ofrecer mejores pruebas de auditoría, informes financieros y perspectivas comerciales relevantes. El big data ha beneficiado a las auditorías en la evaluación de riesgos. Por ejemplo, la combinación de análisis y big data puede ayudar en la minería de datos. El big data ayuda a los auditores a buscar anomalías y agregar mejores perspectivas. Un auditor obtiene acceso a información relevante ilimitada (Stiller.2018). El big data permite el monitoreo de conjuntos de datos completos. También permite la evaluación frecuente y continua. El análisis de datos se refiere al proceso de analizar y examinar datos para identificar tendencias y nuevos conocimientos, así como para extraer conclusiones que puedan ayudar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores a tomar decisiones comerciales informadas. **Las principales características que diferencian al análisis de big data del análisis básico tradicional son la velocidad, la eficiencia y la integración de múltiples tipos de datos.**

A través del análisis de datos, las instituciones de auditoría gubernamental pueden recopilar información, ejecutar análisis y extraer observaciones y conclusiones en tiempo real o casi en tiempo real, y a partir de combinaciones de fuentes de datos, lo que les permite tomar decisiones informadas y obtener una ventaja competitiva que nunca habían tenido. El análisis de datos incluye lo siguiente:

Gestión de datos

Que significa adquirir, organizar, validar, proteger y procesar datos para garantizar que los datos necesarios sean accesibles, confiables (cumpliendo con los estándares requeridos para la calidad de los datos) y oportunos.

Análisis de datos

Que significa examinar datos para descubrir patrones y establecer relaciones como conexiones, secuencias y correlaciones entre varios eventos y patrones. Minería de datos: es un método para identificar tendencias potencialmente valiosas en grandes conjuntos de datos. Es una experiencia multidisciplinaria que integra ML, estadísticas e IA para extraer datos. Estas técnicas se utilizan para detectar fraudes. La minería de datos es una ventaja significativa para construir una nueva categoría de modelos para detectar nuevos ataques antes de que se detecten (Kou et al., 2004).

Análisis predictivo

Tiene como objetivo predecir los resultados futuros de un conjunto de datos de entrada en función de las tendencias y los resultados históricos.

Análisis de texto

Se trata de analizar datos de texto combinando texto de sitios web, correos electrónicos, libros, documentos, redes sociales y otras fuentes basadas en texto para obtener información útil para el auditor con la ayuda del aprendizaje automático y la tecnología de procesamiento del lenguaje natural.

El uso generalizado de este análisis de datos se ha visto obstaculizado debido a la falta de soluciones tecnológicas eficientes y económicamente viables, así como a **las brechas de talento en el análisis de datos** (Sidhu, 2021)

Los aspectos clave de la integración del análisis de datos en una auditoría es facilitar que los auditores comprendan mejor Analytics, la entidad, identifiquen las áreas de riesgo clave de la auditoría y brinden una

mejor calidad y cobertura al tiempo que brindan más valor comercial. Los hallazgos y la evidencia que los auditores pueden proporcionar al interpretar los datos mediante el análisis de datos ayudarán a mejorar su comunicación con los clientes en todas las etapas de la auditoría.

Existen herramientas analíticas como IDEA y ACL que pueden realizar una variedad de análisis (Sidhu 2021). Sidhu comenta que el próximo gran salto para el análisis de datos en las auditorías futuras es con la ayuda de la inteligencia artificial y la tecnología de aprendizaje automático, y que las instituciones de auditoría puedan instalar software de análisis de auditoría inteligente que resida dentro de los centros de datos de sus clientes y transmita los resultados analíticos a los equipos de auditoría en tiempo real, lo que facilita la auditoría continua.

También herramientas analíticas especializadas como SPSS. Estas permiten una gama más amplia de tareas, como infografías, herramientas específicas de auditoría, por ejemplo, ACL, Teammate. Estas permiten análisis avanzado pero requieren inversión y capacitación. Herramientas empresariales, por ejemplo, SAP, Oracle. Estas herramientas pueden ser utilizadas por funciones de auditoría, pero los usuarios necesitan algunas habilidades y conocimientos de ciencia de datos, por ejemplo, scripting (Consultoría de datos, 2017). Las CAAT ayudan a los auditores a analizar y visualizar una mayor cantidad de datos sin dejar de utilizar los métodos de auditoría tradicionales.

Nuevos requisitos para los auditores

Según la revisión de la literatura, las demandas de competencias para los auditores gubernamentales son:

Habilidades de análisis de Big Data; Desarrollo de nuevas métricas; Generación de un lenguaje visual para datos; Aplicación de tecnologías de Big Data; Auditorías basadas en la población completa; métodos de auditoría innovadores; Big Data y análisis; Implementación de un sistema maestro único (centralización de datos electrónicos); Habilidades de diseño y gestión de datos; Acceso público a informes de auditoría electrónicos/en línea.

Resumen del capítulo de revisión de literatura

La literatura sobre este tema revela que la era actual está más digitalizada y los datos se encuentran en grandes volúmenes no estructurados, por lo que es necesario mejorar la gestión de datos, las tecnologías de auditoría, los análisis y mejorar los conjuntos de habilidades de los auditores.

2.4. Cuatro perspectivas principales sobre los elementos del marco basados en la revisión de la literatura.

1. Educación en auditoría

2. Análisis de datos

3. Adquisición de tecnología de big data

4. Habilidades de análisis y gestión de datos

Estas 4 perspectivas principales resumen todos los elementos descubiertos en la revisión de la literatura. Estos son los elementos más importantes en la era del big data para mejorar las competencias de los auditores gubernamentales y aumentar su capacidad para realizar auditorías de calidad.

Se necesitan más estudios de investigación para evaluar el estado de las competencias actuales de los auditores gubernamentales en comparación con las nuevas demandas en la era del big data. Es necesario construir un marco adecuado para cerrar las brechas existentes, por eso este estudio tiene como objetivo desarrollar un marco adecuado para los auditores gubernamentales.

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO.

Esta sección del estudio se centra en un marco y una teoría que se adaptan mejor a este estudio, ya que se ajustan a las demandas de un auditor capacitado en la era de los macrodatos.

El marco INTOSAI T SHAPED es el más adecuado como base para este estudio. Es oportuno con las Normas Internacionales de Auditoría actualizadas; también respalda los Elementos de la Literatura para Auditores Capacitados.

La barra horizontal de la T describe la capacidad de una persona para colaborar entre disciplinas y usar y aplicar el conocimiento en áreas de especialización distintas a la suya.

3.1. Profesional en forma de T

Los elementos de competencia transversales para un profesional de auditoría según el marco T-SHAPED se dividen en 5 grupos:

CC1. Un profesional de auditoría lidera con el ejemplo;

CC2. Un profesional de auditoría interactúa eficazmente con las partes interesadas;

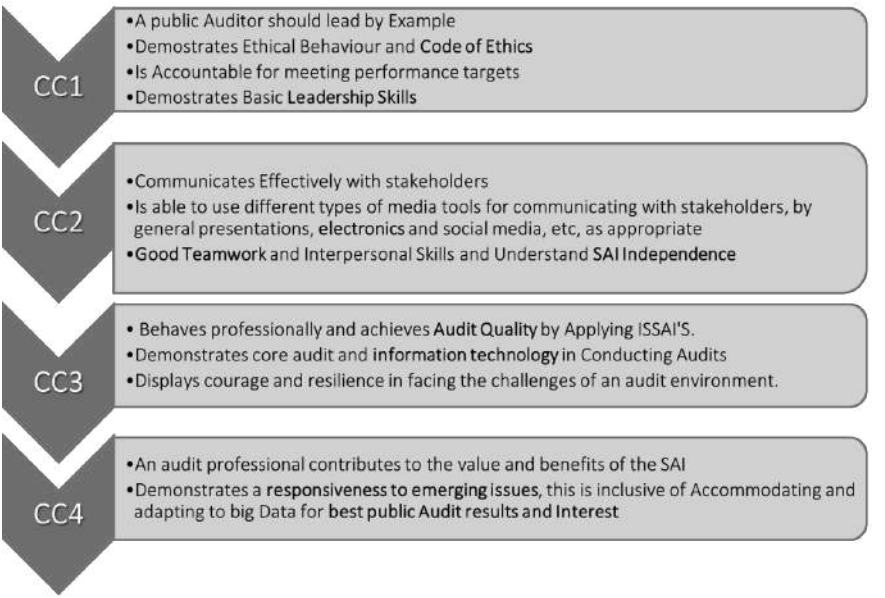
CC3. Un profesional de auditoría se comporta de manera profesional;

CC4. Un profesional de auditoría contribuye al valor y los beneficios de la EFS;

CC5. Reflexión adicional para las EFS con responsabilidades jurisdiccionales.

En el contexto de un marco o perfil de competencias para la auditoría del sector público, la barra horizontal de la T representa competencias transversales que son universalmente aplicables a cualquier auditor del sector público en una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), por ejemplo, la toma de decisiones que sirven al interés público. La barra vertical de la T describe las competencias específicas relacionadas con la auditoría, por ejemplo, competencias en auditoría financiera/de desempeño/de tecnología de la información.

El marco profesional de la T respalda la literatura Elementos para auditores.



CC 1: Un profesional de auditoría lidera con el ejemplo

Un profesional de auditoría debe mostrar responsabilidad personal, demostrar habilidades básicas de liderazgo. Esto lo lleva a cabo cuando está abierto al escrutinio y la crítica y muestra voluntad de tomar medidas correctivas. Demuestra capacidad para influir, inspirar y motivar a otros para lograr resultados (habilidades básicas de liderazgo).

Demuestra un comportamiento ético en todas las situaciones y sigue un conjunto de códigos de ética.

Los elementos del CC1-INTOSAI T PROFESSIONAL respaldan y se respaldan con el elemento de la literatura; habilidades de liderazgo. Es una necesidad fundamental para todos los auditores demostrar habilidades básicas de liderazgo, tener iniciativa e integridad para liderar con el ejemplo en su trabajo.

CC 2: Un profesional de auditoría interactúa eficazmente con las partes interesadas

Se comunica eficazmente con las partes interesadas. Es capaz de utilizar diferentes tipos de herramientas de medios para comunicarse con las partes interesadas, incluidas presentaciones generales, medios electrónicos y sociales, etc., según corresponda. Tiene la capacidad de utilizar una amplia gama de técnicas, incluidas la facilitación, el trabajo en equipo y las habilidades interpersonales, para mejorar la ejecución y la eficacia de las auditorías y lograr objetivos comunes.

Demuestra una comprensión de los principios y la necesidad de la independencia de las EFS.

Tanto la revisión de la literatura como el Modelo T CC2 respaldan el trabajo en equipo y el conjunto de habilidades de comunicación como uno de los elementos que debe tener un auditor capacitado. También destaca que el auditor debe poder utilizar la tecnología para comunicarse con las partes interesadas y comunicar los resultados de la auditoría a través de tecnologías modernas.

CC 3: Un profesional de auditoría se comporta de manera profesional

Demuestra un conocimiento sólido y comprensión de las normas aplicables al rol de un auditor mediante la aplicación de las ISSAIS.

Como se destaca en la revisión de la literatura y ahora en el marco T CC3, un auditor gubernamental capacitado debe demostrar habilidades básicas de auditoría y tecnología de la información: mostrar habilidades analíticas y una capacidad para sintetizar información en los auditados. Documentar el debido proceso/trabajo realizado para llegar a una conclusión/opinión de auditoría.

Los auditores gubernamentales deben Utilizar y aprovechar la tecnología de la información de manera efectiva para realizar auditorías. También deben ser capaces de interpretar y proporcionar un contexto más amplio utilizando información financiera y no financiera, basándose en una amplia variedad de fuentes de datos o una población completa, como se muestra en la revisión de la literatura. Los análisis de datos modernos son apropiados para eso.

El modelo TCC3 destaca que un auditor gubernamental capacitado se esfuerza continuamente por la excelencia: muestra coraje y resiliencia para enfrentar los desafíos de un entorno de auditoría. Busca oportunidades para crecer y desarrollar conocimientos, habilidades y capacidades. Como se destaca en la literatura, los elementos de la educación continua y el aprendizaje ayudan a capacitar a los auditores para la excelencia y capacitarlos para las eras técnicas cambiantes.

CC 4: Un profesional de auditoría contribuye al valor y los beneficios de la EFS

Contribuye al desempeño de la EFS proporcionando información oportuna, suficiente y apropiada a la gerencia para permitirles tomar decisiones informadas y estratégicas.

Actúa en interés público, demuestra la comprensión de que la EFS existe para servir a los ciudadanos y se comporta en consecuencia. Piensa de manera crítica y objetiva, y cuestiona el statu quo para seguir siendo relevante. Demuestra capacidad de respuesta a los problemas emergentes, lo que incluye la adaptación a los macrodatos para obtener los mejores resultados de auditoría pública. Como se indicó anteriormente en:

CUATRO PERSPECTIVAS PRINCIPALES SOBRE LOS ELEMENTOS DEL MARCO DE CONTABILIDAD DEL MARCO PROFESIONAL T

1. Formación básica en auditoría (independencia, código de ética, ISSAI)

2. Comunicación con las partes interesadas

3. Habilidades analíticas y de datos

4. Interés público y concientización

3.2. Marco de capacidades BAS para auditores gubernamentales

A partir de los elementos principales de la revisión de la literatura y de los elementos principales del marco profesional T, el estudio construye un marco de desarrollo de capacidades BAS para cerrar y reducir las brechas de capacidad de auditoría gubernamental que existen en la era actual.

LOS ELEMENTOS INCLUIDOS EN EL MARCO DE COMPETENCIAS DE LOS AUDITORES GUBERNAMENTALES EN LA ERA DEL BIG DATA SEGÚN LA REVISIÓN DE LA LITERATURA Y EL MODELO T.

Educación en auditoría

Varios académicos han enfatizado la necesidad de contar con habilidades analíticas descriptivas, diagnósticas y predictivas combinadas con un profundo conocimiento de las matemáticas, las estadísticas, las habilidades comerciales, la contabilidad, la auditoría, la independencia y la creatividad para utilizar eficazmente el análisis de big data (Davenport et al., 2013; Gartner, 2016; Strengell, 2017; Yeo & Carter, 2017).

Conocimiento tecnológico

Los auditores perciben la necesidad de mantenerse al día con las tendencias tecnológicas "no porque necesariamente valoren el poder analítico del Big Data, sino porque sus clientes lo hacen" (Alles, 2015). Los auditores gubernamentales deben mantenerse al día con las necesidades tecnológicas porque la eficiencia del gobierno lo exige.

Una habilidad clave para los auditores, al menos durante los próximos años, será la flexibilidad para adaptarse a un entorno de trabajo que seguirá evolucionando (ACCA, 2019).

Habilidades analíticas

En la era actual, los auditores necesitan mejorar sus habilidades y satisfacer las demandas de sus clientes y los requisitos de calidad de la auditoría. Yeo y Carter 2017 mencionan que los auditores del futuro deberán ser muy competentes en habilidades analíticas.

Las técnicas de análisis de datos se han vuelto más importantes a medida que los datos se han vuelto más grandes que antes y, por lo tanto, los auditores necesitan habilidades para poder extraerlos y sacar conclusiones. El análisis de big data ayuda a realizar auditorías de toda la población en comparación con las pruebas de muestra en una población más pequeña.

Las habilidades analíticas incluyen un buen conocimiento práctico de los paquetes estadísticos empleados para analizar conjuntos de datos a gran escala, por ejemplo, SPSS, SAS y Excel, así como otras herramientas modernas. (Chen et al., 2012).

La auditoría necesita especialistas en datos y analistas, personas que tengan habilidades de pensamiento crítico; que no sólo puedan observar una sola transacción, sino que también puedan analizar toda la población, todo el sistema. Este es un ejercicio transformador para la profesión de auditoría (Roger O'Donnel, 2017).

Los auditores deben poder interpretar y proporcionar un contexto más amplio utilizando información financiera y no financiera extraída de una amplia gama de fuentes de datos. (Intosai, 2019 CC.3.2 Marco de competencias para un profesional de auditoría del sector público).

Habilidades de gestión de datos

Un auditor competente debe ser capaz de almacenar, organizar, utilizar y mantener adecuadamente datos estructurados y no estructurados para fines de evaluación de riesgos, para realizar procedimientos analíticos y durante el proceso de auditoría. La competencia abarca áreas técnicas (por ejemplo, agregación, extracción, interpretación y modelado de datos (Deloitte, 2018)).

Habilidades de planificación de recursos empresariales

La planificación de recursos empresariales es un paquete de software que se utiliza para ayudar a las organizaciones a gestionar sus actividades diarias. Un ERP completo incluirá un software que ayude con los planes, las predicciones, los presupuestos y los informes financieros de una organización. (Fernandez, 2017).

Tecnología de la Información (TI)

Silltow, 2003 afirma que la Tecnología de la Información juega un papel fundamental en la eficiencia e integración de las operaciones en las organizaciones modernas, por lo que se requiere que los profesionales de auditoría mantengan conocimientos actualizados sobre TI y gestión de datos.

Es cada vez más necesario que los auditores gestionen los datos de manera eficaz y eficiente mientras realizan auditorías, es decir, que estén preparados para adoptar y adaptarse a los cambios tecnológicos ya que "la tecnología seguirá cambiando a la velocidad de la luz" (Arnold, 2018).

Interés público y concienciación

La auditoría consiste en dar fe de la integridad de los estados financieros y garantizar al público que los recursos del gobierno se utilizan de manera eficaz y eficiente. La supervisión en este ámbito puede generar dudas sobre las capacidades de la profesión de auditoría y, por lo tanto, podría disminuir el nivel de confianza pública en la profesión (Edelman et al., 2021). El interés público y la concienciación son importantes para aumentar el entusiasmo, el apoyo, estimular la auto movilización y la acción, movilizar el conocimiento y los recursos locales y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Conjunto de habilidades de trabajo en equipo, liderazgo y comunicación

Este conjunto de habilidades contribuye a una gestión eficaz al trabajar bien en un contexto de equipo para ayudar a gestionar eficazmente los riesgos y los recursos de la organización (INTOSAI, 2019 CC4.2). La

comunicación y el trabajo en equipo eficaces ayudan a mantener al auditado/revisado informado sobre los avances en el curso de la auditoría y sus recomendaciones. Mejora la eficiencia, aumenta la motivación y genera satisfacción por el trabajo bien hecho. (Aware, 2022). Un buen trabajo en equipo ayuda a identificar los problemas de forma temprana al comunicar los puntos conflictivos y resuelve estos problemas redoblando los esfuerzos del equipo para alcanzar el éxito.

Aprendizaje continuo y mejora de las competencias

Esforzarse continuamente por alcanzar la excelencia en la profesión de auditoría, lo que incluye la búsqueda de oportunidades para crecer y desarrollar conocimientos, competencias y habilidades (INTOSAI, 2019).

Inversión en software y hardware de Big Data

El cambiante entorno de auditoría, influenciado por la tecnología, está dando forma a la profesión de auditoría e identifica qué software y herramientas son necesarios para que los auditores estén preparados para el futuro (Mike Suffield, 2019 (ACCA).

Los auditores gubernamentales con un buen conocimiento de las técnicas de auditoría asistidas por computadora (CAAT) tienen los medios para mejorar los programas de auditoría o revisar los planes durante una auditoría utilizando análisis de datos (Singleton, 2013).

Tecnología de Big Data

El Big Data permite a los auditores analizar procesos que generan datos, incluidas las pruebas de población completa. (Gepp et al., 2018). Estas tecnologías incluyen la tecnología de contabilidad distribuida (DLT), el análisis de datos, la automatización robótica de procesos (RPA), la tecnología de drones, la inteligencia artificial (IA) y el aprendizaje automático (ML), el procesamiento del lenguaje natural (NLP) y el aprendizaje profundo (DL) (Mike Suffield, 2019. (ACCA).

Las tecnologías de big data se pueden clasificar en cuatro tipos principales: almacenamiento de datos, minería

de datos, análisis de datos y visualización de datos (Coursera 2023).

EXPLICACIÓN DEL MARCO DE CAPACIDAD DEL MODELO BAS PARA AUDITORES GUBERNAMENTALES

Donde las letras representan:

3.2.1. B: EDUCACIÓN BÁSICA PARA AUDITORES

Según los elementos de la revisión de la literatura y el modelo del Marco T, es obligatorio tener una buena educación básica en auditoría para cualquier auditor en todas las épocas, por eso este marco atiende las brechas en la educación "No se puede construir un gran edificio sobre una base débil" Gordon B. Hinckley. La educación es la base de todo conocimiento de auditoría.

Este marco atiende a hacer provisiones razonables para la revisión constante de la educación en auditoría en las universidades para adaptarse a los tiempos cambiantes. Los gobiernos, incluido Botsuana, se involucran en cómo se encuentran las bases de sus auditores en sus países, ¿especialmente donde la educación universitaria es proporcionada por el gobierno como en Botsuana? ¿Los auditores están expuestos al trabajo práctico de auditoría y la tecnología de la información? ¿Con qué frecuencia las EFS realizan revisiones sobre la educación básica?

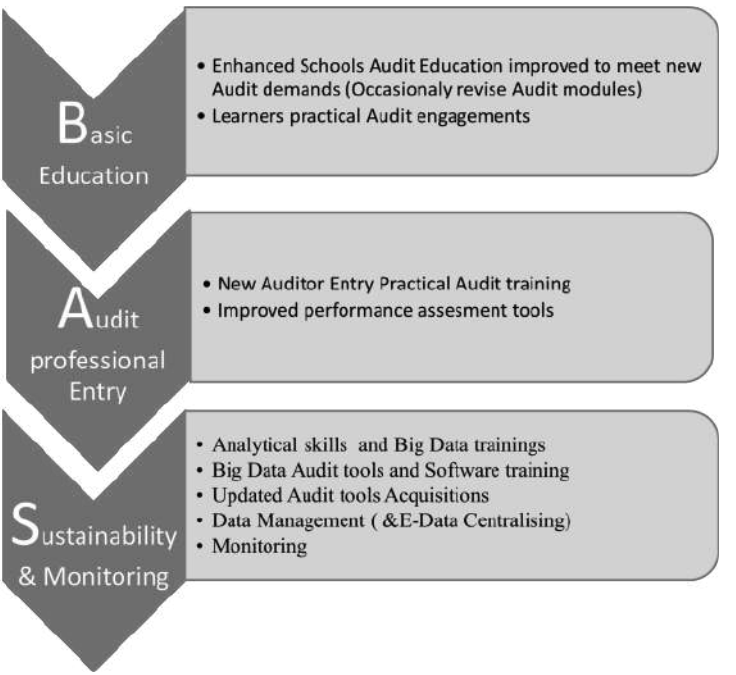
3.2.2. A: COMPETENCIA DEL AUDITOR

Capacitación práctica de auditoría inicial: esto garantizará que, al ingresar a la EFS, los auditores reciban capacitación sobre el trabajo de auditoría, las ISSAI y la conducta del auditor, y que sus habilidades analíticas y técnicas se evalúen y capaciten en consecuencia antes de sus primeras auditorías.

De esa manera, se puede evaluar bien el desempeño de los auditores y se pueden abordar sus fortalezas y deficiencias, y garantizar que estén capacitados en los elementos de gestión de datos, análisis y tecnología.

3.2.3. S: SOSTENIBILIDAD Y SEGUIMIENTO

Esto incluye monitorear de cerca todo el desempeño de los Auditores, las tecnologías empleadas y mantenerse al día con las demandas actuales de los auditores.



EL MARCO DE CAPACIDADES DEL AUDITOR BAS

La brecha de habilidades y la brecha tecnológica.

El elemento de sostenibilidad garantizará en este momento (en la era actual de Big Data) que exista la integración de análisis de datos e inteligencia artificial y otras herramientas de auditoría en las auditorías gubernamentales. Esto garantizará que las auditorías sean significativas ya que influyen en la naturaleza, el alcance y la extensión de la auditoría.

Esto requerirá que los auditores desarrollen nuevas habilidades enfocadas en saber qué preguntas hacer a los datos y la capacidad de usar los resultados de los análisis para producir evidencia de auditoría, extraer conclusiones de auditoría y derivar información de auditoría significativa.

Priorización de la educación en auditoría:

Una iniciativa desde cero para comprender mejor e influir en los programas educativos en universidades y colegios, mejorando los programas de aprendizaje y desarrollo (Sanjay Sidhu, 2021). Como afirma Sanjay, es mejor cuando los auditores están bien equipados con la información necesaria en las escuelas.

El marco de capacidad BAS y el modelo T dan importancia a la educación en auditoría como lo destacó la revisión de la literatura. El cambio aquí es asegurar que la educación en auditoría del gobierno tenga prácticas y anexos para los auditores en las EFS antes de graduarse. De esa manera, los nuevos auditores desarrollarán más amor por la auditoría o cambiarán de camino después de la exposición al trabajo de auditoría.

Por ejemplo, en Botsuana los graduados universitarios al completar su licenciatura se registran en DPSM (Dirección de gestión del sector público), luego, de ese grupo, DPSM contrata para todos los departamentos para cubrir vacantes con conocimiento previo o intención de los graduados de estar en ese determinado departamento / EFS. ¿Podría eso afectar su productividad futura o no?

Garantizar la sostenibilidad

El nuevo modelo garantizará que las instituciones de auditoría del gobierno consideren una prioridad la búsqueda permanente e implementación de nuevas tecnologías de Big Data y garantizar la relevancia y la longevidad de las habilidades, el software y las tecnologías adquiridas.

Garantizará que los proyectos de auditoría de seguimiento y las implementaciones se lleven a cabo hasta el final, que haya suficientes supervisiones y tal vez revisiones por pares.

Encontrar formas que puedan garantizar que la profesión de auditoría, las habilidades adquiridas, los datos y las tecnologías, sigan siendo relevantes y válidos a lo largo del tiempo, y que los datos adecuados sean accesibles para la auditoría.

Garantizar que se tengan en cuenta el interés público y la concienciación, y que los informes de auditoría estén fácilmente disponibles para el público con fines de transparencia, comunicación y rendición de cuentas.

Este elemento respalda el elemento de literatura y el marco T para el aprendizaje continuo de los auditores y la actualización de las habilidades, el uso de la tecnología, la gestión de datos y la comunicación con las partes interesadas.

Esta área incorpora el elemento de seguimiento de los proyectos.

CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN Y DISEÑO DEL ESTUDIO

4.1.1. PROTOCOLO PARA LA RECOPILACIÓN DE DATOS

El objetivo de los encuestados de esta encuesta son los auditores externos en ejercicio del gobierno. Para garantizar la idoneidad de la encuesta, mi tutor académico verifica y confirma las preguntas/cuestionario de la encuesta antes de enviarlo para la recopilación de datos.

El cuestionario se envió a la Auditoría General de Botsuana y a 10 encuestados internacionales de AFROSAI-E y también a EFS homólogas con la EFS de Botsuana.

Se adquirió un plan de capacitación de la EFS de Botsuana para evaluar los planes de capacitación a corto y largo plazo de la institución de auditoría gubernamental e identificar y cerrar las brechas que debilitan la competencia de los auditores en auditoría en la era de los macrodatos y promover la capacitación de las nuevas demandas.

La revisión de la literatura estableció las competencias de macrodatos (nuevas demandas) y, junto con un modelo profesional de INTOSAI T (competencias básicas profesionales de auditoría), son la base del diseño de mi cuestionario, ya que contienen todas las competencias

básicas de un auditor gubernamental en la era de los macrodatos.

Esta encuesta consta de cuatro partes.

1. Datos básicos del auditor (análisis demográfico): edad, género, calificaciones del auditor, tanto académicas como profesionales, y número de años en auditoría (experiencia).

2. Estado actual de las habilidades, conocimientos, percepción y capacidades de auditoría gubernamental, desafíos del Big Data y el análisis de datos (para encontrar las brechas de competencia).

3. Competencia en herramientas y análisis de Big Data para auditoría.

4. Disposición de los auditores para mejorar sus habilidades y conocimientos en Big Data y análisis.

4.1.2. ENTORNO DE LA INVESTIGACIÓN

El entorno de la investigación es un lugar o la proximidad de la ubicación geográfica del encuestado. Es el contexto físico, social o experimental en el que se lleva a cabo la investigación.

El estudio es tanto local (Botsuana) como internacional (miembros de AFROSAI-E).

La razón por la que la muestra de investigación es sobre encuestados de Botsuana e internacionales, es que Botsuana y estos países muestreados son miembros pares de AFROSAI-E y es probable que las tendencias de respuesta de la auditoría de sus gobiernos estén relacionadas. Los miembros de AFROSAI-E, como países pares, son responsables de la garantía de calidad de cada uno. El investigador tiene buen acceso a ambos grupos de encuestados.

4.1.3. POBLACIÓN DE ESTUDIO

La población de estudio es un subconjunto de la población objetivo de la que se selecciona realmente la muestra. La población de estudio es la definición

operativa de la población objetivo (Henry, 1998). Los investigadores rara vez están en condiciones de estudiar toda la población objetivo, a la que no siempre se puede acceder fácilmente. En cambio, sólo se puede estudiar una parte de ella. (Shu Hu, 2021).

Este estudio está dirigido a los auditores gubernamentales. Se seleccionan auditores gubernamentales de Botsuana y de AFROSAI-E internacional para realizar una encuesta sobre el estado de los miembros pares de los auditores gubernamentales de Botsuana, en relación con la competencia de los auditores gubernamentales.

4.1.4. TAMAÑO Y TÉCNICA DE LA MUESTRA

"Tamaño de la muestra" es un término de investigación de mercado utilizado para definir la cantidad de personas incluidas en la realización de la investigación.

Muestreo no probabilístico, muestreo intencional/ por juicio.

El muestreo intencional es aquel en el que la población de estudio se elige en función del propósito del estudio y la base de conocimientos de la población sobre el fenómeno que se está estudiando; todos los auditores gubernamentales tienen la posibilidad de ser incluidos en la muestra.

Tamaño de la población: 189 auditores gubernamentales de Botsuana en todos los niveles eran los más adecuados para el estudio; se seleccionaron 25 auditores de toda la población mediante un muestreo intencional/por juicio considerando su disponibilidad. También se consideraron 10 participantes internacionales de auditores públicos de AFROSAI-E.

Se enviaron un total de 35 cuestionarios de encuesta.

Encuestados	**Tamaño de la muestra**
Auditores del Gobierno de Botsuana	25
Auditores gubernamentales internacionales (AFROSAI-E)	10
Total	35
Técnica de muestra	Intencional/jurídico

4.1.5. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Método cualitativo y cuantitativo

Los métodos de recolección de datos se realizan mediante encuestas y planes de capacitación de auditoría; los datos se recolectan en forma numérica.

Se utilizaron datos primarios y secundarios.

Datos primarios: Se administró un cuestionario de encuesta para recopilar datos originales de los auditores del gobierno con el fin de responder las preguntas de investigación del estudio.

Datos secundarios: El estudio también utilizó información de revistas, artículos, Internet y otras publicaciones para complementar los datos primarios.

Instrumentos de recopilación de datos. Un cuestionario de preguntas Likert de 5 puntos para ayudar a analizar los diferentes niveles de respuestas de los encuestados. Complementado con preguntas cerradas y abiertas para permitir que los encuestados tengan flexibilidad y veracidad en sus respuestas. Las preguntas Likert de 5 puntos se respondieron con 1. Totalmente en desacuerdo, 2. En desacuerdo, 3. Neutral, 4. De acuerdo, 5. Totalmente de acuerdo.

Un plan de capacitación actual (2022/2023) a largo y corto plazo del Auditor General de Botsuana adquirido para ayudar a analizar los diferentes requisitos de competencias de los auditores.

4.1.6. PLAN DE ANÁLISIS DE DATOS

Análisis exploratorio de datos

El análisis exploratorio de datos se refiere al proceso crítico de realizar investigaciones iniciales sobre los datos para descubrir patrones, detectar anomalías, responder preguntas de investigación y verificar suposiciones con la ayuda de estadísticas resumidas y representaciones gráficas. La herramienta Microsoft Excel se utiliza para extraer y analizar los datos no estructurados recopilados.

Los datos recopilados responden a las preguntas de investigación para alcanzar el objetivo del estudio de poder identificar brechas y diseñar un marco de capacidad para los auditores gubernamentales en la era de Big Data para reducir la brecha de capacidad.

4.1.7. LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Este estudio no está libre de limitaciones.

Como escritor de tesis/disertaciones reales sin experiencia, fue un desafío tener que aprender los conceptos básicos desde cero y depender más del supervisor.

Distancia de los encuestados: se implementó un cuestionario de encuesta electrónico para superar el desafío de la distancia. El enlace del cuestionario de encuesta electrónico no era compatible con el correo electrónico del Auditor general, por lo que los encuestados tuvieron que usar correos electrónicos y teléfonos personales para responder.

Participación de los encuestados: No todos los auditores están dispuestos y tienen tiempo para participar en cuestionarios de encuesta.

4.1.8. NORMAS Y CONSIDERACIONES ÉTICAS

Se permitió la participación voluntaria de los encuestados y el consentimiento informado. Se garantizó el anonimato y la confidencialidad.

CAPÍTULO 5: PRESENTACIÓN DE DATOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Esta parte de la tesis presenta los resultados de este estudio y los examina para determinar si existen brechas entre las nuevas demandas de competencias identificadas en la revisión de la literatura, los marcos y el estado actual. Los resultados de la encuesta se suman al marco de capacidad BAS creado para los auditores gubernamentales para reducir las brechas identificadas.

5.1. PRESENTACIÓN DE DATOS

5.1.1. DATOS DEMOGRÁFICOS Y ANÁLISIS

El análisis demográfico es el proceso de recopilación y estudio de información sobre los rasgos generales de un grupo de personas. Es el estudio de un grupo en función de su edad, género, experiencias y educación.

Tabla 1: Presentación y análisis demográfico de 25 auditores del gobierno de Botsuana.

Descripción	Datos	Número de encuestados	Porcentaje (%)
Género	Masculino	16	67
	Femenino	9	33
	Total	**25**	**100**
Grupo de edad	25-35 años	9	36
	36-45 años	10	40
	46-56 años	6	24
	Total	**25**	**100**
Nivel de Auditor	Auditor Junior	15	60
	Total	**25**	**100**
Nivel de educación	Profesional (Acca/Cima,CFE)	6	24
	Maestría	2	8
	Licenciatura	11	44
	Diploma	6	24
	Certificado	0	0
	Total	**25**	**100**
Experiencia en Auditoría	1 año	1	4
	2-5 años	6	24
	6-10 años	7	28
	11-20 años	7	28
	21-30 años	4	16
	Total	**25**	**100**

A. Fuente: Datos primarios (2023) - Auditores del gobierno de Botsuana

Tabla 1.2: Presentación y análisis demográfico de 10 auditores gubernamentales internacionales de AFROSAI-E

Descripción	Datos	Número de encuestados	Porcentaje (%)
Género	Masculino	4	40
	Femenino	6	60
	Total	**10**	**100**
Grupo de edad	25-35 años	6	60
	36-45 años	4	40
	46-56 años		
	Total	**10**	**100**
Nivel de Auditor	Auditor Junior	5	50
	Auditor de Nivel Gerencial	5	50
	Total	**10**	**100**
Nivel Educativo	Profesional (ACCA)	3	30
	Maestría	1	10
	Licenciatura	6	60
	Total	**10**	**100**
Experiencia en Auditoría	1 año	0	0
	2-5 años	2	20
	6-10 años	4	40
	11-20 años	4	40
	Total	**10**	**100**

B. Fuente: Datos primarios de AFROSAI-E Auditores gubernamentales

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN PLANTEADAS

Para alcanzar el objetivo del estudio, se diseñaron y abordaron las siguientes preguntas de investigación principales mediante el cuestionario.

1. ¿Existe conocimiento sobre Big Data y las tecnologías de Big Data entre los auditores gubernamentales? ¿Cuál es el estado actual?

2. ¿Cómo ha afectado Big Data al trabajo de auditoría y los resultados de auditoría? ¿Existen brechas de competencia? ¿Cuáles son las nuevas demandas?

3. ¿Cuáles son los desafíos que enfrentan los auditores gubernamentales en la era de Big Data?

4. ¿Tienen los auditores gubernamentales la capacidad de producir auditorías confiables y de calidad en la era de Big Data?

5. ¿Qué puede ayudar a mejorar la eficiencia de los auditores gubernamentales y la calidad de la auditoría en la era de Big Data?

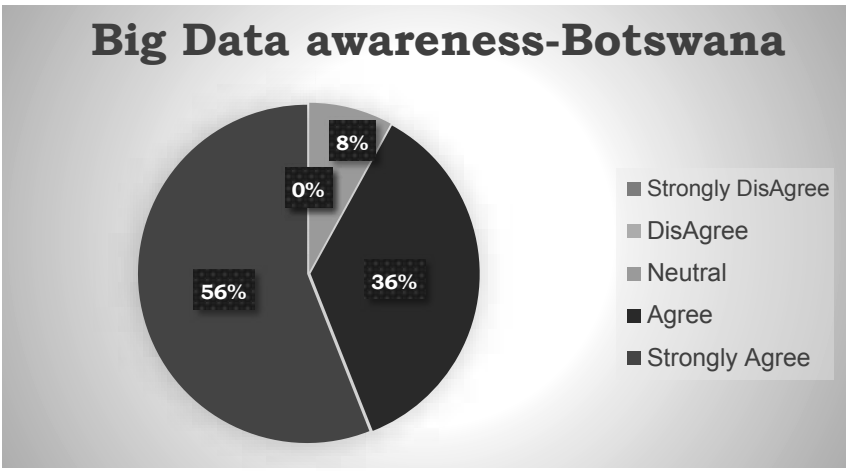
Tabla 2: Conocimiento de Big Data y tecnologías de Big Data entre los auditores gubernamentales

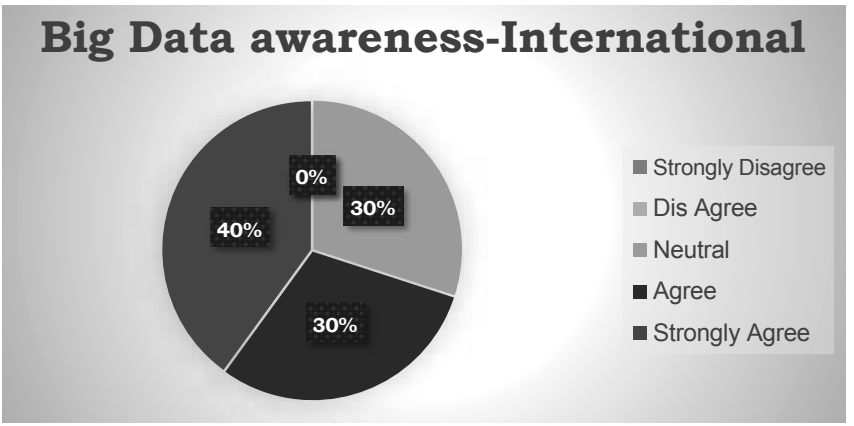
Pregunta	Sí	Neutral	No
El uso de la tecnología ha aumentado en los últimos años	92%	8%	0%
Los riesgos de auditoría han aumentado debido al mayor uso técnico	80%	20%	0%

Tabla 1 Análisis de los resultados de la encuesta realizada a 25 auditores gubernamentales de Botsuana

Resultados: Más del 80 % de los auditores gubernamentales conocen la ola actual de nuevas tecnologías de datos y que éstas están afectando la forma en que se llevan a cabo las auditorías.

La presentación de gráficos circulares que aparece a continuación muestra que más del 70 % de los auditores locales e internacionales encuestados están de acuerdo y totalmente de acuerdo en estar al tanto de los macrodatos.





1. Cómo afectó el Big Data al trabajo de auditoría y a los resultados de auditoría

Resultados: Según los resultados de la encuesta, el Big Data ha aumentado la demanda de habilidades de análisis y el uso de análisis de Big Data es más importante que antes.

La encuesta, como se muestra en el gráfico a continuación, sobre las percepciones y competencias de los auditores gubernamentales actuales en auditorías gubernamentales en Big Data muestra que más del 80% de los auditores locales e internacionales están de acuerdo en que hay mayores riesgos de auditoría, una mayor necesidad de habilidades y tecnologías técnicas analíticas y están de acuerdo en que carecen de habilidades y tecnologías técnicas relevantes que afectan su capacidad para obtener, analizar y sintetizar datos que afectan la calidad de la auditoría

Figura 2: Efectos del Big Data en la Auditoría Gubernamental

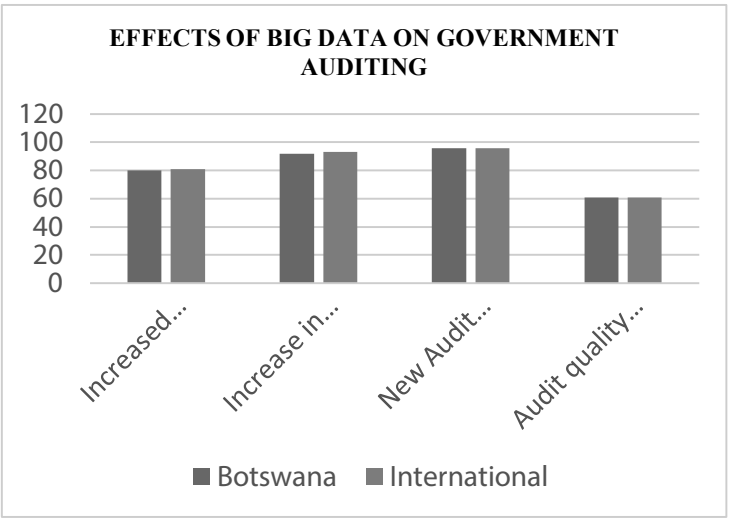


Tabla 3: Desafíos que enfrentan los auditores gubernamentales en la era del Big Data

Desafíos de los resultados de la encuesta.
Desmotivación de los auditores por falta de técnicas y software de auditoría adecuados.
Falta de conocimientos y habilidades básicas de auditoría.
Falta de disponibilidad de datos.
Mala calidad de la auditoría.
Falta de competencia en el uso de análisis de datos para respaldar la cobertura de auditoría de toda la población.
Falta de conocimiento de Big Data.
Falta de habilidades de auditoría y competencias de conocimiento sobre el uso de nuevas tecnologías y software.
Falta de tecnologías y software de auditoría de Big Data.
Falta de financiación para adoptar tecnologías y software.

1. Aumento de los riesgos de auditoría; más del 80% de los auditores gubernamentales locales e internacionales coinciden en que el Big Data ha aumentado los riesgos de auditoría.

2. Falta de habilidades de análisis de Big Data: los comentarios y sugerencias de las encuestas destacan su necesidad de obtener habilidades de análisis, ya que actualmente no las tienen

3. Falta de tecnologías de Big Data: los auditores públicos, según la encuesta, muestran una necesidad de tecnologías de Big Data y más del 96% de los auditores gubernamentales, tanto locales como internacionales, coinciden en que las auditorías gubernamentales deben avanzar hacia el uso de análisis de datos

4. Incapacidad para extraer evidencia de datos: el 54% de los auditores gubernamentales mostró que no hay suficientes datos para la auditoría. El 96% coincide en que el análisis inteligente y otros análisis de Big Data proporcionarían una mejor evidencia de auditoría

5. Mala calidad de la auditoría: debido al aumento de los riesgos de auditoría, la falta de habilidades y herramientas de análisis relevantes y la desmotivación de los auditores debido a la incompetencia conducen a una mala calidad de la auditoría entregada.

Tabla 4: Capacidad de los auditores gubernamentales para producir auditorías confiables y de calidad en la era del big data.

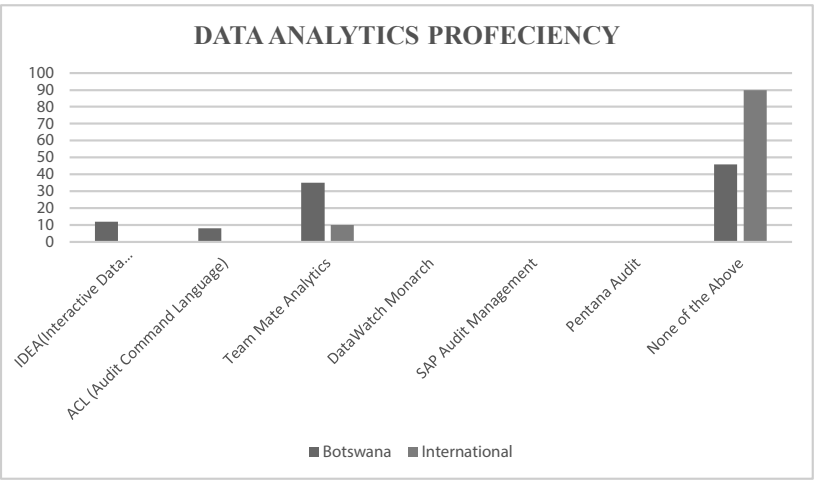
Preguntas abordadas en la pregunta 4	Sí%	Neutral%	No%
Buenas habilidades en el uso de computadoras (uso de Microsoft Excel)	80	20	0
Capacidad de encontrar y detectar patrones en volúmenes de datos.	60	32	8
Capacidad de recopilar evidencia de datos confiables utilizando recursos de TI en poco tiempo	52	32	16
Las auditorías técnicas solo deben ser realizadas por auditores de TI.	28	32	40
Poseer buenas habilidades de comunicación.	92	8	0
Buen jugador de equipo	92	8	0
Disposición a cambiar de la forma tradicional de auditoría a la forma técnica	96	4	-
Poseer un amor por la Auditoría	96	4	-
Falta de habilidades y conocimientos prácticos básicos de auditoría	44	24	32
Calificación de capacidad de auditoría	74	-	26
Motivación para llevar a cabo nuevos trabajos de Auditoría	75	-	25
Calidad de la auditoría realizada en el trabajo de auditoría	61	-	39
Cumplimiento del código de ética	73	-	27

Cumplimiento del código de ética	73	-	27
Formación técnica obtenida	52	-	48

Datos primarios (2023)

Resultados de la evaluación de los auditores gubernamentales sobre la exposición a los análisis de datos y otras herramientas.

Figura 3: Auditores gubernamentales sobre el análisis de datos



EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS AUDITORES GUBERNAMENTALES:

No, los auditores gubernamentales según la encuesta no tienen la capacidad y competencia totales para realizar auditorías en Big Data. Todavía están capacitados para auditorías tradicionales.

Los resultados del cuestionario muestran que el gobierno tiene la educación, tiene habilidades básicas de tecnología de la información como un buen uso de Microsoft Excel, sin embargo, necesitan más capacitación sobre Big Data y análisis de datos, no están familiarizados con las herramientas de análisis de datos.

El 52% de los auditores gubernamentales de Botsuana muestran que en algún momento recibieron capacitación técnica como Team-mate. El empleador está dispuesto en una tasa promedio del 67% a capacitarse técnicamente, pero no ha capacitado ni mantenido el conjunto de demanda de habilidades adecuadas. Los encuestados están 100% dispuestos a realizar la capacitación de habilidades necesarias para mejorar su competencia.

Los auditores gubernamentales tienen el potencial (formación educativa básica, buenas habilidades de comunicación, trabajo en equipo) pero carecen de la capacidad y la competencia para auditar en el entorno de Big Data.

Table 5: ¿Qué puede ayudar a mejorar la eficiencia de los auditores gubernamentales y la calidad de las auditorías en la era del Big Data?

Preguntas abordadas en la pregunta 5	Sí %	Neutral%	No%
La centralización electrónica de la información departamental del gobierno mejoraría el acceso a los datos de auditoría	88	8	4
El análisis de toda la población mediante Intelligent Analytics proporcionaría una mejor evidencia de auditoría	96	4	-
Un paso hacia el análisis de datos	96	4	-
Importancia de las habilidades de análisis de datos	92	8	-
Revisiones por pares	84	16	-
El acceso del público en general a los informes de auditoría mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno	80	16	4
Formación práctica de nivel inicial en auditoría gubernamental y análisis de datos	92	8	-
La formación universitaria en auditoría incluirá herramientas prácticas de auditoría y módulos de software	92	8	-
Formación en Ingeniería de Datos, Análisis de Datos y Gestión de Datos	83	17	-

• El cierre de las brechas disponibles de Auditoría para mejorar la competencia de Auditoría según la encuesta incluirá lo siguiente:

• Centralización electrónica de la información de los departamentos gubernamentales.

• Uso de análisis inteligente para extraer evidencia de auditoría.

• Un avance hacia las tecnologías de análisis de datos en las auditorías.

• Capacitación en habilidades de análisis de datos, capacitación en ingeniería de datos, análisis de datos y gestión de datos.

• Revisiones por pares.

• Acceso en línea del público en general a los informes de auditoría.

• Capacitación práctica de nivel inicial para auditores en auditoría gubernamental y análisis de datos.

• Educación universitaria en auditoría que incluya herramientas prácticas de auditoría y módulos de software.

CAPÍTULO 6: DISCUSIONES DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

6.1 ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN DE LOS AUDITORES GUBERNAMENTALES SOBRE LOS ELEMENTOS DEL MARCO Y LAS SOLUCIONES SUGERIDAS

6.1.1. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS AUDITORES

A partir de la encuesta por cuestionario y del plan de capacitación del Auditor General de Botsuana el estudio puede concluir que los auditores son receptivos a la educación; más del 75% de los auditores gubernamentales encuestados tienen una licenciatura o un título superior (cursos de maestría y profesionales). De acuerdo con el plan de capacitación y su estado, los auditores que realizan

estudios de capacitación pueden completar sus cursos a tiempo.

Cuando se les preguntó sobre su disposición a realizar una capacitación técnica en un cuestionario de encuesta, el 100% de los auditores gubernamentales encuestados dijeron que estaban dispuestos a realizar cualquier capacitación técnica, analítica y de otro tipo que fuera necesaria para complementar sus habilidades.

Esto implica que cualquier capacitación que se imparta en el futuro, los auditores podrán recibirla, capacitarse y capacitarse.

Esto satisface el Elemento 1 de la capacitación y tanto el Modelo T-Profesional como el Modelo BAS, que destacan que la Educación Básica y la capacitación continua son importantes para los Auditores.

ESTADO: La capacitación en Educación de Auditores es satisfactoria. Falta la aplicación práctica de las capacitaciones.

6.1.2. AUDITORÍA/ANÁLISIS DE DATOS Y APRENDIZAJE AUTOMÁTICO PARA AUDITORÍAS DE TODA LA POBLACIÓN

Según la encuesta, el análisis de macrodatos aún no se ha adoptado en el trabajo de auditoría.

Este estudio sobre la evaluación del estado del gobierno en cuanto al conocimiento del macrodato descubrió que los auditores del gobierno son conscientes del macrodato, pero existe un conflicto en el sentido de que no se aplica en sus auditorías, que todavía se llevan a cabo de forma manual.

El análisis de la encuesta mostró que el uso del análisis de datos en Botsuana y sus miembros pares era inexistente. Botsuana había introducido Team Mate Analytics en el año fiscal 2018/19, pero nunca lo había utilizado para compromisos de auditoría. Esto se debió a la falta de seguimiento y rendición de cuentas sobre su uso.

Otro país par, Ruanda, también ha adoptado Team Mate, pero era redundante y no se aplicaba en la práctica. Otros países pares como Zimbabue, Malawi, Namibia y Gambia no han empleado ningún tipo de análisis de datos. Ejemplos de análisis de datos Según la revisión de la literatura, los elementos que se pueden adoptar para las auditorías gubernamentales son IDEA Analytics, ACL Analytics, Teammate Analytics, etc.

Esta falta de uso de la herramienta de análisis de datos adoptada podría deberse a que las EFS carecen de conocimientos sobre la importancia de utilizar el análisis de datos en la era actual.

Altos costos presupuestarios financieros: para que el equipo de análisis pueda trabajar como compañero, se deben tener en cuenta todos los costos relacionados desde el principio y presupuestarlos para garantizar la continuidad de su uso.

La rendición de cuentas también se puede mejorar si otros países pares adoptan el análisis de datos y se responsabilizan mutuamente de su uso a partir de entonces.

Según Kluwer, los equipos de auditoría que utilizan Team Mate Analytics consideran que es más factible que más miembros del equipo de auditoría generen algunos análisis de auditoría en el futuro. Team Mate Analytics se ejecuta en Microsoft Excel y puede ser utilizado tanto por firmas de auditoría externa como por equipos de auditoría interna para generar fácilmente análisis de auditoría (Wolters Kluwer, 2021)

Cuando se les preguntó si alguna vez recibieron capacitación técnica de su empleador, más del 50% de los auditores del gobierno de Botsuana respondieron que habían recibido la capacitación, pero no la habían implementado.

En el futuro, los gerentes de auditoría y control de calidad pueden garantizar que se imparta un curso de actualización, que se comience a utilizar Team Mate y que se realice un seguimiento cercano de su uso. Los países pares pueden responsabilizarse mutuamente para garantizar el uso continuo.

ESTADO: Existe una **brecha de conocimiento** sobre la importancia de adaptarse a Big Data, seguida de una **brecha de implementación**.

Esto se puede abordar, por ejemplo, mediante la contratación de un socio responsable. En la encuesta realizada, los encuestados de un país (Ruanda) demostraron que habían recibido capacitación sobre Team Mate Analytics, pero que no se había implementado ni utilizado por completo.

Contar con un equipo de mejora empresarial sólido que trabaje con el equipo de control de calidad también puede ayudar a garantizar **la brecha de aplicación, seguimiento y rendición de cuentas**, por lo que el modelo BAS será adecuado para abordar esto dado su elemento de procesos de sostenibilidad y seguimiento.

ESTADO: Uso de muestreo de población mediante métodos tradicionales para obtener evidencia. Implementación completa de herramientas de análisis de datos necesarias para una auditoría de población completa.

6.1.3. GESTIÓN DE DATOS

El estado de la encuesta mostró que todavía se realizan auditorías manuales en lugar de auditorías técnicas. La encuesta también mostró que la falta de datos era una de las principales razones que amenazaban la calidad de la auditoría.

La gestión de datos se está volviendo aún más crítica, alcanzando un máximo histórico en la demanda de auditores. En Big Data, los datos centralizados respaldan las tareas automatizadas, la reutilización de datos, el intercambio de datos y un flujo de trabajo más productivo sin interrupciones.

La centralización de datos de toda la información de todos los departamentos ayudará a los auditores a acceder a información relevante y actualizada en tiempo real.

En este momento, la EFS de Botsuana (Auditoría gubernamental) y sus miembros pares no tienen una base de datos centralizada que mantenga todos los

documentos e información de auditoría. Todo se mantiene manualmente. La EFS ha sido aprobada recientemente y se le ha otorgado un presupuesto para obtener Oracle Audit Vault para proteger los datos de auditoría en una posición centralizada.

A partir del análisis de la encuesta, la EFS de Botswana puede tomar iniciativas para adquirir tecnologías, pero aún hay una falta de implementación, continuidad y rendición de cuentas. ESTADO: La mala gestión de datos obstaculiza la calidad de la auditoría en esta era del big data.

6.1.4. TECNOLOGÍAS DE BIG DATA

Cuando se les preguntó cuál creen que podría ser la causa de la falta de adopción de tecnologías de Big Data, una mayor proporción de los encuestados indicó que la falta de conocimiento completo sobre Big Data y sus tecnologías, que los auditores deben estar completamente informados sobre el tema para poder calificarlo bien y adoptarlo.

Para cerrar esta brecha, en mi opinión, los graduados capacitados al finalizar los estudios, los empleados como yo que adquirieron el conocimiento de Big Data pueden realizar talleres, sintetizar y capacitar a los empleados sobre la importancia de Big Data y sus tecnologías. De esa manera, la brecha de conocimiento de Big Data se cerrará.

ESTADO; Existe una falta de conocimiento sobre las tecnologías de Big Data y su importancia, lo que conduce a una falta de implementaciones.

6.1.5. HABILIDADES ANALÍTICAS

ESTADO: Al evaluar los datos primarios, el plan de capacitación del Auditor General muestra que la oficina lleva a sus empleados a cursos técnicos como CISA, que se realiza en línea; por ejemplo, en octubre de 2022, 13 empleados se inscribieron para CISA. En octubre de 2021, 10 empleados se inscribieron para CFE en línea. Esto demuestra la importancia que la oficina otorga a la capacitación de sus empleados, pero aún hay conflictos entre la capacitación y la aplicación. Hay una falta de sostenibilidad y continuidad de las habilidades.

En mi opinión, se trata de una falta de seguimiento y un equipo y un marco de rendición de cuentas sólidos para garantizar las aplicaciones.

El hecho de que estas capacitaciones se realicen en línea también dificulta la obtención de la parte práctica de las mismas. Las capacitaciones prácticas deben tener una alta prioridad. (Brecha de capacitación práctica de auditoría).

En mi opinión, se puede contratar a un experto en capacitación interno para aprobar las habilidades prácticas que ofrecen estos cursos.

ESTADO: Falta de habilidades analíticas. Capacitaciones analíticas prácticas necesarias.

6.1.6. RECLUTAMIENTO DE AUDITORES

En Botsuana el Departamento de Gestión de Servicios Públicos (DPSM) contrata a candidatos de grado para el cargo de Auditor General de Botsuana. Todos los graduados universitarios se registran en el DPSM. Los candidatos son absorbidos por el sistema como auditores sin realizar entrevistas ni ninguna capacitación práctica en auditoría.

En mi opinión, esto también contribuye a la incompetencia de los auditores. La mayoría de los auditores no aman la profesión, pero se encontraron allí. Como también destacó uno de los encuestados:

"En general, la situación en la EFS de Botsuana es que más de la mitad de los auditores simplemente se encontraron en una carrera que no es su pasión y solo están haciendo los pasos necesarios, lo que afecta la productividad".

El modelo del marco de capacidad BAS se adapta para cerrar esta brecha, ya que prevé que los nuevos auditores, al ingresar, reciban conocimientos prácticos de auditoría para prepararlos para los años de auditoría que les esperan.

¿ESTADO? La mayoría de los nuevos auditores no tienen experiencia previa en auditoría.

6.1.7. MÉTODOS DE AUDITORÍA

Los trabajos de auditoría gubernamental aún se basan en auditorías en papel en lugar de técnicas, por lo que existe una brecha en los métodos de auditoría; el uso de métodos de auditoría tradicionales en la era de los macrodatos ya no es relevante. Esto perjudica la calidad de las auditorías realizadas.

ESTADO: Los métodos de auditoría manuales aún se utilizan plenamente en la era de los macrodatos.

6.1.8. INTERÉS PÚBLICO Y CONCIENCIA

El estudio muestra que los informes de auditoría no son de fácil acceso para el público. Los informes no están disponibles en línea. Esto dificulta la rendición de cuentas y la transparencia por parte del público sobre los informes de auditoría realizados.

Por ejemplo, al implementar Teammate Analytics en su oficina, al ser esto conocido por el público, la EFS de Botsuana se habría sentido motivada a implementarlo completamente y continuarlo, ya que el público los habría hecho responsables. En mi opinión, ahora que nadie está exigiendo cuentas a las oficinas y departamentos, no hay una gran motivación para completar las implementaciones en la EFS y los departamentos gubernamentales. La oficina pierde credibilidad debido a esto.

ESTADO: Existe una brecha de interés público y conciencia. Los informes de auditoría no son de fácil acceso para el público, no están disponibles en línea para el acceso público.

6.2 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Según este estudio, los auditores gubernamentales no están plenamente capacitados para realizar auditorías en la era del Big Data.

Se encontraron las siguientes deficiencias que actúan como obstáculos para medir las competencias de los auditores en la era del Big Data.

1. Brechas de conocimiento sobre Big Data

2. Falta de habilidades analíticas

3. Falta de uso de análisis de datos y software

4. Uso de métodos de auditoría tradicionales

6.2.1. BRECHAS DE CONOCIMIENTO SOBRE BIG DATA.

Se realizan intentos de capacitación adecuada, pero no se les da la importancia y el conocimiento suficientes para implementarlos por completo y lograr un cambio. Por ejemplo, si los auditores gubernamentales estuvieran completamente al tanto de Big Data, pasarían de las auditorías en papel a las auditorías técnicas y harían un uso completo de los análisis que poseen, como Teammate.

El marco de capacidad BAS recomendado en su (Elemento A) garantiza que los auditores estén capacitados de manera práctica y sigan mejorando sus habilidades y los recursos a su disposición al ingresar.

6.2.2. BRECHA DE HABILIDADES ANALÍTICAS.

Existe un conflicto entre saber que la era de la digitalización y la necesidad de contar con habilidades de análisis de datos adecuadas para realizar auditorías.

Se ha descubierto que las entidades gubernamentales siguen utilizando métodos tradicionales de auditoría en lugar de adoptar habilidades adecuadas que les permitan auditar a toda la población de manera oportuna.

La solución sería capacitar a los auditores en el nivel inicial y brindarles un curso de actualización sobre la herramienta analítica (Teammate) que ya existe.

Las herramientas analíticas como Teammate también garantizan la evaluación del desempeño de los auditores.

6.2.3. BRECHA EN EL ANÁLISIS DE DATOS

Las auditorías gubernamentales todavía se realizan en papel. En la auditoría gubernamental de Botsuana, Team Mate Analytics se introdujo en el año fiscal 2018/19 para reducir la dependencia de las auditorías manuales, como ya se mencionó, pero nunca se implementó.

Existe una brecha en las habilidades de monitoreo/supervisión. El uso del modelo BAS ayudaría a solucionar la situación, ya que prevé el monitoreo y la sostenibilidad.

Un sólido equipo de control de calidad que es responsable de garantizar que las inversiones en auditoría en la oficina sean sostenibles y se controlen de cerca.

La presupuestación de fondos para garantizar el uso y el apoyo continuos del análisis de datos cerrará la brecha, ya que permitirá la adquisición de tecnologías actualizadas.

Uso de CAAT para auditar una gran cantidad de datos generados por la era de los macrodatos.

6.2.4. GESTIÓN DE DATOS

Los auditores deben poder acceder a los datos y sintetizarlos, así como determinar las discrepancias que se produzcan en los distintos departamentos.

El Gobierno de Botsuana ha gastado miles de millones de pulas (1 pula, moneda de Botsuana, equivale a 1.49 pesos mexicanos) desde el inicio del proyecto de gobierno electrónico en 2012. El país está en la búsqueda de una mejor prestación de servicios, ya que se lo debe a la gente. Los resultados del estudio mostraron que ha pasado casi una década desde el inicio del gobierno electrónico, pero todavía hay quejas sobre la prestación de servicios. Sin embargo, incluso con varios planes y políticas estratégicas, el principal desafío sigue siendo la mínima implementación exitosa de proyectos de gobierno electrónico (T. Sambona 2019).

La administración electrónica aún está pendiente de su implementación total en Botsuana. Por lo tanto, no se puede acceder en línea a la información de los auditados y

de los departamentos. Los auditores del gobierno viajan a diferentes entidades para sus auditorías.

No existe una base de datos de información centralizada a la que los auditores puedan acceder y auditar la información, lo que reduce la disponibilidad de los datos. Algunas entidades auditadas aún no saben almacenar bien los datos manualmente; por lo tanto, los auditores generalmente no tienen suficiente información para realizar auditorías de calidad.

Recomiendo una base de datos centralizada para la EFS y todos los departamentos gubernamentales. Una base de auditoría centralizada ahorrará costos de viaje, mejorará el acceso a los datos y la calidad de la auditoría. Como la EFS de Botsuana ha propuesto y aprobado un presupuesto para las bóvedas de auditoría de Oracle para atender la centralización, el modelo BAS con su elemento de sostenibilidad y monitoreo garantizará el uso completo de esta herramienta.

6.3 CÓMO EL MODELO DEL MARCO DE CAPACIDAD BAS PARA LOS AUDITORES GUBERNAMENTALES CIERRA BRECHAS.

EDUCACIÓN BÁSICA

De la encuesta realizada se desprende que la mayoría de los auditores carecen de habilidades de análisis de datos. En mi opinión, esto se debe a la falta de prácticas de auditoría en las universidades de auditoría. Los cursos solo brindan conocimientos teóricos.

Las prácticas de auditoría deberían incluirse en los módulos de auditoría; los estudiantes de auditoría deberían ser llevados a firmas de auditoría que tengan herramientas de auditoría completas para fines de aprendizaje práctico según el modelo BAS.

El modelo BAS prevé prácticas de auditoría: los auditores empleados son muy nuevos y no tienen conocimientos prácticos de auditoría. Cuando la oficina del auditor gubernamental está altamente capacitada en habilidades y tecnologías de Big Data, los futuros estudiantes de auditoría pueden ser llevados a prácticas y

pasantías durante sus vacaciones escolares para adquirir conocimientos prácticos. Luego, la EFS puede absorberlos en la oficina en comparación con obtener candidatos nuevos del grupo DPSM.

Esto abordará la brecha de educación y conocimiento de auditoría resaltada en los hallazgos. El modelo también garantiza que las competencias de los auditores se evalúen y se aborden al ingresar, lo que garantiza que los auditores puedan usar las tecnologías proporcionadas para mejorar las evidencias recopiladas y la calidad de los resultados de la auditoría. Las disposiciones de las tecnologías de análisis de datos actuales mejorarán la precisión de los datos, ya que las tecnologías están diseñadas especialmente para la gestión de datos. Luego, se realizarán las disposiciones de capacitación correspondientes. También se realizará un seguimiento de los proyectos para garantizar la implementación y el uso completos.

RESUMEN DE SUGERENCIAS

1. Evolución del gobierno, por ejemplo, en la centralización de datos electrónicos y mayores presupuestos para adquirir nuevas tecnologías.

2. Revisión anual de las demandas de auditoría del gobierno por parte de los departamentos de auditoría de garantía de calidad.

3. Mejora de las herramientas prácticas de auditoría de los módulos universitarios para garantizar que los auditores estén capacitados a largo plazo.

4. Adjuntos de auditores en otros países que estén actualizados en sus auditorías y tecnologías para poder comparar las demandas de auditoría nuevas y relevantes.

5. Capacitaciones en análisis de datos.

6. Adopción de análisis de datos.

7. Adopción del modelo BAS para garantizar que los auditores tengan y adquieran conocimientos básicos de auditoría, desarrollo de competencias de auditoría y sostenibilidad a través del monitoreo.

6.4 SUGERENCIAS PARA ESTUDIOS FUTUROS

Este estudio se centró en evaluar el estado actual de la auditoría gubernamental en la era de los macrodatos para proporcionar un marco y soluciones a las brechas existentes.

Los estudios futuros también pueden centrarse en las causas de la redundancia en las implementaciones. Además, los estudios futuros pueden investigar sobre tecnologías automatizadas que puedan evaluar el desempeño de los auditores en lugar de la evaluación manual que, por lo general, no brinda resultados completos y honestos sobre el desempeño de los auditores.

Abreviaturas

ACL	Audit Command Language – Analytics
AFROSAI-E	Organización Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Habla Inglesa
CNAO	Oficina Nacional de Auditoría de China
DPSM	Dirección de Gestión de Servicios Públicos (Botsuana)
IDEA	Extracción y Análisis de Datos Interactivos
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAIS	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
SAI	Entidad Fiscalizadora Superior
SOE	Entidades de Propiedad Estatal

Bibliografía

Ahmad Zuhier Marei, (2019). The impact of Computer Assisted Auditing Techniques (CAATs) on development of audit process

Ahmad, M.O., Markkula, J., and Oivo, M. (2013). Factors Affecting E-government Adoption in Pakistan: A Citizen's Perspective. Transforming Governments; People, Process and Policy, 7(2), 225-239

Akbulut, D. H., Ozoner, K., & Kaya, I. (2018). Big data analytics in internal audit. Press academia

Alles, M., Gray, G.L, (2016). Incorporating Big Data in Audits

Andy Lymer, (2010). Adoption of Computer Assisted Audit Tools and Techniques (CAATTs) by internal Auditors; Current Issues in the UK, p 2

Arnab Roy Chowdhury, (2019). How Has Big Data Improved the Audit Process

Babbie, E. R. (2010). The practice of social research. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.

Bai, L. (2020). Application of Big Data in Government Audit.

Basu, S., Bardhan, Gupta, K., Et al., (2018). Cloud computing security challenges & solutions-a survey

D. Fernandez, Zaini Zainol, Hawa Ahmad, (2017). The impacts of ERP systems on public sector organizations

DAWG (2016). Exploring the Growing Use of Technology in the Audit, Focus on Data Analytics

Feiqi Huang, Won Gyun No, Miklos A., (2022). Audit data analytics, machine learning, and full population testing.

Gabor Fazekas, (2018) Advanced Computer Science and Applications.

Gepp Et al., (2018). Big Data Techniques in Auditing Research and practice

Gepp, A., Linnenluecke, M. K., O'neill, T. J., & Smith, T. (2019). BIG DATA

Ghani, A. (2022). Determinants of Computer Assisted Audit Tools and Techniques adoption/ CAAT'S

Guan fang Qiao., (2020) Application Research of Big Data Technology in Audit Field

Gupta, B. B., Yamaguchi, S., Agrawal, D. P. (2018). Advances in security and privacy of multimedia big data in mobile and cloud computing.

Harris, M. K., & Williams, L. T. (2020). Audit Quality Indicators

Lee, S. C., Su, J. M., Tsai, S. B., Lu, T. L., & Dong, W. (2016). A comprehensive survey of government auditors' self-efficacy and professional development for improving audit quality.

Lee, S. C., Su, J. M., Tsai, S. B., Lu, T. L., & Dong, W. (2016). Government auditors' self-efficacy and professional development for improving audit quality.

Lee, S. C., Su, J. M., Tsai, S. B., Lu, T. L., & Dong, W. (2016). A comprehensive survey of government auditors' self-efficacy and professional development for improving audit quality

Li, D., & Xu, Q. (2021.). Frontiers in Business, Economics and Management Research on the Impact of Government Audit on Improving the Innovation Performance of State-Owned Enterprises Under the Background of Big Data.

Li, X. (2020). Research on application of big data in local government debt audit.

Liu Xing, Niu Yanfang, Tang Zhihao. (2016) Some thoughts on promoting big data's audit work

Loucks, Davenport and Schatsky, (2018). State of AI in the Enterprise

Mo Pei Xing. (2016). Research on Government Audit Innovation under the Environment of big data

Mosweu, O. (2011). Performance audit in the Botswana public service and arising records management issues. In Journal of the South African Society of Archivists (Vol. 44).

Nikolaou, Christina A; N Nikolaou, (2012). Auditing in the Cloud: Challenges and Opportunities

Patton, M. (2015). Research and Evaluation Methods

R, L Braun. et al., (2020). Computer-assisted audit tools and techniques; "Analysis and perspectives", Managerial Auditing Journal, Vol 18, Issue 9,2003

Rajeesh Balasubramaniam, Sanjay Sidhu (2021), Big Data and Data Analytics: The Future of Audit

Rapid miner, (2022). Data Mining Tools.

Roshan Ram Lukan, (2015). "How Big Data and Analytics Are Transforming the Audit," Financial Executives International Daily.

Salijeni, G. (2018). Big Data and Changes in Audit Technology

Schoenfeld, Jordan. (2020). Auditing in the Era of Big Data.

Schreuder A, (2023). Audit Digitalization - Key Impacts on the Audit Profession.

Seagate. (2022). The Digitization of the World: From Edge to Core

Sharma, R. (2012). Big Data and Analytics in the Audit process

Soni, R. (2018). Awareness and Adoption of Cloud Computing Software

Tight, M. (2019). Non-Big Four Audit Firms and Small Company Audit Committees

W, Lee. (2019). Multidimensional audit data selection (MADS): A framework for using data analytics in the audit data selection process

Wan, J., Lin, K., Zeng, D., et al. (2018) Cloud Computing, Security, Privacy in New Computing Environments.

Yudowati1, S. P., & Alamsyah2, A. (2018). Big Data Framework for Auditing Process.

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Los límites de la inteligencia artificial en la creación de conocimiento jurídico y su aplicación a la administración pública

Eber Omar Betanzos Torres[*]
Dewi Zamora[**]
Juan Pablo Garrido[***]

Resumen: La investigación adopta un enfoque documental y cualitativo, explorando marcos teóricos, normativos y éticos, así como estudios académicos y casos prácticos. Se distingue entre inteligencia artificial débil, enfocada en simulaciones de procesos cognitivos, e inteligencia artificial fuerte, que busca emular completamente la inteligencia humana, señalando que la primera es la base de los avances actuales. Se examina la capacidad de la IA para analizar datos, identificar patrones y realizar predicciones útiles en tareas jurídicas específicas, como la consulta de precedentes legales y la predicción de sentencias. Sin embargo, se argumenta que la IA enfrenta limitaciones significativas en la interpretación de factores extrajurídicos (culturales, políticos, éticos) y en la abstracción y valoración jurídica integral de los casos concretos; tareas que requieren cognición y razonamiento humano. En este contexto se abordan los riesgos asociados, incluyendo sesgos

[*] Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Postdoctorado en Inteligencia Artificial en el INAP.

** Abogada graduada de la Universidad de San Martín de Porres, Perú. Máster en Economías Emergentes y Desarrollo Internacional por la Universidad King's College London.

*** Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en los datos y decisiones incorrectas derivadas de información errónea o mal contextualizada. Asimismo, se discuten las implicaciones éticas de delegar decisiones legales a sistemas autónomos y las posibles repercusiones legales de su interacción con usuarios. Finalmente, se evalúan herramientas como el aprendizaje automático y por experimentación, considerando su utilidad y sus desafíos en el ámbito jurídico, concluyendo que, si bien la IA puede complementar el trabajo de los juristas, aún no es capaz de reemplazar el juicio humano en escenarios donde la justicia y la equidad están en juego.

Palabras clave: Inteligencia Artificial (IA), Conocimiento Jurídico, Administración Pública

Abstract: The research adopts a documentary and qualitative approach, exploring theoretical, normative and ethical frameworks, as well as academic studies and case studies. A distinction is made between weak artificial intelligence, focused on simulations of cognitive processes, and strong artificial intelligence, which seeks to fully emulate human intelligence, noting that the former is the basis for current advances. The ability of AI to analyze data, identify patterns and make useful predictions in specific legal tasks, such as consulting legal precedents and predicting judgments, is examined. However, it is argued that AI faces significant limitations in the interpretation of extra-legal factors (cultural, political, ethical) and in the abstraction and comprehensive legal assessment of concrete cases, tasks that require human cognition and reasoning. In this context, the associated risks are addressed, including data biases and incorrect decisions arising from erroneous or poorly contextualized information. The ethical implications of delegating legal decisions to autonomous systems and the possible legal repercussions of their interaction with users are also discussed. Finally, tools such as machine learning and machine learning by experimentation are evaluated, considering their usefulness and

challenges in the legal field, concluding that, although AI can complement the work of jurists, it is not yet capable of replacing human judgment in scenarios where justice and fairness are at stake.

Keywords: Artificial Intelligence (AI), Legal Knowledge, Public Administration

Fecha de recepción del artículo: 11 noviembre 2024
Fecha de aceptación: 12 diciembre 2024

Presentación

El objetivo de este texto es enriquecer las líneas de investigación actuales sistematizando límites verificables de las posibilidades que de suyo tiene la Inteligencia Artificial para formar juicios con contenido jurídico. Para ello se analizarán los límites de la inteligencia artificial en la creación de conocimiento jurídico y su aplicación a la administración pública en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial.

Se reconoce la presente investigación como una problemática de naturaleza aplicada, en la cual se llevará a cabo el análisis del problema y de los elementos que lo conforman, sin esperar dar una respuesta que represente una resolución categórica.

Modelo de investigación del tipo documental. Se hará una exploración de las posturas vigentes sobre el tema en el campo académico bajo un enfoque cualitativo, así como las resoluciones relevantes que se han vertido en la materia y el sistema normativo respecto del tema en estudio. Para tal efecto se realizará la recopilación de antecedentes de acuerdo con el cronograma de investigación.

1. Estado de las ciencias en relación con el tema

El desarrollo de sistemas con Inteligencia Artificial ha tenido avances sorprendentes en los últimos años. A través del análisis de datos que se proporcionan desde una base previamente establecida o generada autónomamente,

existen programas que pueden identificar patrones comunes con mucha rapidez, lo que para el ojo humano entrenado sería complicado descubrir y mucho menos sistematizar en el tiempo en que las máquinas pueden hacerlo. Con esta información, los sistemas software que están diseñados para ello pueden utilizar estas herramientas para predecir eventos y comportamientos futuros, solucionar problemas planteados; así como para crear sus propias reglas de análisis de información y con ello proporcionar datos útiles para el uso cotidiano. Al observar los resultados prácticos de estos sistemas y sus beneficios a la sociedad, es inevitable preguntarse si este tipo de tecnologías serían capaces de tomar tareas que se creen exclusivamente posibles con el razonamiento humano.

La aplicación de sistemas con tecnología de inteligencia artificial se ha ido implementando en tareas cotidianas desde hace un par de décadas. La tecnología aumenta su intervención en nuestras vidas desde su uso en buscadores de sitios web, y filtros para correos electrónicos, hasta cuestiones estructurales, como lo son el transporte y el cuidado de la salud. Con ello, se puede observar que el uso de programas de inteligencia artificial está dando buenos resultados y esto nos obliga a reflexionar sobre el uso que puede darse a este tipo de insumos tecnológicos aplicados también en servicios de interacción dentro de las ciencias sociales, en particular en escenarios jurídicos.

La posibilidad de programar un sistema de tal manera que pueda cumplir con las labores racionales que corresponden a un abogado, es una interrogante que se ha planteado en los últimos años en las universidades prestigiosas del gremio jurídico e intelectual internacional. Podría pensarse que los procesos de abstracción de un abogado preparado representan un alto nivel de cognición que sería imposible replicar por parte de cualquier sistema computacional. Muchas de las tareas realizadas por los abogados requieren un trabajo intelectual de primer orden que se piensa sobrepasan al desarrollo tecnológico actual[1]. Las interrogantes se dirigen a conocer la posibilidad de que un sistema de inteligencia artificial pueda analizar los datos de un determinado caso y con el respaldo de casos

[1] Surden, Harry (marzo 26 de 2014). *Machine Learning and Law.* Washington Law Review, Vol. 89, No. 1. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=2417415.

precedentes y normas jurídicas dar un veredicto sobre cuál sería la sentencia adecuada.

Sin duda más allá de la capacidad técnica necesaria para que se pueda programar un sistema de esa naturaleza, es interesante el debate ético sobre los alcances que debería tener la tecnología en cuestiones tan importantes que puedan tener afectación directa en los bienes de las personas, y sobre todo en aspectos propios del área jurídica donde estén en juego bienes jurídicos tutelados como la libertad. Por otro lado, podemos vaticinar como próximos escenarios futuros, las relaciones entre usuarios y sistemas autónomos que puedan tener repercusiones legales.

La vanguardia en la materia si bien ahora tiene un gran potencial, tendría que probar su uso adecuado en el razonamiento jurídico; es decir, una máquina o sistema capaz de encontrar la solución para un conflicto legal, y que ello fuese la respuesta óptima a lo que entendemos como justicia.

En la concepción de inteligencia artificial debemos distinguir dos vertientes que se desarrollan actualmente. La primera de ellas establece como inteligencia artificial al sistema que puede abarcar el total de capacidades que se pueden realizar con la inteligencia humana. Esta es una postura filosófica sobre un sistema autónomo que en la realidad aún no existe, pero que no se niega la posibilidad de su instrumentación futura, establece que las computadoras puedan realizar procesos complejos y que emulen en su totalidad a la mente racional humana. A esta vertiente se le conoce como inteligencia artificial fuerte[2] o inteligencia artificial general (IAG)[3].

Por el otro lado se conoce como inteligencia artificial débil a las manifestaciones autónomas que simulan procesos cognitivos. Esta vertiente es la que vamos a desarrollar en la presente investigación por manifestarse en la actualidad con procesos que pueden tener repercusiones legales.

---

[2] Allgrove, Ben. (June 2004). *Legal Personality for Artificial Intellects: Pragmatic Solution or Science Fiction?* Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=926015 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.926015; pp. 3-4.

[3] Ng, G. W., & Leung, W. C. (2020). Strong Artificial Intelligence and Consciousness. Journal of Artificial Intelligence and Consciousness, 07(01), 63–72. doi:10.1142/s2705078520300042

Debemos tomar en cuenta que el término *Inteligencia Artificial*, puede resultar confuso, pues propiamente los procesos que realizan los sistemas digitales en la llamada inteligencia artificial débil, no son inteligentes en el sentido concreto de la palabra, sino más bien el resultado de esos procesos puede resultarnos apropiado, útil o de ayuda; y pareciera que fue generado por un razonamiento inteligente; esto es un proceso que arroja datos que nos sirven pero no son generados por un proceso cognitivo[4], lo cual sigue siendo de uso exclusivo para el razonamiento humano.

Los procesos de inteligencia artificial amplían su margen de acción obteniendo resultados de mayor sofisticación que pudieran parecer a primera instancia no relevantes para el derecho. El uso de estos sistemas en nuestro correo electrónico para eliminar el spam, en los videojuegos para que el sistema aprenda la estrategia de juego de los usuarios y pueda elevar el nivel de dificultad del mismo; o para resolver operaciones matemáticas complejas no parece de injerencia jurídica; sin embargo, la posibilidad de utilizar esas herramientas para que un sistema integre parámetros legales y estructuras lingüísticas con doctrinas filosóficas, a fin de analizar un caso concreto y predecir o decidir la solución más adecuada es un tema que cada vez se ve más cercano a la realidad.

Incluso la posibilidad de que estas herramientas puedan tener un uso práctico en el ámbito jurisdiccional nos permite pensar que pueden llegar a existir relaciones en escenarios jurídicos que se lleven a cabo entre sistemas automatizados y usuarios o solamente entre sistemas automatizados[5] y que estos encuentros tengan resultados con repercusión legal.

Para poder estudiar las posibilidades actuales que ofrecen estos tópicos tecnológicos debemos acercarnos a distintas vertientes de desarrollo de inteligencia artificial. Por nombrar solamente algunas, se presentan como modelos para estudiar los alcances en el campo jurídico el llamado "aprendizaje automatizado (machine learning)", así como la variante denominada "aprendizaje por experimentación (experimentation)".

---

[4] Surden, Harry. *Op. Cit.* p. 99

[5] Allgrove, Ben. *Op. Cit*; p. 5.

El aprendizaje automatizado se refiere una variante de la investigación en programas de cómputo con capacidad de aprender de cada evento que se le plantea para generar resultados que abonaran mayor certeza y eficacia al cumplimiento de la meta programada. En ese sentido el término *aprender* se acota a la capacidad de mejorar el desempeño del sistema detectando nuevos o mejores patrones en los datos adicionales que se van presentando para producir algoritmos que le permitan realizar predicciones o decisiones automatizadas en futuros eventos, y no a replicar sistemas cognitivos avanzados para el aprendizaje[6]. Los algoritmos permiten cambiar el comportamiento del sistema para mejorar su desempeño de acuerdo con los resultados de eventos pasados, mismos que generan y robustecen sus bases de datos. En el aprendizaje automatizado se van obteniendo mejores resultados conforme se incrementa la "experiencia" del sistema, esto significa que se necesita tener un grueso considerable de *data* para que se generen los algoritmos que permitan realizar las predicciones o decisiones más precisas.

El usuario que interactúa con este tipo de sistema proporciona en cada evento nuevos datos que se acumulan en la "experiencia" de la máquina, con lo cual tiene mejores herramientas para conocer las posibilidades de acción y tomar una decisión acertada, basada en la información que ha ido acumulando. De esta manera, no es necesario que se programen una por una las reglas que pueden acontecer en eventos futuros, pues de ser así, al presentarse un suceso con alguna variación, por mínima que fuera, el sistema entraría en conflicto para resolverlo. El aprendizaje automatizado permite que en cada evento se identifiquen los patrones que resultan en común con el respaldo de experiencias que posee el sistema, con lo cual la inteligencia artificial valora los factores del caso en concreto y crea las nuevas reglas necesarias que le permitan resolver el problema[7].

El resultado de las decisiones y proyecciones autónomas de estos sistemas pueden llegar a ser los mismos que los que hubieran derivado del razonamiento de una persona con conocimiento especializado para la tarea, lo cual hace que el sistema se denomine inteligente,

---

[6] Surden, Harry. *Op. Cit.* p. 89

[7] *Íbid.* p. 94

sin embargo, hay un abismo entre la producción de datos útiles para la resolución de un problema planteado y el proceso de abstracción para entender la problemática en sí que se está resolviendo.

Otra variante de la inteligencia artificial que vale la pena destacar es la llamada experimentación o aprendizaje por experimentación, lo cual se refiere a un sistema autónomo que permite a los diseñadores de sistemas aprovechar las respuestas de interacción del usuario para elaborar algoritmos y decisiones por parte del programa[8]. En este sistema, frente a una problemática presentada, el programa de inteligencia artificial podrá exponer al usuario a situaciones que lo hagan generar respuestas para hacerse de datos que le permitan optimizar sus procesos. Los escenarios en los cuales el sistema expone al usuario pueden estar alejados de los intereses que mejor le convengan a este último, o incluso puede no haber consentido la exposición a la cual está siendo sometido[9].

Mientras que en otros sistemas de inteligencia artificial puede existir un aprendizaje supervisado, en los sistemas de experimentación autónoma los sistemas no se restringen para tomar datos capturados. Los sistemas captan las respuestas del usuario en situaciones donde no tienen un respaldo de datos.[10]

Otros sistemas que valdría la pena analizar en la presente investigación son los llamados sistemas de reforzamiento de aprendizaje, lo cual se refiere al aprendizaje de las acciones que debe tomar un agente de software en distintos ambientes a fin de maximizar las recompensas a largo plazo.

En el ámbito jurídico, los sistemas basados en IA pueden constituirse en herramientas auxiliares valiosas para los abogados, al permitir la automatización de diversas tareas; entre éstas se incluyen: la búsqueda de antecedentes de casos similares, la identificación de

---

[8] Bird, Sarah and Barocas, Solon y Crawford, Kate and Diaz, Fernando y Wallach, Hanna. (Octubre 2 de 2016). *Exploring or Exploiting? Social and Ethical Implications of Autonomous Experimentation in AI.* Workshop on Fairness, Accountability, and Transparency in Machine Learning. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=2846909.

[9] *Ídem*

[10] *Ídem.*

patrones comunes entre factores de casos específicos los resueltos en el pasado, así como el análisis de variables recurrentes. Además, la inteligencia artificial puede generar predicciones sobre posibles resultados basándose en el análisis de grandes volúmenes de datos acumulados. Sin embargo, la aplicación de estos sistemas plantea importantes limitaciones y consideraciones jurídicas y extrajurídicas que deben ser cuidadosamente evaluadas. Un sistema jurídico autónomo puede proporcionar resultados estadísticamente fundamentados, pero su análisis carece del juicio crítico y la valoración integral que un abogado experimentado aporta a un caso. El jurista no se limita a compilar información jurídica y estadística, sino que utiliza su intuición, razonamiento, experiencia profesional y comprensión de los contextos culturales, políticos y sociales que rodean a cada situación específica. Estos elementos son esenciales para realizar una predicción personalizada y para diseñar estrategias legales únicas adaptadas a las necesidades de su cliente.

El razonamiento jurídico, por ejemplo, puede tener uso de la analogía para fundamentar decisiones. No obstante, este proceso no se basa únicamente en encontrar elementos comunes entre casos distintos, sino en identificar principios jurídicos subyacentes que permitan construir argumentaciones robustas y relevantes,+ mismos principios que un sistema autónomo podría pasar por alto[11].

Los sistemas autónomos, aunque potentes en el análisis de datos, podrían pasar por alto estos principios, lo que podría conducir a soluciones inapropiadas o contrarias al objetivo de la justicia. Además, los sistemas autónomos dependen de la calidad y confiabilidad de los datos que integran. Si los datos capturados contienen errores, prejuicios o inconsistencias, el sistema podría perpetuar y amplificar estos sesgos en sus futuras valoraciones y decisiones. Por ejemplo, si un sistema se alimenta con datos provenientes de sentencias que reflejan desigualdades estructurales, podría replicar estas injusticias en sus predicciones, reforzando inequidades en lugar de mitigarlas.

Por otro lado, el análisis jurídico no puede desvincularse de factores extrajurídicos que los sistemas

[11] Cass R. Sunstein. (2001) *Of Artifical Intelligence and Legal Reasoning*. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, No. 18; p. 3.

autónomos, al menos en su estado actual, no pueden incorporar de manera adecuada. Factores prácticos, culturales, políticos y económicos suelen desempeñar un papel determinante en la resolución de un caso, y su omisión podría derivar en decisiones parciales o inaplicables en contextos específicos.

En ese sentido, aunque los sistemas de IA pueden ser útiles para realizar tareas específicas, como la revisión de grandes volúmenes de documentación o la identificación de tendencias en jurisprudencia, su aplicación como herramienta de predicción jurídica debe ser cuidadosamente regulada. Es fundamental garantizar que estos sistemas complementen, en lugar de sustituir, el juicio humano en la práctica legal.

Esta investigación pretende evaluar de manera integral las posibilidades y los límites de un sistema jurídico autónomo basado en IA. Se busca analizar no sólo su capacidad para procesar datos y predecir resultados, sino también las implicaciones éticas, jurídicas y sociales de su implementación. De este modo, se podrán delimitar las áreas en las que estos sistemas podrían aportar valor, así como aquellas en las que la intervención humana sigue siendo insustituible para garantizar la justicia y la equidad en la resolución de conflictos.

2. Referencias bibliográficas

Allgrove, Ben. (June 2004). Legal Personality for Artificial Intellects: Pragmatic Solution or Science Fiction? Dismponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=926015 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.926015; pp. 3-4.

Arruda, A. (2017). An Ethical Obligation to Use Artificial Intelligence? An Examination of the Use of Artificial Intelligence in Law and the Model Rules of Professional Responsibility. American Journal of Trial Advocacy, 40443.

Ashrafian, H. (2015). AIonAI: A Humanitarian Law of Artificial Intelligence and Robotics. Science And Engineering Ethics, 21(1), 29-40.

Bird, Sarah and Barocas, Solon y Crawford, Kate and Diaz, Fernando y Wallach, Hanna. (Octubre 2 de 2016). Exploring or Exploiting? Social and Ethical Implications of Autonomous Experimentation in AI. Workshop on Fairness, Accountability, and Transparency in Machine Learning. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=2846909.

Bramer, M. A. (2009). Artificial intelligence: an international perspective. Berlin Springer Verlag, 2009.

Budinger, T. F., & Budinger, M. D. (2006). Ethics of emerging technologies: scientific facts and moral challenges. Hoboken, New Jersey: J. Wiley, c2006.

Carabantes López, M. (2016). Inteligencia artificial : una perspectiva filosófica. Madrid: Escolar y Mayo, 2016.

Cass R. Sunstein. (2001) Of Artifical Intelligence and Legal Reasoning. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, No. 18; p. 3.

Cotton, M. (2014). Ethics and technology assessment: a participatory approach. Berlin: Springer, [2014].

D'Angelo, J. (2012). Ethics in science: ethical misconduct in scientific research. Boca Raton, Florida: CRC Press/Taylor & Francis, c2012.

Dichev, C., & Agre, G. (2016). Artificial intelligence: methodology, systems, and applications: 17th International Conference, AIMSA 2016, Varna, Bulgaria, september 7-10, 2016: proceedings. Cham: Springer, [2016].

Downs, J. U., & Swienton, A. R. (2012). Ethics in forensic science. Oxford : Academic Press, 2012.

Garcia, A. (2016). Inteligencia artificial: fundamentos, práctica y aplicaciones. México, D.F.: Alfaomega Grupo Editor, 2012

Humain/Non-Humain à l'ère de l'intelligence artificielleHuman/non-human in the era of artificial intelligence - rethinking the interiority of the subject in law. (2017).

Inteligência artificial : uma abordagem de aprendizado de máquina. (2011). Rio de Janeiro: LTC.

Keiser, B. E. (2017). Artificial Intelligence and the Law. Online Searcher, 41(3), 16-20.

Luger, G. F. (2009). Artificial intelligence: structures and strategies for complex problem solving. Boston ; México City : Pearson :, 2009.

Martino, A. A. (2010). Lógica informática, derecho y estado. Lima, Perú : Universidad Inca Garcilazo de la Vega, c2010.

Menéndez Mato, J. C., & Gayo Santa Cecilia, M. E. (2014). Derecho e informática : ética y legislación. [Barcelona] : Bosch, 2014.

Negnevitsky, M. (2005). Artificial intelligence: a guide to intelligent systems. Harlow, England: Addison-Wesley, 2005.

Ng, G. W., & Leung, W. C. (2020). Strong Artificial Intelligence and Consciousness. Journal of Artificial Intelligence and Consciousness, 07(01), 63–72. doi:10.1142/s2705078520300042

Poole, D. L., & Mackworth, A. K. (2010). Artificial intelligence: foundations of computational agents. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Russell, S. J., Norvig, P., & Davis, E. (2010). Artificial intelligence: a modern approach. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, c2010.

Russell, S. J., Norvig, P., Corchado Rodríguez, J. M., Martín Rubio, F., Cadenas Figueredo, J. M., Hernández Molinero, L. D., & ... Russell, S. J. (2004). Inteligencia artificial : un enfoque moderno. Madrid ; México : Pearson/Prentice Hall, [2004].

Soraj, H., & Ess, C. (2007). Information technology ethics: cultural perspectives. Hershey, Pennsylvania: Idea Group Reference, 2007.

Surden, Harry (Marzo 26 de 2014). Machine Learning and Law. Washington Law Review, Vol. 89, No. 1. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=2417415.

Tavani, H. T. (2004). Ethics and technology: ethical issues in an age of information and communication technology. Hoboken, New Jersey: J. Wiley, c2004.

Tavani, H. T. (2016). Ethics and technology: controversies, questions, and strategies for ethical computing. Hoboken : John Wiley & Sons, Inc., [2016].

Téllez Valdés, J. (2009). Derecho informático. México: McGraw-Hill Interamericana, 2009.

Warwick, K. (2012). Artificial intelligence: the basics. New York: Routledge, 2012.

Winston, M. E., & Edelbach, R. D. (2009). Society, ethics, and technology. Belmont, California; México: Wadsworth Cengage Learning, c2009.

Wong, W. (2017). What's the difference between machine learning techniques? Machine learning is a hot topic, but what does this subset of artificial intelligence really mean? Electronic Design, (6). 33.

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

¿Cómo mejorar el Presupuesto Participativo en el Perú?

Nelson Shack Yalta*

Resumen: La evidencia empírica y la experiencia nacional e internacional comparada, revela qué iniciativas de participación ciudadana como el Presupuesto Participativo, son fundamentales para consolidar la buena gobernanza y recuperar la confianza de la ciudadanía en el Estado de derecho, las instituciones, sus autoridades y el sistema democrático en su conjunto.

Sin embargo, para que estos procesos sean sostenibles, requieren ser abiertos y efectivos. Abiertos pues deben estar dotados de la mayor transparencia posible, tanto en la determinación de las prioridades y acuerdos como en los procesos de vigilancia y rendición de cuentas y la participación tiene que ser amplia, inclusiva, con opción preferente sobre las poblaciones más pobres y vulnerables, garantizando su derecho a voz y voto. Hoy la aplicación de la ciencia y la tecnología

* Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Economista por la Universidad del Pacífico y Especialista en Gestión Municipal por la Universidad ESAN en Lima. Ha sido director general de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, Director de Presupuesto Público del Perú, Director del Banco de la Nación y recientemente ha sido Contralor General de la República. Ha trabajado para el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión de la Unión Europea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en más de una docena de países de la Región en temas de planificación, presupuesto, inversiones y control gubernamental. Actualmente es consultor internacional y profesor universitario en diversas escuelas de postgrado.

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

pueden ampliar sin precedentes y a bajo costo los mecanismos de comunicación, capacitación y participación de la sociedad civil organizada y no organizada.

Pero también tienen que ser efectivos, es decir, los compromisos asumidos en el proceso, que por cierto, no se deben reducir a la repartición del presupuestos de gastos de la municipalidad o gobierno regional, sino que debe incluir compromisos respecto del ingreso (que financia dichos gastos) y sobre todo las metas presupuestarias (es decir, los proyectos y su operación que permite el cierre de brechas socioeconómicas de la población a través de la prestación de los bienes y servicios públicos), deben cumplirse a fin de generar beneficios tangibles del proceso participativo.

En el caso peruano, se requiere un cambio sustancial en la Ley N° 28056 (y su reglamento) – Ley Marco del Presupuesto Participativo que ya tiene más de 20 años de vigencia y que por la falta de visión de las autoridades presupuestarias, ha conllevado a que esta gran reforma económica, social y política como fue en su momento el presupuesto participativo, se haya convertido hoy en día, en muchas ocasiones, simplemente en un procedimiento administrativo que por la vigencia de la ley se tiene que cumplir. Y es crucial que la modificación de la ley se produzca en la siguiente legislatura, para que se pueda implementar durante el 2026, que marcará el inicio de nuevas administraciones a nivel distrital, provincial, regionales y nacional. En efecto, como sucede cada 20 años por la superposición de los procesos electorales, todas las autoridades del Estado Peruano cambiarán en el 2026.

Palabras clave: *Presupuesto Participativo, Participación Ciudadana, Presupuesto Público, Vigilancia Social.*

Abstract: Empirical evidence and comparative national and international experience reveal that citizen participation initiatives, such as Participatory Budgeting, are fundamental for consolidating good governance and restoring public trust in the rule of law, institutions, authorities, and the democratic system as a whole.

However, for these processes to be sustainable, they must be both open and effective. Open, in the sense that they require the highest possible transparency in determining priorities and agreements, as well as in monitoring and accountability processes. Participation must be broad and inclusive, with a preferential focus on the poorest and most vulnerable populations, ensuring their right to voice and vote. Today, the application of science and technology can significantly expand, at low cost, the mechanisms for communication, training, and participation of both organized and non-organized civil society.

At the same time, these processes must be effective. That is, the commitments made during the process—which should not be limited to the distribution of municipal or regional government spending budgets but should also include commitments regarding revenue (which funds such spending) and, most importantly, budgetary goals (i.e., the projects and operations aimed at closing the socio-economic gaps in the population through the provision of public goods and services)—must be fulfilled to generate tangible benefits from the participatory process.

In the Peruvian case, a substantial amendment to Law N° 28056 (and its regulations) – the Framework Law on Participatory Budgeting, which has been in force for over 20 years – is required. Due to the lack of vision from budgetary authorities, this significant economic, social, and political reform, which was transformative at its inception, has often become merely an administrative procedure that must be followed due to legal requirements. It is crucial for this amendment to take place in the upcoming legislative session so that it can be implemented by 2026, marking the start of new administrations

at the district, provincial, regional, and national levels. In fact, as happens every 20 years due to the overlap of electoral processes, all authorities in the Peruvian State will change in 2026.

Keywords: Participatory Budgeting, Citizen Participation, Public Budget, Social Oversight.

Fecha de recepción del artículo: 11 noviembre 2024
Fecha de aceptación: 12 diciembre 2024

1. La Participación Ciudadana y el Presupuesto Participativo en el Perú

1.1 Consideraciones Generales

Siguiendo a Shack y Arbulú (2021), la participación ciudadana es la capacidad que tienen las y los ciudadanos de influir, de manera individual o colectiva, organizada o no organizada, en los procesos de toma de decisiones del Estado, a través de mecanismos concretos como parte de la construcción social de las políticas públicas y en el marco del ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de intervenir en la vida de la nación de la cual es parte, pero también en el cumplimiento de un deber de corresponsabilidad para lograr una mayor cohesión social y mejor calidad de vida de los integrantes de esa nación.

Y es que la participación ciudadana no es sólo un derecho sino también un deber. Dados los severos problemas de asimetría de información que se presentan en las relaciones entre el principal (los representados) y el agente (los representantes), o incluso más, en el caso de la administración pública donde hay un múltiple problema de agencia (entre los votantes, los políticos y los empleados públicos), así como los evidentes casos de corrupción e inconducta funcional sucedidos durante los últimos años, pareciera que los ciudadanos tenemos que participar activamente en la cosa pública, en beneficio propio, aprovechando la inteligencia colectiva que posee

la sociedad civil de la que, en un sentido amplio, todo ciudadano forma parte, para contribuir a resguardar el alineamiento del proceso de toma de decisiones con el interés colectivo y el bien común, contribuyendo así también, con el desarrollo del país.

2. El Presupuesto Participativo en Perú

Según Shack (2011) puede definirse el Presupuesto Participativo (PP) como un proceso y un espacio, que fortalece las relaciones Estado-sociedad, mediante el cual se establecen las prioridades de inversión a implementar en el nivel de gobiernos regionales y locales así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados para la consecución de los Objetivos Estratégicos, constituyendo el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado (PDC)[1] para el año fiscal en curso pero dentro de un escenario plurianual.

La participación en este tipo de espacios garantiza que la población organizada pueda ejercer sus derechos civiles y políticos, conocer y decidir cuáles son las obras y servicios que se quieren priorizar y aprobar en su distrito, provincia o región, esto redunda en un mayor control ciudadano, incremento de la rentabilidad social de los proyectos, optimización del uso de los recursos públicos, desarrollo de una cultura participativa y sostenibilidad del planeamiento; lo que contribuye a fortalecer la democracia, gobernabilidad, instituciones y mejorar la relación con las autoridades regionales y locales.

Este proceso en el Perú, de acuerdo con la normatividad vigente, se desarrolla en 4 etapas:

1. **Fase de Preparación**. Esta fase comprende la ejecución de las acciones de comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los agentes participantes para el desarrollo del proceso. Antes del inicio de estas

[1] Plan de Desarrollo Concertado (PDC) es un instrumento de planificación de base territorial y de carácter integral, orientador del desarrollo regional y local y del Presupuesto Participativo. Contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de mediano y largo plazo en coordinación con los planes sectoriales y nacionales.

acciones, usualmente en enero del año fiscal previo, es necesaria la aprobación de la Ordenanza, que reglamenta el Proceso del Presupuesto Participativo del Año Fiscal, la misma que precisa el cronograma del proceso, la conformación del Equipo Técnico y los mecanismos de registro de los agentes participantes, entre otros (MEF 2010, p.8).

2. **Fase de Concertación**. En esta fase se reúnen los funcionarios del Estado y representantes de la sociedad civil para desarrollar un trabajo concertado de diagnóstico, identificación y priorización de resultados y de proyectos de inversión que contribuyan al logro de resultados a favor de la población, sobre todo de aquellos sectores con mayores necesidades de servicios básicos. Esto se desarrolla mediante Talleres de trabajo que se ejecutan en una o varias reuniones de trabajo presenciales o virtuales y que permiten la presentación del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), la identificación y priorización de resultados, la evaluación técnica y presupuestal de los proyectos seleccionados para lograr alcanzar dichos resultados priorizados, así como la formalización de los acuerdos y compromisos arribados en el proceso participativo (MEF 2010, p.10).

3. **Fase de Coordinación**. Considerando los distintos niveles de gobierno, corresponde a los Gobiernos Regionales organizar los mecanismos de coordinación y consistencia presupuestaria, por un lado, con los Gobiernos Locales de su jurisdicción, en materia de gastos de inversión, respetando competencias y procurando economías de escala y concertación de esfuerzos y por el otro lado, con el Gobierno Nacional a fin de que bajo el principio de subsidiaridad se hagan viables los cofinanciamientos de proyectos. Es decir, transferencias financieras desde el gobierno nacional hacia el regional, del regional al provincial y del provincial al distrital, según corresponda. De esta forma el cofinanciamiento se adecuará al nivel de gobierno que tiene la competencia y por tanto está en condiciones de brindar la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad. En este sentido, los proyectos que sean financiados por el Gobierno Regional que beneficien a un

ámbito provincial y/o distrital, podrán contar con el cofinanciamiento del Gobierno Local Provincial o Distrital beneficiario. Del mismo modo, los proyectos que sean financiados por un Gobierno Local Provincial podrán contar igualmente con el cofinanciamiento del Gobierno Local Distrital beneficiario. Finalmente, la población beneficiaria puede cofinanciar con recursos financieros o apoyar con materiales, mano de obra, o maquinaria, entre otros, la ejecución de los proyectos de inversión (MEF 2010, p.15).

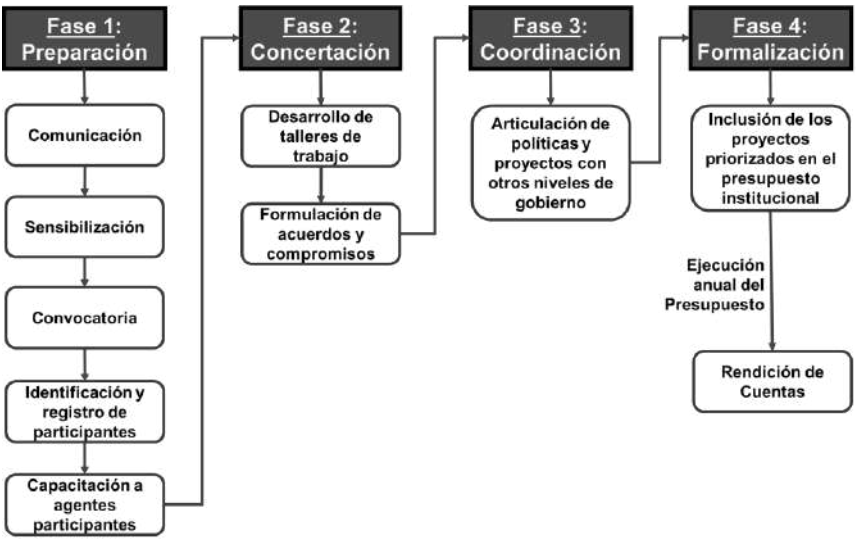
4. **Fase de Formalización**. En esta fase, usualmente en el mes de junio, se perfeccionan los acuerdos y compromisos adoptados en el PP. Los proyectos deben ser incluidos en el Presupuesto Institucional del gobierno correspondiente para su aprobación por el Consejo Regional y Concejo Municipal, según corresponda. Asimismo, la Gerencia de Planificación y Presupuesto o la que haga sus veces, elabora un cronograma de ejecución de proyectos que deberá ser puesto a disposición del Comité de Vigilancia y el o los Consejos de Coordinación correspondiente, así como del Consejo Regional o Concejo Municipal según corresponda. Por otra parte, la Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio anterior deberá realizarse a más tardar en el mes de marzo del año siguiente, por parte del presidente regional (ahora Gobernador) y del Alcalde, según corresponda. Todos los agentes participantes son responsables de participar en dicho acto (MEF 2010, p.16).

3. Marco Normativo

Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú de 1993 establece los lineamientos generales de la participación ciudadana en el gobierno regional y local de su jurisdicción, señalando que deben normarse mecanismos directos e indirectos para dicha participación. Específicamente, señala que los gobiernos regionales y locales deben establecer sus presupuestos con la participación de los ciudadanos, rindiendo cuentas de su ejecución.

Gráfico N° 1: Fases del Presupuesto Participativo



Fuente: MEF (2010)

Ley de Bases de la Descentralización

La Ley de bases de la descentralización (Ley N° 27783, julio 2002) y sus modificatorias establecen que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública.

También se menciona que los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado del ámbito territorial y de la cooperación internacional.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867, noviembre 2002) menciona como función del Consejo Regional aprobar el plan anual y el presupuesto regional participativo, en el marco del PDC; y se establece, entre las atribuciones del presidente regional (hoy gobernador regional) proponer y ejecutar el presupuesto participativo regional aprobado por el Consejo Regional. De manera más general, se norma que la gestión de Gobierno Regional se

rige por el PDC de mediano y largo plazo, así como el plan anual y el presupuesto participativo regional.

Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, mayo 2003) menciona el presupuesto participativo en un subcapítulo a "Los Presupuestos Participativos Municipales y la Contabilidad". Define como uno de los roles principales de los gobiernos locales, la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones, así como los mecanismos de participación a través de los cuales las autoridades locales y la población pueden conducir el desarrollo de sus localidades.

Ley Marco de Presupuesto Participativo

La Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056, agosto 2003) establece que los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, mediante los cuales se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos de los planes [2].

Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo

El Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo actualmente vigente (Decreto Supremo N° 142-2009-EF, junio 2009) define las características del proceso, señalando quiénes son los agentes participantes, instancias, etc. De igual forma, faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a emitir las disposiciones complementarias a lo dispuesto en el Reglamento y a las directivas que emita el Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de promover el desarrollo del proceso participativo, a través de mecanismos que faciliten la participación de ciudadanos no organizados o no representados por organizaciones ya constituidas.

[2] Mediante Ley N° 29298 (diciembre, 2008) que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo se precisa las instancias de participación, alcances, fases y oficialización de los compromisos.

Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados

El Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados (Resolución Directoral Nº 007-2010-EF-76.01, marzo 2010) señala lineamientos para orientar el desarrollo articulado del proceso del PP, precisa las fases y establece herramientas a ser utilizadas en cada fase. Se define a los agentes participantes y se establece que no todo el presupuesto se definiría por procesos participativos, sino que sólo un porcentaje del presupuesto de inversiones, establecida por el Consejo Regional o los Concejos Municipales, se pone a disposición de los agentes para el establecimiento de las prioridades.

4. Oportunidades para mejorar el Presupuesto Participativo

Siguiendo a Shack y Porras (2023) y a Cardozo (2024), se presentan algunas consideraciones para fortalecer el proceso de presupuesto participativo como instrumento de desarrollo territorial en el Perú:

4.1 Actualización de la normatividad

Siguiendo a Jaramillo y Alcazar (2013), aunque el PP haya desplazado la inversión del tipo "elefante blanco" (estadios, plazas de toros, etc.) de muchas municipalidades y contribuido a guiarla hacia proyectos más consistentes con las necesidades primarias de la población, aún necesita ser fortalecido de manera considerable para que llegue a jugar un papel activo en la expansión de la cobertura y la provisión de servicios de mejor calidad para la población y particularmente para los pobres.

En este sentido, la normatividad del PP debe considerar algunos aspectos que permitan mejorar su alcance e impacto en la participación ciudadana en los procesos de presupuestos de gobiernos regionales y locales, como, por ejemplo:

- **Ampliar la modalidad de participación**. En el proceso de presupuesto participativo se permite la participación de colectivos debidamente organizados, lo cual se supone que la población en su mayoría está representada. Sin embargo, circunscribirse a estos colectivos, podría implicar que siempre se agrupen a los mismos ciudadanos, por lo que, si se consigue ampliar la participación y permitir el registro y voto de ciudadanos de forma individual (no colectiva ni organizada), se abren las posibilidades de contar con otros participantes, que pueden ser los jóvenes y los adultos mayores. Ahora la tecnología de información y comunicaciones lo hace posible a bajo costo para que los vecinos directamente voten por las prioridades de inversión.
- Considerar un **tratamiento según nivel de gobierno**. Los PP distritales deben ser la base, con una participación más abierta y amplia. A nivel distrital adoptar un enfoque territorial. En la preparación, capacitación y comunicación por espacios o zonas. En las cuales la priorización de brechas y los proyectos de inversión puedan ir escalando en el impacto social y territorial de la solución considerada: interzonal, distrital, interdistrital, provincial, interprovincial, regional. Y de todas éstas con los sectores del gobierno nacional que les corresponda funcionalmente y por rectoría.
- **Alinear los plazos de los procesos** del PP de los niveles distritales, provinciales y regionales, así como los plazos de la Programación Multianual de Inversiones que considera el Ministerio de Economía y Finanzas para los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, los PP podrían iniciar con los distritales y luego sucesivamente con los otros niveles de gobierno.
- **Incorporar el uso de TIC´s en el proceso participativo**, es decir como parte de la metodología el uso de una herramienta online, en las fases del proceso participativo, tales como el registro, opinión y votación, lo cual tendrá un impacto positivo en la mayor apertura a los participantes. Por ejemplo, la creación de una plataforma web de presupuesto participativo, que contenga una sección de los Comités de Vigilancia y Control que permita a los usuarios información actualizada sobre la situación

y actividades de estos procesos e instancias de participación; la interacción mediante foros, email, chats u otras aplicaciones; que ofrezcan comodidad y facilidades de acceso a la mayor cantidad de información en líneas. También que permita a los vecinos de la jurisdicción registrar las ideas, opiniones, debates y votación. Asimismo, transmitir las reuniones presenciales por internet y brindar la posibilidad de intervención a los ciudadanos que no pudieran asistir físicamente, y con ello una mejora de rendición de cuentas con un mapa de georreferenciación que permite visualizar el avance de las obras.

- Evaluar que en las **audiencias públicas** dirigidas por los gobiernos regionales y locales se considere por ley, una sección de **rendición de cuentas del proceso de presupuesto participativo**.
- Evaluar como parte de los gastos de organización del PP una **partida que cubra los gastos básicos de los integrantes del Comité de Vigilancia y Control y de Agentes Participantes** (movilidad, viáticos, en los casos que corresponda).

4.2 Representatividad y organización de agentes participantes

Asimismo, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como los agentes participantes en el proceso, muestran escasa representación y representatividad. **Existen organizaciones de la sociedad civil que prefieren no involucrarse en los procesos del PP y tratan de que las autoridades prioricen sus propuestas a través de relaciones clientelistas**. Se refleja así la fragilidad institucional de la población y otros factores; situación que se complica con la falta de renovación en las dirigencias sociales. La organización de la ciudadanía es otro factor de importancia, pues de ella depende también el nivel de exigencia que pueden ejercer sobre la autoridad regional y local, aunada a ésta la capacidad propositiva es fundamental por parte de las organizaciones de sociedad civil.

Según Pino (2019) las evidencias muestran que a un nivel mayor de organización de la sociedad civil existe un mayor respeto por parte de las autoridades. La experiencia del PP implica la movilización de diversos factores interdependientes, relacionados con la generación de procesos democráticos. No hay presupuesto participativo sin movilización ciudadana. La apertura de la administración regional y local hacia otros actores de la sociedad civil permite generar y ejecutar estrategias concertadas de desarrollo. Se fortalecen así objetivos e intereses conjuntos y territorialmente se maximizan los resultados.

Por ello, es importante generar mecanismos abiertos de consulta ciudadana, presenciales y/o virtuales, con la participación de ciudadanos a nivel individual, para ampliar el respaldo e involucramiento social a las propuestas a priorizar, que sean pertinentes y efectivos para cada contexto territorial, y que se ponderen con la votación de los agentes participantes. Evidentemente, para ello, es preciso implementar adecuados procesos de convocatoria que permitan altos niveles de participación representativa e informada de los principales actores del desarrollo regional y local (población y autoridades), quienes priorizan los proyectos de inversión pública de manera concertada, con un enfoque multianual y con base en los problemas que limitan el desarrollo territorial.

Es fundamental promover el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de adultos mayores, utilizando criterios de priorización acordes con la realidad regional y local. Enfatizar particularmente, la participación de las universidades, organizaciones empresariales productivas, las iglesias y, las organizaciones de mujeres y jóvenes.

Para ello, es necesario brindar las facilidades de acceso de los ciudadanos a la información de interés público, el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de superar el déficit de conocimientos, habilidades y destrezas y así también potenciar los mecanismos de vigilancia ciudadana al cumplimiento de los acuerdos del proceso. También significa contar con autoridades y funcionarios capacitados y comprometidos en hacer del PP realmente un proceso participativo e inclusivo (Quiñones, 2022).

4.3 Acciones de vigilancia, control y seguimiento

La corrupción no sólo implica la disminución de recursos disponibles para canalizar iniciativas del PP, sino que también contribuye al desánimo ciudadano. Resulta fundamental, por lo tanto, ejercer vigilancia de parte de la sociedad civil y obligar a los entes fiscalizadores pertinentes a cumplir con sus funciones plenamente.

Siguiendo a Remy, Urrutia y Veas (2020) un actor clave, es el Consejo de Coordinación Local o Regional. Este órgano monitorea el proceso, justifica las prioridades del PP ante el Consejo Regional o Municipal, y supervisa su ejecución. Asimismo, se obliga a los gobiernos regionales y locales hacer públicos cada año los resultados de cada proceso a través del "Aplicativo de Presupuesto Participativo".

Los procedimientos, plazos, métodos y eventos varían, lo que hace que cada proceso sea un asunto diferente entre uno y otro, sin embargo, los procesos básicos son cumplidos por la mayoría, en ese sentido el funcionamiento del aplicativo informático del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre el PP es fundamental, para realizar el seguimiento sobre todo el proceso.

Los procesos de **rendición de cuentas**, si bien son la parte que más atención concita por parte de los agentes de la sociedad civil, muchas veces **se ven complicadas por el uso de términos o lenguaje técnico, que imposibilita un cabal entendimiento** de los problemas de las finanzas de la municipalidad.

Tal como lo señaló Red Participa Perú (2007), se pueden mejorar las metodologías y los contenidos de los espacios de rendición de cuentas, considerando:

- Colocar como agenda central, el balance de la gestión con la mayor objetividad -con sus avances y dificultades-, fijando los correctivos del caso y definiendo los nuevos compromisos, incorporando prácticas que faciliten a las autoridades y funcionarios regionales y locales el cumplimento de sus obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y promoción de la vigilancia ciudadana en el uso de los recursos públicos. Por ejemplo, difundir reportes trimestrales de

las actividades y resultados del Comité de Vigilancia y Control para ser circulado a los organismos involucrados de los gobiernos subnacionales y a todos los agentes participantes y a propósito del Comité de Vigilancia y Control, considerar un período de 3 años, y no de uno, para sus integrantes, dado los tiempos de aprendizajes y los largos periodos de gestión de los proyectos priorizados.

- Facilitar el apoyo logístico indispensable para que la ciudadanía ejerza su derecho de vigilancia social. Concertar para tal efecto, alianzas con iniciativas de la sociedad civil. Asimismo, mediante la implementación de la Ley 31433, que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972, se dispone la obligación de asignar recursos para las labores de fiscalización de los regidores, que asciende al monto que era asignado por la entidad al órgano de control institucional para el pago de profesionales, previo a la incorporación de estos a la Contraloría General de la República.

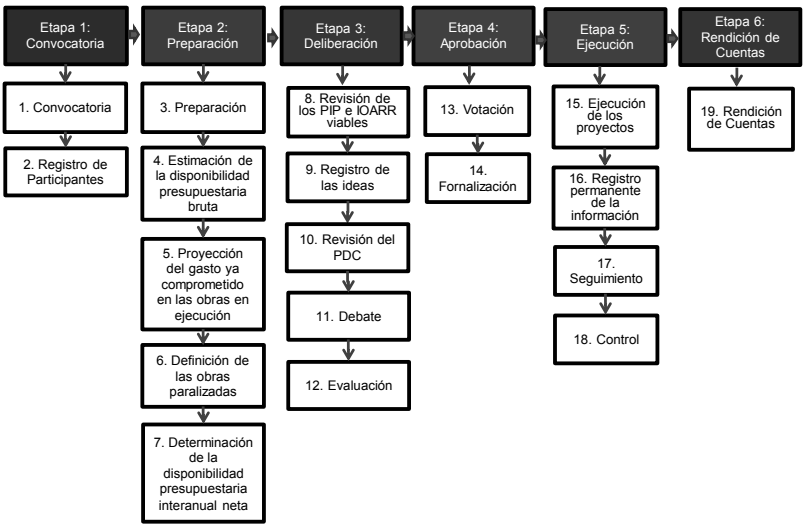
- Alentar la suscripción de acuerdos de gobernabilidad en torno al Presupuesto Participativo y otras prioridades para el periodo venidero; de tal manera que se construyan políticas públicas de continuidad y desincentivar la participación de miembros con intereses en sus "obras", incluyendo a un representante del Comité de Coordinación Local o Regional, según corresponda, y con el perfil adecuado, para guardar cierto equilibrio con los potenciales "conflictos de interés" que pueden existir.

En este marco, el efectivo posicionamiento del PP se constituye en un instrumento de lucha contra la corrupción. Es fundamental el Rol de la Contraloría General, por ejemplo, mediante una interacción regular de los Comités de Vigilancia y Control con los Órganos de Control Institucional, Veedurías Ciudadanas y los Monitores Ciudadanos de Control.

5. Actualización de las Fases y Etapas del Proceso Participativo

Considerando todo lo antes señalado, la consolidación del presupuesto participativo implica reconformar las fases de éste, tal como lo sostiene Shack y Porras (2023). En tal sentido, el proceso de presupuesto participativo trianual podría presentar, de manera genérica y conceptual, las siguientes seis fases y diecinueve etapas:

Gráfico N° 2: Propuesta de Fases (06) y Etapas (19) del Presupuesto Participativo



Fuente: Elaboración Propia

5.1 Fase 1 - Convocatoria

1) **Convocatoria** que comprende las acciones de difusión, sensibilización y convocatoria al proceso de presupuesto participativo próximo a realizarse, especificando el cronograma de fases y actividades.

    a. Difusión: el Gobierno Regional o Gobierno Local difunde por los medios adecuados a la Sociedad Civil organizada y no organizada, el inicio del proceso del Presupuesto Participativo y mantiene informada a la población sobre los avances y resultados del mismo.

b. Sensibilización: orientado a promover la participación responsable de la Sociedad Civil en la programación participativa del presupuesto, haciendo uso de los medios de comunicación más adecuados.
c. Convocatoria: el Gobierno Regional o Gobierno Local convoca a la población en el proceso de presupuesto participativo haciendo uso de los medios de comunicación más adecuados.

2) **Registro de participantes**, comprende la identificación de los agentes participantes en las etapas del proceso participativo.

a. Identificación: El Gobierno Regional o Gobierno Local, mediante Ordenanza, dispone las medidas necesarias para reglamentar el proceso de identificación y acreditación de agentes participantes tanto aquellos que son representantes de organizaciones de la sociedad civil (iglesias, ronderos, comité de vaso de leche, juntas vecinales, frentes de defensa, organismos no gubernamentales, entre otros), de la academia (universidades, centros de pensamiento, institutos tecnológicos, entre otros) y del sector privado (gremios empresariales, colegios profesionales y demás), así como también la participación de ciudadanos que individualmente y con vocación de servicio deseen aportar en el proceso.
b. Inscripción: Los agentes participantes se inscriben de manera presencial o virtual en la plataforma web de presupuesto participativo habilitado para tal fin.

5.2 Fase 2 - Preparación

3) **Preparación**, que comprende de capacitación a los agentes participantes en temas de presupuesto, inversiones, gestión del Gobierno Local o Gobierno Regional y los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, así como en las reglas propias del proceso participativo y el uso de la plataforma web.

a. Preparar plan de capacitación: a cargo del Gobierno Regional o Local, que determine los agentes participantes, temática y modalidades (presencial o virtual) según tamaño (grande, mediana y pequeña) ámbito (rural, urbano) y tipo (pobre, no pobre) del Gobierno Regional y Local
b. Capacitación: la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas desarrollan la capacitación presencial o virtual de agentes participantes en coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

4) **Estimación de la disponibilidad presupuestaria bruta** total del pliego para inversiones, anualizada en el marco de un horizonte plurianual de tres años.

a. Estimación del presupuesto del Gobierno Regional y Local: por toda fuente de financiamiento para el año 1, 2 y 3.
b. Determinación de la disponibilidad presupuestaria: para gasto de inversiones para el año 1, 2 y 3.

5) **Proyección del gasto ya comprometido en las obras en ejecución,** así como el que corresponde a las iniciativas específicas de inversión contenidas explícitamente en el plan de gobierno de la autoridad regional o municipal electa.
a. Proyección del presupuesto comprometido en obras: en ejecución o en liquidación.
b. Determinación de iniciativas específicas de inversión: estimación de costos de aquellas iniciativas contenidas explícitamente en el plan de gobierno de la autoridad regional o municipal electa.

6) **Definición de las obras paralizadas que se destrabarían** para retomar su ejecución y estimación de los gastos de inversión interanuales requeridos para tal efecto.

a. Identificación de obras paralizadas: del ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional o Gobierno Local.
b. Cuantificación del presupuesto de inversión interanual: que permita la reactivación y culminación de las obras paralizadas.

7) **Determinación de la disponibilidad presupuestaria interanual neta** para la priorización de los proyectos en el marco del presupuesto participativo a partir de las estimaciones consignadas en las fases 4, 5 y 6.

a. Determinación de los porcentajes de priorización de los proyectos en el marco del presupuesto participativo: el 30% de los recursos se destinará a la realización de estudios (incluyendo el expediente técnico según corresponda) y el 70% a la ejecución de obras (salvo que no sea necesario hacer estudios y por ende todo irá a la ejecución de obras).
b. Programación del presupuesto de acuerdo con los criterios de priorización establecidos.

5.3 Fase 3 - Deliberación

8) **Revisión de los proyectos de inversión (PIP) e inversiones en optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR)** declarados viables en el Banco de Proyectos del Pliego.
   a. Análisis de los proyectos de inversión PIP del ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional y Gobierno Local declarados viables en el Banco de Proyectos.
   b. Análisis de los proyectos de inversiones en optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR) del ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional y Gobierno Local declarados viables en el Banco de Proyectos.

9) **Registro de las ideas**, que comprende el registro de las ideas de proyectos en la plataforma web por parte de los agentes participantes.

a. Registro de ideas: de la ciudadanía y los representantes de la sociedad civil en la plataforma sobre ideas de proyectos que permitan atender los principales problemas del ámbito territorial.
b. Difusión de Reporte: el Gobierno Regional o Gobierno Local difunde un reporte con información consolidada y de manera amigable, de las ideas de proyectos registradas en la plataforma.

10) **Revisión del Plan de Desarrollo Concertado (PDC)**, a fin de disponer de un diagnóstico de la problemática regional y local según corresponda y permita contextualizar las brechas de infraestructura y las necesidades de servicios públicos a cuya resolución aportará la cartera de proyectos del presupuesto participativo que se priorizará.

11) **Debate**, que comprende una reunión o varias reuniones previamente programadas con los agentes participantes. Es el espacio de opinión sobre los problemas de la comunidad y las alternativas de solución registradas.

a. Desarrollo de reuniones o talleres de trabajo híbridos (modalidad presencial y virtual, mixta): el Gobierno Regional o Gobierno Local desarrolla reuniones o talleres de trabajo con los agentes participantes presencial y habilitada para participación virtual, en su caso y los funcionarios del Gobierno Regional o Gobierno Local y liderado por el alcalde o Gobernador Regional.
b. Registro de reuniones: el Gobierno Regional y Gobierno Local registra el desarrollo de las reuniones y talleres de trabajo a través de videos o fotografías, que luego se difundan a través de la plataforma web.

12) **Evaluación**, que comprende la evaluación técnica y legal de los proyectos por parte de los funcionarios del Gobierno Local o Gobierno Regional.

a. Evaluación técnica y legal de los proyectos por parte de los funcionarios del Gobierno Local o Gobierno Regional, en concordancia con el Plan de Desarrollo Concertado.
b. Desarrollo de acciones de articulación y consistencia de proyectos en el marco de la articulación entre los gobiernos locales o regionales involucrados.
c. El Gobierno Local o Gobierno Regional emite un informe técnico legal sobre cada proyecto, así como una lista final de iniciativas viables que pueden ser materia de votación. Estos informes y lista final se publican en la plataforma web así como en la sede de la entidad.

5.4 Fase 4 - Aprobación

13) **Votación**, es la expresión del orden de prioridad de los agentes participantes| sobre la lista final de iniciativas (proyectos de inversión e ideas).

a. Votación comprende la votación online a través de la plataforma web o presencial en los lugares habilitados para tal fin por el Gobierno Local o Gobierno Regional
b. Determinación de iniciativas priorizadas: en función de los resultados cuantitativos de dicha votación y la disponibilidad de recursos presupuestarios se define la línea de corte y las iniciativas priorizadas. Los resultados deben constar en actas.

14) **Formalización**, que considera las actividades para la inclusión de las prioridades concertadas.

a. Inclusión de prioridades concertadas en el respectivo presupuesto institucional de apertura. Los proyectos de inversión pública priorizados en el proceso y que constituyen parte del Acta de Acuerdos y Compromisos, deberán ser incluidos en el Presupuesto Institucional de Apertura: del Gobierno Regional o Gobierno Local, según corresponda

b. Inclusión de los proyectos en la programación multianual de inversiones del pliego según corresponda.
c. Determinación mediante ordenanza de la imposibilidad de efectuar modificaciones presupuestarias con cargo a los recursos involucrados en dichos proyectos durante el ejercicio fiscal.

5.5 Fase 5 - Ejecución

15) **Ejecución de los proyectos**, implica la gestión de los procesos en los sistemas administrativos de presupuesto, inversiones y contrataciones.

a. Vinculación de los proyectos en los sistemas administrativos de presupuesto, inversiones y abastecimiento.
b. Registro de ejecución presupuestaria según programación.

16) **Registro permanente de la información** de acuerdo con la normatividad vigente los funcionarios deben registrar la información.

a. Registro en sistemas administrativos: en los portales de transparencia estándar (PTE), sistema integrado de administración financiera (SIAF), sistema electrónico de contrataciones del Estado (SEACE), sistema de seguimiento de inversiones (SSI) y sistema de control de obras (InfObras).
b. Difusión de información: a través de la plataforma web de presupuesto participativo, se socializa la información sobre la ejecución de los proyectos.

17) **Seguimiento** con la finalidad que la sociedad civil realice el seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos en el presupuesto participativo.

a. Seguimiento del Comité de Vigilancia: para lo cual será capacitado en el uso de la información disponible en las páginas web de los sistemas antes referidos. Adicionalmente, se debe permitir invitar al Comité de Vigilancia, así como a los ciudadanos cuyas iniciativas fueron seleccionadas a tomar conocimiento de los procesos de adquisiciones, así como avances de obra en los proyectos seleccionados en el marco del proceso participativo.
b. Difusión de reportes de seguimiento en el aplicativo web el cual debe contener información amigable y clara que permita conocer y analizar a la ciudadanía sobre el estado de cada proyecto, limitaciones a su ejecución y problemáticas que pueden surgir durante el año fiscal. Esta información se podría actualizar cada tres meses. Durante los diez primeros días del año siguiente, el gobierno local o gobierno regional debe publicar un informe de seguimiento sobre el proceso participativo del año anterior, y sobre el estado a esa fecha de los proyectos.

18) **Control**, en la ejecución de proyectos a cargo de la Contraloría General de la República.

a. Control de ejecución de proyectos de más de 5 millones de soles a través del modelo de control concurrente con auditores de la Contraloría General.
b. Control de ejecución para proyectos de menor envergadura por medio del programa de Monitores Ciudadanos de Control acreditados por la Contraloría General.
c. Difusión de las acciones de control, la Contraloría General de la República difunde la información mediante los aplicativos web tales como el Velocímetro de Control y Buscador de Informes de Control generando un campo específico de búsqueda sobre los presupuestos participativos.

5.6 Fase 6 - Rendición de Cuentas

19) **Rendición de Cuentas**, comprende la presentación de los avances en la ejecución de cada una de las iniciativas priorizadas, de manera semestral por parte del gobierno regional o local y aprovechando las audiencias públicas legalmente establecidas para mayo y noviembre de cada año.

    a. Rendición de cuentas del Gobierno Regional y Gobierno Local de los avances en la ejecución de cada una de las iniciativas priorizadas, de manera trimestral por medios virtuales o físicos.
    b. Desarrollo de audiencias públicas: el Gobierno Regional y Gobierno Local durante el desarrollo de audiencias públicas de rendición de cuentas que realiza cada año, presentará una sección con los avances en la ejecución de cada una de las iniciativas priorizadas en el proceso de presupuesto participativo.
    c. Los procesos de transferencia de gestión regional y local deben comprender un apartado específico que contenga un balance del presupuesto participativo, sus logros y desafíos.

6. Desafíos del Presupuesto Participativo

A modo de conclusión, después de casi 20 años de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Presupuesto Participativo en el Perú (Ley N° 28056, agosto 2003), este proceso social y económico se ha deteriorado sustancialmente en el Perú. De hecho, se cumple por la vigencia de la Ley, pero con bajos niveles de apertura y efectividad, deteriorando progresivamente los niveles de participación ciudadana en el mismo proceso.

A fin de hacer un "upgrade" en el presupuesto participativo peruano y relanzar una reforma de segunda generación, se necesita modificar el propósito del proceso (el enfoque debe ser de desarrollo territorial y por tanto las discusiones deben girar en torno a la problemática del desarrollo y la gestión de las finanzas públicas, con

compromisos de ingreso, gasto y financiamiento por parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil), los alcances (para que no sólo incluya los gastos de inversión sino también aquellos relacionados con la operación y mantenimiento que garanticen la prestación sostenible de los servicios públicos), los plazos (para que sea un proceso plurianual al principio del gobierno y que cada año subsiguiente sea de seguimiento, evaluación, mejora, rendición de cuentas y ajuste en la programación y compromisos originales), la interacción intergubernamental (bajo el principio de subsidiaridad el presupuesto participativo distrital tiene que empezar primero y luego con sus primeros resultados y por tanto conocidas las demandas no atendidas por problemas de competencias legales, recursos económicos, capacidades de gestión y demás, debe iniciarse el proceso provincial que recibe como insumos toda esta información de los distritos de su jurisdicción y luego de manera similar se desarrolla el proceso regional), entre otros aspectos, además de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los funcionarios públicos y también de la sociedad civil para que ejerza un rol más activo y vigilante en la adecuada gestión de los recursos por parte de las entidades gubernamentales.

En un contexto como el actual, de profundos cambios político institucionales y crecientes demandas sociales emergentes de la ciudadanía, particularmente en materia de prestación de servicios públicos y consiguientemente, la necesaria adecuada infraestructura pública que ello conlleva, resulta propicio y necesario reformar el proceso de programación participativa del presupuesto a nivel regional y local por medio de una nueva ley y su reglamento que permita disponer del marco legal habilitante para darle mayor efectividad a los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en materia de asignación y aplicación de los recursos públicos presupuestarios. Y es crucial que dichas modificaciones normativas se produzcan en la siguiente legislatura parlamentaria (2025), para que se pueda implementar durante el 2026, que marcará el inicio de nuevas administraciones a nivel distrital, provincial, regionales y nacional. En efecto, como sucede cada 20 años por la superposición de los procesos electorales, todas las autoridades del Estado Peruano cambiarán en el 2026.

Evidentemente, ello tendrá que estar acompañado de mayores esfuerzos de socialización y capacitación a los agentes participantes y a mejorar los procesos de diálogo, concertación, compromiso político y rendición de cuentas por parte de las autoridades en los ámbitos subnacionales de gobierno.

Ciertamente, la participación ciudadana no puede establecerse por decreto pues es la resultante de procesos sociales y culturales complejos y heterogéneos, sin embargo, una nueva normatividad actualizada podría inducir a nuevas conductas de los distintos actores del presupuesto participativo que redunden en una mayor gobernabilidad democrática regional y local.

No debemos olvidar que el fortalecimiento de la democracia política, la equidad social, la eficiencia económica y la sostenibilidad ambiental en las intervenciones estatales pasa necesariamente por consolidar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el marco de un Estado abierto donde la sociedad civil organizada y no organizada colabora activamente, cocreando con la administración pública para aumentar su capacidad resolutiva y así mejorar la calidad de vida de las personas por medio de una adecuada prestación servicios públicos. En tal sentido, consolidar el Presupuesto Participativo contribuirá a fortalecer nuestro Estado Constitucional Democrático de Derecho.

7. Referencias bibliográficas

Cardozo, Ana (2024). Propuesta de mejora al Presupuesto Participativo Municipal. El caso de La Molina, Perú. Universidad Internacional de la Rioja – UNIR. Facultad de Derecho. Trabajo Final de Master en Gestión Pública. España.

Corporación Financiera Internacional-IFC (2019). "Presupuesto Participativo Multianual Guía para Municipalidades Rurales-Perú". Washington.

Ganuza, Ernesto y Gómez, Braulio (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Fundación Alternativas. 38/2008.

Jaramillo, M. y Alcázar L. (2013). "Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos?: el caso del sector agua y saneamiento en el Perú / Miguel Jaramillo y Lorena Alcázar. GRADE (Documento de Investigación, 67). Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2010). Instructivo para el Presupuesto Participativo basado en Resultados. Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01. Lima.

Naser, Alejandra, Williner, Alicia y Sandoval, Carlos (2021). "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE (2006). "Participación Ciudadana: Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas". Secretaría de la Función Pública en acuerdo con la OECD para la versión en español.

Pino, Percy (2019). "Factores que inciden en la Organización, Desarrollo y Resultados del Presupuesto Participativo en la Provincia de Cumaná 2015-2018". Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Quiñones, Nilton (2022). "Informe de Evaluación de la participación de la sociedad civil en el desarrollo del Presupuesto Participativo en el Perú al año 2021". Estudio desarrollado para la Contraloría General. Lima

Red Participa Perú (2007). "Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente-Lecciones Aprendidas y Recomendaciones". Lima.

Remy, M. Urrutia, J. y Veas A. (2020). "El Presupuesto Participativo en el Perú: Un Estudios de casos". (Documento de Trabajo, 268. Serie Estudios sobre Desarrollo, 42). Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

Shack Nelson (2011). ¿Cómo mejorar la participación ciudadana y su impacto en las políticas públicas locales a partir de la consolidación del presupuesto participativo en el Perú? XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción.

Shack, Nelson y Arbulú Aura (2021). Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima.

Shack, Nelson y Porras, Herless (2023). Principales desafíos del Presupuesto Participativo en el Perú a los 20 años de la Ley N° 28056. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República del Perú, Lima.

Sintomer, Yves (2005). "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos". Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 31, febrero, Caracas, pp. 1-19

Whittingham, A. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista Reforma y Democracia, 33. CLAD. Caracas.

Revista de Administración Pública

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

2024. Revista de Administración Pública,
https://inap.mx/revista-de-administracion-publica/
Acervo de la BJV: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones:
  a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
  b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los formatos

- **Libro impreso.**

  - En texto: (Easton, 2006: 48)

    Como lo expone Easton (2006: 48)

  - En Bibliografía:

  Easton, David (2006), *Esquema para el análisis político,* Buenos Aires, Amorrortu Editores.

- **Libro electrónico.**

  - En texto: (Guardián, 2010: 76)

    Como lo expone Guardián (2006: 48)

  - En Bibliografía:

    Sandoval Almazán, Rodrigo (2010), *Larga marcha del Gobierno Abierto: Teoría, medición y futuro,* México, Instituto Nacional de Administración Pública.Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf.Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2016.

- **Capítulo de libro.**

  - En texto: (Cejudo, 2015: 107)

    Como lo expone Cejudo (2015: 107)

En Bibliografía:

Cejudo Montes, Guillermo (2015), "Gobierno Abierto en México ¿etiqueta, principio o práctica", en: Pereznieto Bojórquez, José Antonio e Issa Luna Pla (Coords.), Gobierno Abierto y el valor social de la Información Pública, México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Libro de dos autores:**

  - En texto: (Ramírez y Dassen, 2014: 100)

    Ramírez y Dassen (2014: 100) afirman...

  - En Bibliografía:

    Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014), Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- **Artículo de revista:**

- En texto: (Sandoval, 2015: 207) Como lo expone

  Sandoval (2025: 207)

- En Bibliografía:

  Sandoval Almazán, Rodrigo (2015), "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual", en: Revista Convergencia, número 68, mayo-agosto, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico publicaciones@inap.org.mx o a la dirección postal:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km.
14.5) Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a) Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.

b) Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
marzo de 2025, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP