

Noviembre de 2011

# Undécimo Certamen Nacional

*de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*

■ ■ ■

*“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.*

*Benito Juárez*



	<b>Presentación</b>	5
<b>1<sup>er</sup></b> LUGAR	<b>La importancia de las auditorías sobre el desempeño gubernamental en el desarrollo nacional</b> <i>por Pamela Ivonne Rodríguez Padilla y Marco Antonio Vega Servín</i>	7
<b>2<sup>do</sup></b> LUGAR	<b>Hacia la construcción de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en México</b> <i>por Alejandra Fabiola Medina Carrillo</i>	43
<b>3<sup>er</sup></b> LUGAR	<b>La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas</b> <i>por Perla Carolina Gris Legorreta</i>	87
<b>4<sup>to</sup></b> LUGAR	<b>Accountability democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior (A propósito de la reforma en Pemex)</b> <i>por Omar Elí Manríquez Santiago</i>	105
<b>5<sup>to</sup></b> LUGAR	<b>La rendición de cuentas y los procesos de fiscalización superior en los municipios de México</b> <i>por Laura Patricia Córdova Macías y Francisco Marcos Martínez</i>	131

# Presentación



El *Undécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* forma parte importante de la estrategia institucional de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) orientada a fomentar el interés de la sociedad sobre materias relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior.

Al igual que en años anteriores, el Jurado Calificador de este Undécimo Certamen estuvo integrado por profesionales e investigadores conocedores de dichos temas, quienes tuvieron a bien otorgar el primer lugar al ensayo titulado “La importancia de las auditorías sobre el desempeño gubernamental en el desarrollo nacional”, en el cual, sus autores, Pamela Ivonne Rodríguez Padilla y Marco Antonio Vega Servín, apoyados en una amplia bibliografía, realizan un análisis de las acciones de fiscalización que sobre la gestión pública lleva a cabo la ASF, destacando la importancia que tienen las auditorías de desempeño que practica dicha Institución como insumo fundamental de los procesos de programación del gasto público y de la planeación nacional.



El segundo lugar correspondió al ensayo “Hacia la construcción de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en México” elaborado por Alejandra Fabiola Medina Carrillo. En este texto, la autora, con relación al proceso de rendición de cuentas en la materia referida, detalla y analiza las insuficiencias, obstáculos y problemas que éste registra, cuyos esfuerzos por superarlos, señala, conducirán a evaluar de mejor manera las acciones gubernamentales que se realizan para el combate de este delito.

Perla Carolina Gris Legorreta obtuvo el tercer lugar con el ensayo “La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas”, en cuyo desarrollo sustenta que la evaluación de la efectividad de las acciones de gobierno no debe quedar únicamente en un ejercicio informativo, sino reconocerse y utilizarse como instrumento para retroalimentar de manera continua el proceso de ajuste de las políticas públicas.

El ensayo ganador del cuarto lugar correspondió al trabajo titulado “*Accountability* democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior. (A propósito de la reforma en Pemex)”. Su autor, Omar Elí Manríquez Santiago, aborda algunos de los principales retos que registran los procesos de transparencia, derecho al acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización, sugiriendo alternativas de mejora desde la óptica de la participación ciudadana, así como el fortalecimiento de las atribuciones de la ASF y una mayor articulación de la sinergia social en las funciones de monitoreo de los resultados que derivan de la fiscalización superior.

Finalmente, el quinto lugar fue otorgado al ensayo “La rendición de cuentas y los procesos de fiscalización superior en los municipios de México” elaborado por Laura Patricia Córdova Macías y Francisco Marcos Martínez, quienes, mediante un señalado análisis, plantean los principales obstáculos y limitantes que, con relación a las materias referidas, están presentes en el ámbito municipal, planteando en consecuencia algunas reflexiones para la reconducción y mejora de dichos procesos en estos niveles de gobierno.

El contenido de estos ensayos reflejan, sin duda, el sentir de una sociedad más participativa e interesada en coadyuvar a la mejora de la gestión pública en beneficio de nuestro desarrollo nacional. La ASF, mediante la publicación de sus textos, hace un reconocimiento a los ganadores de este Undécimo Certamen con absoluto respeto a las opiniones y reflexiones expresadas en los mismos que les mereció tal distinción.

*CPC. Juan M. Portal M.*  
*Auditor Superior de la Federación*

# Primer Lugar

...

## **La importancia de las auditorías sobre el desempeño gubernamental en el desarrollo nacional**

*Por Pamela Ivonne Rodríguez Padilla  
y Marco Antonio Vega Servín*





## I. Marco conceptual

### La relación entre transparencia y rendición de cuentas

Este ensayo se fundamenta en la premisa de que el diseño de políticas públicas con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas solo tiene sentido dentro de una forma de gobierno democrática y es, de alguna manera, producto o consecuencia lógica de su agenda democrática. La transparencia tiene una larga y profunda tradición filosófica dentro de las corrientes más importantes y, normalmente, viene aparejada con la forma democrática de gobierno. Junto con la publicidad, constituye una de las premisas fundamentales para implementar mecanismos de rendición de cuentas en una sociedad; además de erigirse como una forma de control del poder político –en tanto la exposición al público modera su actuación<sup>1</sup>, la transparencia es una característica intrínseca de la democracia en tanto que es una precondition del ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>2</sup> y facilita la obtención de información relacionada con la gestión de ‘lo público’ por parte del ciudadano común. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste –desde el punto de vista del ciudadano y el de aquellos individuos dedicados a la política– pueda ejercerse.

La transparencia *per se* no es una garantía de que el poder público actuará correctamente. Tal y como señalan Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “en rigor, la transparencia no supone una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro con respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea”.<sup>3</sup>

Es aquí donde entra el “variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos” que en su conjunto configuran a la *accountability*.<sup>4</sup>



<sup>1</sup> En teoría, solo dentro de un sistema democrático, que presupone la posibilidad de que todas y cada una de las decisiones que comprometan o tengan que ver con “lo público” sean consensuadas para poder llevarse a la práctica, es congruente hablar de transparencia y de la rendición de cuentas. *Cfr.* el apartado dedicado a la idea kantiana de publicidad en Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia, No. 4, IFAI. México, 2ª edición, 2006.

<sup>2</sup> Una excelente reconstrucción de la relación entre la transparencia y el derecho de acceso a la información se encuentra en el capítulo final y las conclusiones, del ensayo de Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*. Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, No. 7, InfoDF, México, 2008.

<sup>3</sup> *Cfr.* Sergio López Ayllón, y Mauricio Merino Huerta, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 1, Secretaría de la Función Pública. México, 2009. p. 15.

<sup>4</sup> Recurro al término en inglés en vez de la traducción usual al español debido a las implicaciones lingüísticas que este conlleva: a diferencia de la simple y llana “rendición de cuentas”, la *accountability* incluye también el aspecto de la exigencia de éstas. *Cfr.* el Capítulo I. “El Concepto viajero” en Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, No. 3, IFAI. México, 4ª edición, 2007, p. 11-12.

## La paradoja de la transparencia (o de por qué es necesaria dentro de un régimen democrático)

En un plano práctico, la transparencia contiene una paradoja intrínseca; si bien ayuda a desenmascarar y hacer del conocimiento público casos de corrupción o de violaciones a la ley, puede acabar causando un grave perjuicio al régimen democrático que debía proteger o fortalecer. Como señala Pedro Salazar, “la peor consecuencia de todas, como es regla en estos casos, [es] el golpe a la credibilidad de las instituciones del Estado y la afrenta a los principios del constitucionalismo democrático”.<sup>5</sup> Es en este aspecto donde cabe preguntarse, hasta qué punto la transparencia (sin rendición de cuentas) en un régimen democrático limita o elimina el desencanto social respecto de su funcionamiento y sus resultados. Por lo anterior, puede sostenerse que la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la actuación gubernamental dentro de un régimen democrático reside en que constituyen, a largo plazo, un factor importante para la supervivencia democrática en dos sentidos:

- ~ al interior de la forma de gobierno (del “sistema”), el régimen político tendría como una de sus premisas básicas –para su estabilidad– la transparencia y la obligación de rendir cuentas: **rendición de cuentas horizontal**. Como ejemplo, este tipo de rendición de cuentas facilitaría la labor de control político de las minorías parlamentarias, mecanismo que permite una evaluación *ex ante* y *ex post* de las políticas gubernamentales.
- ~ al exterior (frente a la sociedad civil, en la **rendición de cuentas vertical**), la transparencia y la rendición de cuentas facilitan y generan tanto el crecimiento y fortalecimiento del debate democrático –al constituir el insumo base para una opinión pública crítica y responsable<sup>6</sup>– como los procesos de democratización o de legitimación del sistema del Estado.

## La transparencia y la rendición de cuentas en el México de 2011

Al día de hoy, encontramos que, si bien la transparencia ha tenido una exitosa y (breve) existencia dentro del ordenamiento jurídico y de la agenda gubernamental mexicanos (cuyo inicio puede situarse temporalmente en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), la creación del IFAI al año siguiente, así como la posterior conformación de institutos



<sup>5</sup> Cfr. Pedro Salazar Ugarte, “¿Transparencia: ¿para qué?”, en \_\_\_\_\_ (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*. IJ-UNAM, IFAI. México, 2ª edición, 2007. pp. XXII-XXIII. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/3.pdf> (consulta: 1º de julio de 2011).

<sup>6</sup> Si bien éste ha sido uno de los aspectos democráticos (una “promesa” bobbiana de la democracia) más difíciles de lograr, solo mediante la generación y publicación de información relacionada con el quehacer público puede esperarse que haya un debate democrático digno de ese nombre. *Vid.* Pazè, Valentina, “Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia. Veinte años después”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), *Política y derecho. Repensar a Bobbio*. Siglo XXI editores-IJ-UNAM, México, 2005. pp. 184-200.



de transparencia y acceso a la información estatales), no podemos decir lo mismo de los mecanismos de rendición de cuentas. No cabe duda que la inclusión constitucional (en los artículos 108 y 109, y en la consecuente ley reglamentaria) de la responsabilidad de los servidores públicos constituye, al menos formalmente, el reconocimiento de que el sistema necesita, para ser eficiente y mantenerse en el tiempo, al menos un mecanismo de rendición de cuentas; sin embargo, éste no se ha materializado en una política pública seria. Precisamente, el caso de PROCAMPO –que hemos desarrollado en el apartado cuatro del presente ensayo– revela los límites que hoy en día existen entre la rendición de cuentas y el desarrollo nacional, donde resulta evidente la necesidad de consolidar medios y medidas que fortalezcan la cultura y función social de la rendición de cuentas. En este sentido, la premisa que desarrollaremos a continuación es que la fiscalización pública constituye un aspecto toral para la rendición de cuentas y el desarrollo nacional.

Solo hasta hace algunos años (2008) se ha empezado a configurar la rendición de cuentas como una materia digna de una política pública única. Es decir, para que nuestras políticas públicas puedan contemplar a su vez mecanismos de rendición de cuentas en caso de no cumplirse, o sean cumplidas de manera insuficiente o deficiente, primero debe existir, en el mismo rango de la actuación gubernamental, una serie de ejes o principios rectores en la materia que establezcan la dirección hacia donde deben apuntar estos mecanismos, así como los límites que tendrán.<sup>7</sup>

## ¿Cuáles deberían ser las características de los mecanismos de rendición de cuentas?

Estos principios son, a su vez, los tres ‘grandes momentos’ de la rendición de cuentas: la publicación de la información (relacionada con la actuación de los servidores públicos mediante la generación de indicadores y datos de calidad), la justificación (estos servidores públicos deben basar su actuación en las atribuciones que la ley establece para los cargos que ocupan) y, en caso de incumplimiento, el castigo al que sea acreedor (que puede desdoblarse en dos aspectos, en la responsabilidad y en la sanción<sup>8</sup>).

Una segunda característica sería la existencia de autoridades encargadas de su aplicación, las cuales deben contar con las herramientas legales y técnicas necesarias para investigar y sancionar de manera eficaz y efectiva<sup>9</sup> los incumplimientos u omisiones gubernamentales en materia de rendición de cuentas.<sup>10</sup>



<sup>7</sup> En este sentido, S. López Ayllón y M. Merino señalan que la rendición de cuentas sin escrutinio público se convierte en un mero control *político* al interior del aparato gubernamental. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>8</sup> En primer término, deben imputarse las faltas u omisiones del servidor público en cuestión mediante un procedimiento especializado, fijado *ex ante* en la ley, del cual se deriva, si fuera el caso, una resolución que contiene la sanción correspondiente. *Cfr.* Capítulo 2. “Los tres pilares de la rendición de cuentas” en Andreas Schedler, *op. cit.*, p.13-19.

<sup>9</sup> Al respecto, el profesor Mauricio García Villegas ha recalcado ya la importancia de la efectividad de las sanciones como factor que desalienta el incumplimiento de las mismas. *Cfr.* especialmente los capítulos 15, 16 y 17 de la obra *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas, Siglo del Hombre*, Colombia, 2009.

<sup>10</sup> Omitimos la mención del aspecto de la *transparencia*, en virtud de que ya existen, con sus aciertos y deficiencias, un órgano federal y varios estatales dedicados a esta materia.

Un tercer aspecto que constituye sin duda un gran reto, dadas las implicaciones técnicas, materiales y de recursos humanos que supone, es el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los ámbitos estatal y municipal. La evidente disparidad entre los órdenes federal, por un lado, y estatal y municipal por el otro, nos lleva a la conformación de dos clases de ciudadanos:

Mientras un individuo que habita en cualquier rincón del país puede, a través del IFAI, tener acceso a datos tan importantes como los presupuestos federales, los sueldos de los funcionarios, las obras y las licitaciones a que se destinan los presupuestos y la normatividad de las instancias públicas de la administración pública federal, ese mismo ciudadano carece de ese poder en relación con el gobierno de la localidad con gran frecuencia [...] Se trata, [...], de ciudadanos de primera en lo federal y de segunda o tercera en lo local.<sup>11</sup>

El cuarto aspecto que deseamos resaltar dentro de la rendición de cuentas, es el de la falta de homogeneización en la calidad de la información disponible, situación que, en los hechos, impide la confrontación de datos y resultados entre, digamos, las entidades del país o los programas públicos enfocados en políticas sociales.<sup>12</sup> Retomamos el caso planteado por Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, que señalan las diferencias entre las normas de contabilidad manejadas por los diferentes órdenes de gobierno lo cual, en la práctica, hace imposible la comparación cuantitativa entre, por ejemplo, el gasto público de los municipios de una entidad federativa. Este caso particular ya ha sido abordado por los legisladores federales con la conformación y promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que contiene las disposiciones contables a seguir a partir de su entrada en vigor (el 1º de enero de 2009) y cuya implementación –en principio– se espera que concluya en el año 2012.<sup>13</sup>

En resumen, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en México debe ser coherente, por un lado, con el estado de transparencia que tenemos hoy día y, por el otro, con las necesidades propiamente gubernamentales de volver vinculantes aquellas normas de carácter técnico (como lo sería un Presupuesto de Egresos) que, sin fuerza coercitiva, se vuelven programáticas y, eventualmente, inservibles para el fin por el que fueron creadas. Sin embargo, estos mecanismos no constituyen por sí mismos un fin; todo lo contrario, son instrumentales y secundarios a una finalidad que los trasciende: el desarrollo nacional, tema del apartado siguiente.



<sup>11</sup> Francisco Valdés Ugalde, participación en la mesa 5 “Transparencia, democracia y política”, de la *Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno*. citada en el Comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004. p. 3.

<sup>12</sup> Este tipo de evaluaciones ya han sido llevadas a cabo en México, específicamente en el año de 2009 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) Asimismo, un caso paradigmático de este tipo de evaluaciones se encuentra reseñado en el apartado 4 del presente ensayo. *Cfr.* [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008. *Cfr.* S. López Ayllón y M. Merino Huerta, *op. cit.*, pp. 20-22.

## II. El desarrollo nacional y el surgimiento de la planeación democrática en México

### El desarrollo nacional en el ordenamiento jurídico mexicano

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al Estado<sup>14</sup> la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe ser “integral, sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y de una distribución más justa del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad, y la dignidad de los individuos y los grupos y clases sociales cuyos derechos tutela la Constitución”. Para ello, es necesario contar con objetivos definidos y estrategias claras con las que el Estado consiga el desarrollo nacional del pueblo mexicano.

Para ello, el Estado cuenta con un régimen de planeación democrática que le permite alcanzar los objetivos constitucionales antes mencionados. En este sentido, el artículo 26 de la Constitución establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

El desarrollo implica la transformación en múltiples aspectos, no es el mero crecimiento económico; involucra el progreso en todos los ámbitos de una sociedad, de ahí que el artículo 25 constitucional establezca que este desarrollo deba ser **integral** y **sustentable**. Integral en cuanto debe abarcar distintos aspectos, como la economía, la política, la sociedad y la cultura, y referirse a los distintos grupos y regiones del país; sustentable en el sentido de que en el desarrollo se deben preservar los recursos naturales y el medio ambiente.<sup>15</sup> Pero además, el desarrollo implica el fomento del crecimiento económico y del empleo, una justa distribución del ingreso y la riqueza, y el goce de los derechos humanos a todos los individuos y grupos sociales.

El desarrollo nacional se materializa por medio de distintas acciones que el Estado ejerce con el poder público y mediante la coordinación de los distintos niveles de gobierno. Una de ellas, la planeación nacional de desarrollo, constituye:



<sup>14</sup> Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona establecen que el Estado tiene que entenderse de una manera generosa y amplia, tanto en las diferentes funciones que desempeña como son las de administrar, juzgar y legislar, como también en lo que se ha dado por llamar distintos niveles de gobierno (realmente órdenes jurídicos diversos), el federal, el estatal y el municipal. A esta extensa actividad rectora, se le asigna la misión de tener a su cuidado el desarrollo nacional, mismo que entraña promover el progreso de país en todos los órdenes. *Cfr. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2009, p. 635.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 636.

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.<sup>16</sup>

Por lo anterior, podemos sostener que las acciones que el Estado realiza para alcanzar los principios que establece la Constitución, sin duda, deben encontrarse definidas de manera clara en un plan nacional, puesto que éste tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir las acciones del Estado. Es por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con base en las estrategias que en él se establecen donde se asientan las prioridades nacionales y, en su momento, se asignan los recursos económicos necesarios para su consecución.

De acuerdo con Miguel de la Madrid Hurtado, “la planeación es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en programa de gobierno. Permite articular las demandas sociales a fin de que el sistema político y, en su oportunidad, la administración pública, puedan reconocer estas demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente”.<sup>17</sup>

### ¿Cómo y cuándo surge la noción de desarrollo nacional?

El argumento anterior fue citado en el proceso de reforma del artículo 26 de la Constitución Federal en 1983 –precisamente, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado–, donde se estableció con rango constitucional un Sistema de Planeación Nacional que pretendió dar solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico para garantizar el pleno desarrollo nacional. Sin embargo, este Plan Nacional traía implícita la necesidad de contar con información objetiva y eficiente que mostrara la realidad del país para estructurar de forma adecuada las metas y estrategias del plan. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1983, el Estado se preocupó por establecer los mecanismos necesarios para crearla –con la consecuente conformación del



<sup>16</sup> Cfr. artículo 3 de la Ley de Planeación (DOF 5 de enero de 1983, Última reforma publicada DOF 13-06-2003). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>.

<sup>17</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Planeación democrática*, INAP, México, 1983, p. 21. En el mismo sentido y considerando que la primera reforma constitucional que sufrió el artículo 26 de la Constitución ocurrió durante su mandato constitucional, la exposición de motivos de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, establece que la planeación democrática ha de ser un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y carestía. Cfr., “Exposición de motivos de la Ley de Planeación”, *Revista de Administración Pública*, Número 55-56, Julio-Diciembre, México 1983, p. 530.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>18</sup>–, pero no fue sino hasta 2006, en otra reforma al artículo 26 constitucional, que se estableció propiamente un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.<sup>19</sup>

De acuerdo con las iniciativas y el dictamen de reforma de los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución (2006), los principales motivos para reformar estos artículos –en particular, el artículo 26–, fueron los siguientes:

- a) El desenvolvimiento del Estado mexicano requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía;
- b) Con la finalidad de establecer las normas y los principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo de forma efectiva, es necesario contar con un sistema que suministre información suficiente, confiable y oportuna para conocer los hechos y fenómenos socioeconómicos, y así lograr que la planeación responda a lo que plantea el desarrollo nacional;
- c) Se requiere promover el uso eficiente de los recursos públicos y cumplir puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas;
- d) Es necesario evaluar las funciones de la Federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente y menos costosa;
- e) Es importante garantizar el derecho a la información de los ciudadanos con datos nacionales confiables, que muestren de manera precisa y veraz la realidad nacional y, al mismo tiempo, permita al Estado constatar los avances logrados, corregir posibles desviaciones y reorientar los asuntos públicos;
- f) Una actividad estadística veraz, transparente, puntual y completa resulta necesaria para la correcta toma de decisiones y ejecución de los actos de gobierno y las políticas públicas en beneficio de la sociedad;
- g) Los datos, para que sean confiables y objetivos, deben ser recabados y elaborados por un organismo autónomo, ajeno a la competencia y tutela de los tres poderes, cuyo objeto será



<sup>18</sup> Que desde 2008 cambió su denominación a *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, si bien conserva las mismas siglas. Fuente: <http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>.

<sup>19</sup> El 7 de abril de ese año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

seguir aportando en forma imparcial los datos y estudios que conforme a su marco competencial tienen atribuidos, con lo que se consolida la eficiencia y calidad de la información.<sup>20</sup>

Esta segunda reforma sentó las bases constitucionales para la creación de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque también se enfatizó la necesidad de que contase con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información generada. Como demuestra José Luis Zamora Flores, esta reforma constitucional constituyó la culminación del esfuerzo legislativo para conceder autonomía constitucional al INEGI, dato no menor cuando ésta garantiza que ninguno de los tres órdenes de gobierno alteraran o distorsionaran sus labores.<sup>21</sup>

### III. Los sistemas de auditoría sobre el desempeño

#### La planeación nacional y la importancia de la información sobre la gestión pública

Al constituir un instrumento para el desarrollo nacional, el Sistema de Planeación Nacional debe contar con datos objetivos, imparciales y eficaces que permitan la elaboración de los objetivos y estrategias que dirijan las políticas públicas. Sin embargo, surge la interrogante de si es suficiente para la elaboración de dicho Plan el contar solo con indicadores de orden financiero y contable.

La misma ley reglamentaria en la materia (Ley de Planeación) establece en su artículo 2° que el Sistema Nacional de Planeación debe llevarse a cabo como un “medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país” y, más adelante, establece un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño. Según el artículo 9, párrafo tercero de la misma ley,

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales



<sup>20</sup> Cfr., Iniciativa por la que se reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Miroslava García Suarez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 13 de febrero de 2002, *Gaceta parlamentaria*, año V, número 941, viernes 15 de febrero de 2002; Iniciativa por la que se reforma el artículo 73 y se adicionan dos párrafos al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conferirle autonomía al INEGI, presentada por el Diputado Manuel Espino Barrientos, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión del martes 22 de octubre de 2002, *Gaceta Parlamentaria*, año V, número 1115, miércoles 23 de octubre de 2002; y Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1590-I, jueves 23 de septiembre de 2004.

<sup>21</sup> Vid. José Luis Zamora Flores, “El INEGI: nuevo órgano constitucional autónomo”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, vol. 2, núm. 3, México, 2006. Especialmente la página 201 y ss.

que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

De este artículo se desprende la gran importancia que la fiscalización cobra a la hora de la planeación nacional, toda vez que con ella se evalúa el cumplimiento de los objetivos estatales con la finalidad de poder mejorarlos en el futuro. Al elaborar el PND, el Estado se basa en cierta información para estructurar las estrategias y fines necesarios para el desarrollo de la Nación<sup>22</sup>, la cual es obtenida por medio de: a) los datos estadísticos y geográficos que genera el INEGI por mandato constitucional del artículo 26, apartado B de la Constitución federal; y b) por el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que realiza el Ejecutivo a sus unidades administrativas en términos del artículo 9 de la Ley de Planeación.

Un segundo cuerpo de normativa secundaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>23</sup>, prescribe en su artículo 1º que el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal se realizará conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Más adelante (en su artículo 29), el mismo Presupuesto dispone que “las evaluaciones del desempeño a que se refieren los artículos 6, 78, 110 y 111 de la LFPRH y 72 de la Ley General de Desarrollo Social, se llevarán a cabo con en los términos del programa anual de evaluación y las disposiciones aplicables en la materia”.<sup>24</sup> Tanto la LFPRH como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante, LFRCF) son leyes que reglamentan la “reforma constitucional de fiscalización y rendición de cuentas” del 2008. La primera tiene por objeto regular los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134, mientras que la segunda reglamenta los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de Constitución. En la LFPRH se normaliza la fiscalización del gasto público a cargo de la SFP, mientras que la LFRCF establece los lineamientos para la fiscalización de la Cuenta Pública a cargo de la ASF.<sup>25</sup> Sin embargo, es ésta última la que tiene mayor valor legal en la fiscalización del gasto público, aunque no es contemplada ni en el PND ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



<sup>22</sup> En términos del artículo 14, fracción II de la Ley de Planeación, la SCHP es la institución encargada de elaborar el PND, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulan por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados.

<sup>23</sup> Correspondiente al ejercicio fiscal 2011 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010.

<sup>24</sup> En este sentido, el artículo 6 de la LFPRH determina que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estará a cargo de la programación y presupuesto del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades, y el control y evaluación de dicho gasto corresponde a la SHCP conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>25</sup> La propia LFPRH que regula la fiscalización interna que realiza la SFP reconoce la jerarquía constitucional de la ASF para fiscalizar la Cuenta Pública. El último párrafo del artículo 1 de la LFPRH establece que “la Auditoría fiscalizará en estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.” La última reforma a la LFPRH se publicó el 31 de diciembre de 2008 en el DOF. Debido a lo establecido en su segundo artículo transitorio, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue abrogada el 30 de mayo de 2009 –al siguiente día en que la LFPRH entró en vigor–. De ahí que el artículo 1º de la LFPRH menciona a la fecha a la Ley de Fiscalización de la Federación (ya abrogada).

Por esta razón, consideramos que la información obtenida de la evaluación de desempeño que realice el Ejecutivo tendrá dos deficiencias de origen. Por un lado, el hecho de que tanto la información como los resultados derivados del tratamiento de ésta sean obtenidos por la propia institución pública evaluada hace que constituyan una apreciación parcial, cuya elaboración difícilmente ejercerá un control previo<sup>26</sup> de la administración pública basado en la planeación nacional. De ahí que pueda afirmarse que, por sí sola, resultará poco efectiva para diseñar un Plan Nacional de Desarrollo con el que se pueda alcanzar un eficiente desarrollo nacional.

Por el otro, consideramos que hace falta una evaluación cualitativa en forma de los datos, estadísticas o cifras que proporciona el Sistema Nacional de Estadística, Geografía e Informática al Sistema Nacional de Planeación. Las cifras o estadísticas dejan de reflejar la realidad de la sociedad si éstas reflejan solo aspectos cuantitativos, formales o financieros. En cambio, la observación de la materialización de los principios constitucionales que rigen la administración de los recursos públicos refleja, sin duda, la situación real del país. De ahí que sea necesario que éstas sean combinadas con la evaluación objetiva de las acciones del Estado, desarrolladas con los recursos económicos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados mediante la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

## El gasto público en México

Es por las razones establecidas en los párrafos anteriores (independencia del evaluador y necesidad de evaluaciones cualitativas o de desempeño) que surge la necesidad de evaluar el desempeño de las actuaciones estatales de manera objetiva e imparcial para determinar si hay o no un verdadero desarrollo nacional a partir de una administración de los recursos públicos. Lo ideal sería que dicha evaluación se rigiera por los principios establecidos en el artículo 134 constitucional para la administración de los recursos públicos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.<sup>27</sup> Estos principios llevan muy poco tiempo en nuestro texto constitucional; no fue sino hasta el 7 de mayo de 2008, con la respectiva publicación del decreto de reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación que se estableció un nuevo marco constitucional en materia de gasto público



<sup>26</sup> El tema de los tipos de controles existentes se revisará a detalle en las dos últimas secciones de este capítulo.

<sup>27</sup> Para el ejercicio del gasto público, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación define a estos principios en los siguientes términos: *honradez*: implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; *eficiencia*: las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; *eficacia*: es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; *economía*: el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y *transparencia*: hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. *Cfr. GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA*, Tesis 1a. CXLV/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, Septiembre de 2009, p. 2712.



y fiscalización.<sup>28</sup> El primer párrafo del artículo en comento obliga a la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos a cumplir con los principios ya citados en la administración de los recursos públicos. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que este precepto constitucional tiene como finalidad fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.<sup>29</sup>

Sin embargo, la administración de los recursos públicos, en cumplimiento de los principios constitucionales del gasto público, no solo tiene por objeto garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos se destinen a los fines para los cuales fueron creados. La reforma constitucional de gasto público y fiscalización “viene a enfrentar las contingencias políticas en el momento de discutir el Presupuesto de Egresos de la Federación”<sup>30</sup> y, a partir de la fiscalización de los recursos públicos, se pretende mejorar el sistema de rendición de cuentas con el que se determina el destino de los recursos y su efectividad.

## La fiscalización en México

Por su parte, la reforma del artículo 79 de la Constitución permitió la reorganización y estructuración de un sistema de fiscalización que fortalece las funciones del órgano externo de fiscalización de la Federación. En términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución Política, esta fiscalización abarca tres aspectos fundamentales:

- a) manejar, custodiar y aplicar los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- b) fiscalizar los ingresos y egresos; y
- c) realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.



<sup>28</sup> Ello en virtud de que se reformaron diversos preceptos constitucionales relacionados con estos temas, a saber, los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

<sup>29</sup> *Vid.* RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS, Tesis: P/J. 106/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, Noviembre de 2010, p. 1211.

<sup>30</sup> Miguel Pérez López, “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 22, IIJ UNAM, México, enero-junio de 2010, p. 218.

Así las cosas, las funciones constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) resultan muy relevantes para el desarrollo nacional. El control externo que realiza a los ingresos y egresos públicos constituye uno de los ejes de la planeación nacional, pues mediante la fiscalización que realiza se obtiene información cuantitativa y cualitativa de la situación real del país que, según el caso, permite re-direccionar el gasto público del Estado. Ello permite a los ciudadanos y al mismo Estado contar con información objetiva sobre la situación real del país, lo cual fortalece la transparencia y rendición de cuentas como principios en un Estado democrático. De esta manera, se obtiene la información necesaria para elaborar un Plan Nacional que establezca los objetivos y estrategias que conduzcan al desarrollo nacional.

## Tipos y niveles de control existentes

En la fiscalización o control de la actividad económico-financiera pública cabe distinguir varios tipos y niveles de control. Siguiendo a Andrés-Santiago Suárez Suárez, los tipos y niveles de la fiscalización pública pueden dividirse: 1) según el momento o fase de la acción en que el control se ejerce; 2) según el grado de dependencia del órgano de control con respecto al órgano controlado; y 3) según el grado de agotamiento extremo y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados.<sup>31</sup>

Según el momento o fase de la acción en que el control se ejerce, procede distinguir entre:

- a) Control previo, que se ejerce “*ex ante*” o “*a priori*”, en el momento de la planificación o programación, esto es, al iniciarse los preparativos de la acción.
- b) Control concomitante o de ejecución (también llamado control permanente), que se ejerce en forma continuada mientras dura el proceso de la obra, tarea o propósito públicos, para que la ejecución discurra conforme a lo programado o previsto.
- c) Control consuntivo, que se ejerce “*ex post*” o “*a posteriori*”, una vez que la obra, tarea o propósito públicos han sido ejecutados, a objeto de comparar su realización contra previsiones, objetivos o prescripciones.

Según el grado de dependencia del órgano de control respecto del órgano controlado, hay que diferenciar entre:

- a) Control interno, cuando el titular del control es la propia institución o entidad controlada. El caso de las oficinas de control y los departamentos de auditoría interna existente en muchas instituciones públicas es ejemplo de este tipo de control.



<sup>31</sup> Cfr. Andrés-Santiago Suárez Suárez, *El control o fiscalización del sector público. Auditorías de eficiencia*, Tribunal de Cuentas, España, 1986, p. 19-21.

- b) Control externo, cuando el titular del control es una institución completamente independiente de la entidad controlada, esto es, no existe ningún tipo de subordinación jerárquica ni de dependencia económica de la primera con respecto a la segunda. Éste es el tipo de control que ejerce la ASF.

Según el grado de agotamiento extremo y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados, se habla de:

- a) Control formal, cuando se limita al examen de la corrección formal de los documentos, las cuentas y sus justificaciones. Son las tradicionales auditorías presupuestales limitadas al control financiero y de la legalidad.
- b) Control material, cuando además del control formal se efectúan comprobaciones “*in situ*”, con objeto de comprobar sobre el terreno la realidad material o física de determinadas operaciones. “Son las que surgieron a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, cuando en las fiscalizaciones o auditorías del sector público se incluyeron los controles de economía, eficiencia y eficacia”.<sup>32</sup>

La fiscalización de los recursos públicos –como examen al cumplimiento de los principios en la administración del gasto público– cobra vital importancia para el desarrollo nacional. Un principio fundamental de las sociedades democráticas sostiene que los gobiernos y las entidades a los que se han confiado recursos públicos y la facultad de aplicarlos tienen la responsabilidad de rendir cuenta plena de sus actividades. Esta rendición de cuentas del gobierno debe identificar no solo los objetivos a los que se destinaron recursos públicos, sino también la manera y el efecto generado por su aplicación. Carlos A. Isoard y Jiménez De Sandi, afirma que:

“la noción moderna de la auditoría como instrumento auxiliar de la gestión, resulta de la evolución del concepto de administración. Durante mucho tiempo se consideraba a la gestión, pública y privada, como un asunto empírico cuyas acciones seguían la evolución del contexto. Ahora su característica esencial es trazarse objetivos y, tomándolos como mira, anticiparse a esa evolución mediante el estudio de las tendencias de los hechos y situaciones y racionalizar la acción vinculándola a los resultados que se persiguen”.<sup>33</sup>

Por ello, la fiscalización resulta un instrumento importante para la administración de los recursos públicos y para la planeación democrática. Por una parte, los Poderes de la Unión y los diferentes



<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>33</sup> Carlos A. Isoard, *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 13.

niveles de gobierno, están obligados a administrar los recursos públicos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez<sup>34</sup> en términos del artículo 134 de nuestra Carta Magna. Por la otra, la fiscalización que realizan los órganos competentes debe reflejar el cumplimiento de los principios constitucionales para la administración de los recursos públicos. La información que resulta de la fiscalización de los recursos públicos tiene gran repercusión para la planeación nacional puesto que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Planeación, ésta deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, con la que alcancen los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

## El control interno de fiscalización y sus limitantes

Es en esta misma ley donde el Ejecutivo Federal plantea el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, el cual tendrá la finalidad de medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada respecto de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales respaldados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este tipo de fiscalización, según la fase de acción y la institución que la realiza, puede constituir un medio de control constitutivo e interno.

Constitutivo porque se ejerce una vez que la tarea o propósito público han sido ejecutados; interno, por cuanto que es la propia institución quien se evalúa.

Esta última característica hace que las evaluaciones que el propio Ejecutivo Federal realiza dejen de reflejar la realidad material de los objetivos estatales, limitándose al examen formal y legal de los documentos, las cuentas y sus justificaciones cuantitativas, las cuales proporcionan información eficiente, mas no efectiva. En este sentido, Andrés Santiago Suárez Suárez afirma que “el control de eficiencia que realiza la propia empresa pública basado únicamente en los estados financieros-contables de síntesis, si bien más cómodo y más rápido normalmente que cualquier otro, es necesariamente parcial”,<sup>35</sup> y hoy en día son las que más se practican (*vid.* Anexo I del presente ensayo).

## El control externo de fiscalización y su importancia en la etapa de planeación

Las auditorías materiales, que cobraron especial interés después de la II Guerra Mundial, aportaron a la fiscalización pública tres principios fundamentales: **economía, eficiencia y eficacia.**



<sup>34</sup> *Vid.* Nota al pie número 28.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, nota 32, p. 27. Hoy en día, la mayor parte de las auditorías que se realizan, ya sea por control interno o externo, son presupuestales; solo miden la eficiencia y no la eficacia. *Cfr.* Auditoría Superior de la Federación, *Programa Anual de Auditorías. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010*, México, mayo de 2011, p. 2. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias/PAAF\\_CP\\_2010\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_CP_2010_final.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

El concepto de eficiencia supone la óptima utilización de los medios disponibles para la consecución de los fines, es decir, apunta fundamentalmente a la utilización de los medios; en cambio, el término de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, es decir, al cumplimiento de los fines.<sup>36</sup>

El desarrollo significativo de estos principios en la administración y fiscalización de los recursos públicos en México se dio con la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización. Esta reforma puso de relieve, entre otras, la urgencia de contar con mecanismos de contraste de la información que el INEGI proporciona, así como la que resulta de la autoevaluación del Ejecutivo, debido a las necesidades de imparcialidad y objetividad que ya se mencionaron en un apartado anterior.<sup>37</sup>

Como órgano externo de fiscalización, la ASF se encuentra en condiciones de proporcionar una evaluación confiable que puede mostrar mejor el cumplimiento de los principios de la administración del gasto público. Por ejemplo, los resultados de su labor permitirían al Estado establecer un sistema de control externo y previo de los recursos públicos en el momento de discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En resumen, la fiscalización que realiza la ASF fortalece la rendición de cuentas como principio de un Estado democrático. Por un lado, los ciudadanos y el propio Estado obtienen información confiable que garantiza el derecho a la información de aquéllos y proporciona a éste los datos necesarios para elaborar el PND con base en las necesidades estatales. Por el otro, se aporta información objetiva, eficiente y, sobre todo, eficaz sobre el ejercicio y los destinos del gasto público.

## Auditorías sobre el Desempeño

Como se ha establecido en los apartados precedentes, el desarrollo nacional se conduce por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación cuya formulación necesita de una planeación que, en palabras de Sergio Francisco de la Garza, requiere “de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de recursos”.<sup>38</sup> El primer punto, el diagnóstico, requiere de información que refleje las necesidades del Estado.

La concepción tradicional del presupuesto es la de un instrumento de carácter administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y de egresos para un periodo determinado, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto. Sin embargo, un nuevo concepto de presupuesto viene a evolucionar los procesos de fiscalización: el presupuesto por programas. Éste consiste en un proceso integrado de formulación, ejecución y evaluación



<sup>36</sup> Cfr. Fernández Pirla, José María, “Prólogo”, en *op. cit.*, Suárez Suárez, Andrés Santiago, nota 33, p. 8.

<sup>37</sup> Véase el segundo apartado de este capítulo, “El gasto público en México”.

<sup>38</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, 28ª edición, Porrúa, México, 2010, p. 98.

de decisiones, que tienden a lograr una mayor racionalización de la función administrativa a partir de una clara definición de objetivos y metas. Asimismo, conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y –no menos importante–, una clara determinación funciones y responsabilidades.<sup>39</sup> De la definición anterior se desprende que para la formulación de este tipo de presupuesto se requiere de una evaluación sobre los resultados que los programas anteriores hayan arrojado.

En secciones anteriores se comentó que, por el grado de agotamiento extremo y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados, las auditorías se dividen en **formales** y **materiales**. En este sentido, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés), a la cual México pertenece desde su fundación (1953), afirma que el ámbito de actuación de la fiscalización pública abarca dos tipos de auditorías: las financieras y las de rendimiento.<sup>40</sup> La auditoría financiera –señala– tiende a aplicar normas relativamente fijas, mientras que la auditoría de resultados es más flexible en su elección de temas y objetos, métodos y criterios de fiscalización.<sup>41</sup>

Tradicionalmente los órganos fiscalizadores se concentraban en el cumplimiento de la legalidad y en los aspectos financieros generados por las aplicaciones presupuestarias mediante la aplicación de normas relativamente fijas. Sin embargo, en virtud de la aparición del nuevo concepto de presupuesto, los tipos de fiscalización se han extendido hasta abarcar tipos de revisiones de mayor complejidad. Tal es el caso de las auditorías sobre el desempeño.

En el presupuesto tradicional se sentía la necesidad de que el ejercicio del presupuesto fuera debidamente controlado con miras a evitar irregularidades que pudieran cometerse y en su caso para buscar el castigo de dichos ilícitos. Sin embargo, el control se enfocaba más en evitar las faltas de honradez que en buscar que se cumpliera con los fines del presupuesto.

En cambio, en el presupuesto por programas se presenta la urgente necesidad de controlar, por una parte, el ejercicio del presupuesto, y por la otra el cumplimiento de los programas, para saber si se han cumplido las metas y objetivos que se propone el presupuesto programático.<sup>42</sup>



<sup>39</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 100.

<sup>40</sup> Se ha dado varios nombres a estas auditorías. Se les atribuyen distintos conceptos: a) formales, financieras, de regularidad o presupuestales; y b) materiales, programáticas, operacionales, de gestión, de resultados o del desempeño. Nosotros preferimos utilizar los términos de auditorías financieras y auditorías de resultados. Lo anterior, porque las primeras se limitan a medir aspectos cuantitativos en estricto cumplimiento del presupuesto estatal, arrojando información únicamente sobre la situación financiera del gasto público. En cambio, las segundas evalúan el cumplimiento de los objetivos buscados en los programas federales, es decir, no solo aspectos cuantitativos, sino sobre todo, aspectos cualitativos que reflejen los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos mediante el presupuesto programático.

<sup>41</sup> INTOSAI, *Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento. Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y experiencia práctica de la INTOSAI*, Estocolmo, 2004, p. 12, en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Directrices\\_Normas\\_Aud\\_Rendimeinto\\_INTOSAI.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Directrices_Normas_Aud_Rendimeinto_INTOSAI.pdf).

<sup>42</sup> Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 181.

## Marco legal en México

A partir de febrero de 2005<sup>43</sup> se han expedido diversas reformas constitucionales tendientes a actualizar y fortalecer el marco normativo en materia de finanzas públicas, con el consecuente efecto en leyes secundarias. Entre las primeras destaca la publicada en el DOF el 7 de mayo de 2008, que desde sus orígenes, tenía tres objetivos principales: a) incrementar la calidad del gasto; b) prever erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura; y c) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>44</sup> Otra de las reformas destacables es la que fortaleció a la ASF como órgano externo de fiscalización (artículo 134 constitucional), donde se precisó “la facultad de la ASF para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”.<sup>45</sup>

En el nivel de la legislación secundaria, el artículo 2, fracción II, de la LFRCF define las auditorías sobre el desempeño [de resultados] como “la verificación de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos”. Este tipo de auditoría ha sido entendida como una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.<sup>46</sup> Por su parte, el INTOSAI establece que es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades de los programas o los organismos de la administración pública, prestando la debida atención a la economía, con el propósito de llevar a cabo mejoras”.<sup>47</sup>

Por nuestra parte, concebimos la auditoría sobre el desempeño como un proceso de fiscalización de la cuenta pública por virtud de la cual el órgano superior de fiscalización comprueba el debido cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos públicos, cuya finalidad es recabar información cuantitativa y cualitativa de la gestión pública que sirva como base para la formulación de los programas federales.



<sup>43</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008. Estas reformas han afectado, en concreto, a los artículos 73, 74, 79, 110, 11, 122 y 134.

<sup>44</sup> Cfr. Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de gasto recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la comisión permanente del miércoles 20 de junio de 2007, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2280-VI, jueves 21 de junio de 2007. Para los efectos de este trabajo nos interesa el primer y último objetivos: calidad del gasto y transparencia y rendición de cuentas.

<sup>45</sup> Cfr. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de hacienda y crédito público, y de presupuesto y cuenta pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2339-D, miércoles 12 de septiembre de 2007.

<sup>46</sup> Roberto Salcedo Aquino, “Auditoría de desempeño”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Justicia Fiscal y Administrativa*, número 4, cuarta época, México, diciembre de 2006, p. 71.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, p. 11.

Es decir, la auditoría sobre el desempeño busca obtener información eficiente y eficaz de forma imparcial sobre la utilización de los recursos económicos al examinar el logro de los programas federales. Si bien el cumplimiento de los principios de honestidad y transparencia de la administración de los recursos públicos es fiscalizado por la auditoría sobre el desempeño, éstos tienen implicaciones distintas:

- a) la honestidad implica la fiscalización del buen uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios públicos, lo que repercute en el combate a la corrupción que trasciende la responsabilidad administrativa o penal en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>48</sup>; y
- b) la transparencia garantiza el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, la cual es regulada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>49</sup>

## Fallos judiciales importantes en la materia

Uno de los pronunciamientos judiciales más importantes relacionados con la facultad de fiscalización de la ASF es la resolución de la controversia constitucional 61/2004 interpuesta por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados por actos de la ASF.<sup>50</sup> Dicha sentencia establece que el objeto de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública “es la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como la fiscalización del resultado de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, cuya irregularidad puede dar lugar a fincar responsabilidades y a la imposición de sanciones resarcitorias”. Con esta resolución, el Pleno de la SCJN sentó las bases para cambiar el paradigma del presupuesto público en México: de la mera evaluación contable a la evaluación sobre el desempeño.

Otro de los fallos más importantes a la fecha en esta materia es la tesis aislada donde el Pleno de la SCJN argumenta, con base en la reforma del artículo 79 de la Constitución y los Lineamientos y



<sup>48</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

<sup>49</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. En este sentido, la SCJN define a estos dos principios de la siguiente manera: a) *honestad*: implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; y b) *transparencia*: hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. *Op. cit.*, nota 30.

<sup>50</sup> Se demandó la inconstitucionalidad del requerimiento dictado por el Auditor Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, contenido en el oficio número OASF/736/04 de fecha 1o. de abril de 2004, dirigido al C. Secretario de Energía, para que adoptara medidas de carácter administrativo o ejerciera acciones relacionadas con la validez de los procedimientos para la expedición de permisos para la generación de energía eléctrica en términos de recomendaciones específicas contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002. *Cfr. CUENTA PÚBLICA. OBJETO DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR CONFORME AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE 1999*, tesis XXVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Julio de 2005 p. 919.



Normas de Auditoría de la INTOSAI, que la ASF tiene cuatro atribuciones, dos de ellas referentes a la fiscalización en sentido estricto. Asimismo, establece que el órgano de fiscalización superior realiza dos tipos de auditorías, las de **regularidad** y las **operacionales** o de gestión. Las primeras son una atribución primaria o básica de revisión de la cuenta pública con estricto apego al presupuesto de egresos, en tanto las segundas constituyen una atribución evolucionada de fiscalización que verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. En este caso, la revisión de la planeación en el ejercicio de los recursos se da a partir de la constatación del cumplimiento de las metas plasmadas en los programas, es decir, de la verificación de los resultados que arrojó el ejercicio de los recursos con motivo de los programas federales.<sup>51</sup>

## IV. Un caso paradigmático: Procampo

En esta sección analizaremos de manera breve y concisa los resultados arrojados por los mecanismos de auditoría de desempeño de Procampo, programa social muy controvertido por su supervivencia en el tiempo y resultados casi imperceptibles.

### El programa

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) fue instrumentado por primera vez a finales de 1993. Surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Cabe aclarar que, en el artículo decimotercero del decreto donde se estableció (DOF 25 de julio de 1994), se estableció que la duración de este programa sería de hasta 15 años, es decir, hasta 2009.<sup>52</sup>

El PROCAMPO otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio que ésta maneja y donde se encuentre sembrado cualquier cultivo lícito o, en su



<sup>51</sup> Cfr. AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES. Tesis P. XXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 15. Las otras dos atribuciones son: c) la *atribución resolutoria*, consistente en que una vez realizada la revisión correspondiente puede emitir una determinación en la que se contengan recomendaciones, observaciones u órdenes; y d) la *atribución sancionatoria*, en tanto puede fincar de manera directa responsabilidad por el indebido manejo de los recursos públicos.

<sup>52</sup> Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado "PROCAMPO", disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_186.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_186.asp) (consulta: 6 de julio de 2011), p. 3. Sin embargo, en el informe de actividades correspondiente al ejercicio fiscal se menciona que su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero del mismo periodo permite la continuidad del Programa hasta el fin de la administración del presidente Calderón. Cfr. SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2010. Año fiscal 2010*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO\\_2010\\_Dic.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO_2010_Dic.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011), p. 3.

defecto, que se encuentre bajo un proyecto ecológico autorizado por la SEMARNAT. Son elegibles los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería).<sup>53</sup>

Por lo que hace a los mecanismos de rendición de cuentas, no es sino hasta el año 2001 cuando se pueden encontrar informes de periodicidad trimestral que abarcan desde el presupuesto asignado por el Congreso Federal hasta el desempeño general y las mejoras que se han conseguido en ese tiempo. Con base en estos informes, se puede apreciar que desde el año 2000 y hasta el 2008, este programa había repartido entre un promedio de dos millones de agricultores beneficiados apoyos que oscilaron entre 11 y 13 mil millones de pesos anuales. Sin embargo, para el ejercicio fiscal de 2009 entraron en vigor nuevas reglas de operación que implican límites a las transferencias recibidas por los beneficiarios, con lo que este presupuesto se redujo a 15 millones de pesos en promedio (*vid.* el Anexo II del presente ensayo).

## Evaluación del CONEVAL

Hacia 2009, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinó la primera Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008-2009 de 131 programas presupuestarios,<sup>54</sup> entre los cuales se encontraba Procampo. Entre las observaciones que se derivaron de esta evaluación destacan las siguientes necesidades:<sup>55</sup>

- ~ Un rediseño del programa que parta de la clara identificación de dos puntos: el objetivo que pretende y la población objetivo.<sup>56</sup>
- ~ Indicadores para medir los resultados del programa en zonas indígenas y de alta y muy alta marginación.
- ~ Una evaluación que contemple la vigencia del PROCAMPO, desde 1993 hasta 2009 y “que incluya la evaluación del impacto socioeconómico sobre los productores beneficiarios, el funcionamiento de sus procesos y su repercusión en el desarrollo del sector agropecuario y, por ende, en el desarrollo nacional”.



<sup>53</sup> *Objetivo de PROCAMPO*, disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>54</sup> *Vid.* nota al pie número 13.

<sup>55</sup> *Cfr.* [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval\\_mon/3927.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3927.pdf?view=true) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>56</sup> No fue sino hasta 2009 que este programa tomó acciones concretas (como inspecciones *in situ*) para verificar que hubiese identidad entre los beneficiarios y la *población objetivo*. *Cfr.* Hilda Fernández Valverde, “Sagarpa depura padrón de Procampo”, en *El Universal*, 11 de agosto de 2010 y Evangelia Hernández e Ignacio Alvarado, “Procampo financia narcos y familiares”, en *El Universal*, 28 de julio de 2009. Disponibles en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/701134.html> y <http://www.eluniversal.com.mx/primer/33368.html> (consulta: 6 de julio de 2011).

Es decir, los resultados de la auditoría sobre el desempeño muestran que el ser beneficiario de Procampo “tiene una incidencia positiva en el valor de la producción agrícola, pero dicha estimación no es estadísticamente significativa”, lo cual indica que los recursos federales invertidos desde 1993 a la fecha en este programa en particular, ni ha conseguido los objetivos planteados (como la mejora sustancial de la calidad de vida de los beneficiarios o el incremento de la producción agrícola) ni puede explicar el destino último de estos recursos. Con posterioridad (julio de 2009), la SAGARPA emitió un Documento de posición institucional en respuesta a esta evaluación. Sin embargo, solo una de las tres cuartillas que lo conforman contiene argumentos que discrepan con los resultados del CONEVAL, los cuales que se encuentran redactados de manera vaga y se relacionan directamente con “la apreciación del evaluador”.<sup>57</sup>

## Evaluación de la ASF

Como parte de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2007, la ASF levantó una encuesta entre mil 937 beneficiarios de los programas del campo en 27 municipios.<sup>58</sup> En general, los encuestados aceptaron mejoras en su capacidad de consumo, pero no en la de producción. Ello en virtud de que el 53.7% de los beneficiarios destinan los apoyos al consumo de alimentos y bebidas con bajos valores nutricionales, no a la compra de insumos para sus tierras. Incluso, el 77.1% manifestó haber estado inscrito en el padrón de beneficiarios desde su creación, por lo que afirman que su ingreso monetario principal proviene de ahí.

Estas dos tendencias, con toda probabilidad, se originan en el hecho de que el 72% de los beneficiarios tiene entre 0.1 y 2 hectáreas inscritas, por lo que la producción de estas superficies tan pequeñas se destina al autoconsumo; son raros los casos donde esta cantidad de terreno permitiría producir algún excedente para su salida al mercado. Además, el 8% de los beneficiarios paga una comisión a terceros (persona física o moral) para poder cobrar sus cheques nominativos enviados por la Secretaría de Agricultura.

Por lo anterior, la ASF determinó que Procampo no solo aporta una ayuda marginal, sino que también es regresiva.<sup>59</sup> En sus conclusiones, también alertó sobre la falta de coordinación entre las Secretarías de Agricultura y de Desarrollo Social, dado que “ni siquiera se llevó a cabo en 2008 el plan



<sup>57</sup> SAGARPA, *Documento de Posición Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, México, julio de 2009. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf) (consulta: 6 de junio de 2011).

<sup>58</sup> Los datos citados a continuación fueron extraídos del artículo elaborado por Andrea Merlos y José Manuel Arteaga, “53% de los beneficiarios gasta dinero de Procampo en comida”, en *El Universal*, 19 de febrero de 2010. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html) (consulta: 2 de junio de 2011).

<sup>59</sup> Ello en virtud de que los productores más grandes tienen un mayor apoyo, no se tienen identificados los costos de operación y unitarios y no es claro que el programa haya mostrado resultados en el aumento de la producción agrícola. Cfr. CONEVAL, *Informe de la Evaluación Específica del Desempeño 2008*, México, 2009. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval\\_mon/3927.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3927.pdf?view=true) (consulta: 6 de julio de 2011) p. 17.

de trabajo estatal para fomentar la integración de los productores a procesos productivos innovadores, pues los apoyos se entregan casi por completo a la producción del maíz”.<sup>60</sup> Por último, este órgano fiscalizador anunció que alistaría para la Cuenta Pública 2009 una auditoría de “seguimiento permanente” al programa de apoyos al campo.

## Conclusiones sobre este caso

De lo anterior se concluye la falta de un método de planeación sistemática que a su vez incluyera una forma de evaluación eficaz y global, basado no solo en los indicadores sino en la realidad cotidiana de los usuarios (o población objetivo). Si bien las causas estructurales del problema que (aun) intenta solucionar este programa y de las bases clientelares que se encuentran fuertemente arraigadas a éste encuentran su origen en coyunturas político-sociales muy peculiares, lo cierto es que la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en la actual etapa de consolidación democrática es un buen motivo para revisar los programas sociales preexistentes y conseguir la información suficiente para decidir, desde la pluralidad, su permanencia o no en el tiempo.<sup>61</sup>

## V. Conclusiones y propuestas

Los trabajos y diagnósticos citados a lo largo del presente trabajo, vienen a confirmar la idea de que en el México de 2011 no se cuenta con un sistema uniforme y articulado coherentemente entre sí de mecanismos de rendición de cuentas, sino más bien “cuatro conjuntos de disposiciones conceptualmente relacionadas”.<sup>62</sup>

1. “Las normas de planeación democrática (a. 26 constitucional)”.
2. “El presupuesto con base en resultados, recientemente creado a nivel constitucional” en el artículo 134.
3. El sistema de fiscalización de cuentas públicas, cuya operación descansa en la ASF y en las entidades de fiscalización que dependen de los órganos legislativos federal y estatales (artículos 79, 116 y 122 constitucionales).
4. El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que, a diferencia del juicio político de los legisladores, sí toma en cuenta las omisiones.



<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Cfr. Carlos Elizondo Mayer-Serra, “De clientes a ciudadanos. Los dilemas fiscales de la consolidación democrática en México”, en *Democracia y Transparencia*, IEDF, México, núm 5, 2005, pp. 182 y ss. Disponible en: [www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf](http://www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf). (consulta: 6 de julio de 2011)

<sup>62</sup> Estos mecanismos se encuentran señalados ya por López Ayllón y Merino Huerta, en *op. cit.*, pp. 23-24.

Una primera reflexión superficial indica que estos mecanismos solo tienen en común la necesidad meramente contable de saber en qué se gastan los recursos públicos, mientras que como mecanismos de rendición de cuentas adolecen de “una fragmentación de sentido y propósito”.<sup>63</sup> Es decir, mientras que las normas de planeación democrática datan de principios de los ochenta y tenían entre sus propósitos incorporar a la sociedad en un mecanismo de planeación estatal muy centralizado, tal y como correspondía al sistema económico de ese entonces, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la supervisión de cuentas públicas tienen un carácter meramente técnico, contable, que sin la transparencia y el escrutinio público serían “un mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias”.

## Sobre las políticas públicas

De los razonamientos expuestos en el apartado anterior surge la necesidad de que en el momento de planificar las políticas públicas, sus encargados (*policy makers*) tomen en cuenta los siguientes aspectos:

1. El principio de publicidad y los mecanismos de rendición de cuentas (tanto los existentes como aquellos que la política en cuestión necesite para ser eficaz),
2. Convertir en vinculantes los resultados y recomendaciones derivados de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de años anteriores (como en el caso de Procampo),<sup>64</sup>
3. La responsabilidad implícita en los nombramientos públicos, por cuanto las políticas públicas deben contemplarse como lineamientos a largo plazo, y no “de sexenio a sexenio”,<sup>65</sup> y
4. La necesidad y el deber de crear mecanismos de rendición de cuentas, así como ‘sanciones negativas’ en caso de incumplimiento del decisor o ejecutor de las políticas públicas.



<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>64</sup> Tal es el caso del CONEVAL, que se encuentra obligado a someter a la consideración de la SHyCP y la ASF los indicadores generados antes de su aprobación. Cfr. *Monitoreo y Evaluación de Programas sociales*, disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>65</sup> Desafortunadamente, en la gran mayoría de los municipios mexicanos encontramos que una gran cantidad de políticas públicas cambian cada 3 años, poco después de la llegada al cargo de un nuevo titular del Ejecutivo local. El mismo Auditor Superior, Juan Manuel Portal, admite la desventaja que esto representa para las labores de la ASF en una entrevista con el periódico *Reforma*. Cfr. Marta Martínez, “Admite Auditor obstáculos”, sección *Enfoque* del periódico *Reforma*, 27 de febrero de 2011, s/n. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Reforma\\_27022011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Reforma_27022011.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

## Sobre la fiscalización

La facultad que la ASF tiene para realizar auditorías sobre el desempeño fortalece la rendición de cuentas. Con la fiscalización de los principios constitucionales de administración de los recursos públicos –previstos en el artículo 134 de la Carta Magna– se busca que las auditorías sobre el desempeño verifiquen el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presupuesto por programas, lo cual constituye un buen instrumento para el desarrollo nacional.

Transparencia, ciudadanía y democracia están inevitablemente ligadas. Gustavo E. Emmerich afirma que “el concepto de transparencia tiene que ver con la concepción del gobierno responsable en general, con un gobierno que no solo abre su información, sino que también rinde cuentas”<sup>66</sup> a sus ciudadanos. La transparencia concierne a la rendición de cuentas, y la fiscalización, en estricto sentido, a la evaluación de gasto público. El objeto de la fiscalización de los recursos públicos es evaluar el uso y los resultados obtenidos por los distintos programas federales. Por ello, su gestión siempre debe ser transparente a los ciudadanos y, en caso de irregularidades, deben fincarse las responsabilidades correspondientes. En el manejo de los recursos del Estado, los funcionarios públicos deben conducirse durante su mandato con honestidad para evitar actuaciones corruptas; también deben transparentar sus actuaciones y el manejo propio que hagan de los recursos públicos a su cargo, con la finalidad de garantizar a los ciudadanos su derecho constitucional de acceso a la información establecido en el artículo 6º constitucional y fortalecer la rendición de cuentas.

Con los nuevos procesos de fiscalización se ha buscado verificar el uso racional y eficiente de los recursos públicos, así como de los resultados del gasto público. Dichas actividades de fiscalización se encuentran encomendadas a la ASF. Sin embargo, la trascendencia de éstas tiene poco impacto para la planeación y el desarrollo nacional. No se ha logrado la finalidad que en el fondo se perseguía: la de formular el presupuesto de egresos con base en los resultados obtenidos en ejercicios anteriores.

Uno de los hechos a los que atribuimos este rezago es que el propio marco constitucional y legal de fiscalización y rendición de cuentas resulta limitado para que la ASF realice de manera efectiva su labor de fiscalización.<sup>67</sup> Por ejemplo, México cuenta con un sistema de fiscalización aislado respecto a la gestión pública del Estado, ya que no se encuentra relacionado con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aun cuando la LFPRH<sup>68</sup> reconoce la importancia de la competencia constitucional de la ASF, la Constitución, la LFPRH y la Ley de Planeación no establecen los mecanismos legales para que la información generada por la ASF pueda ser utilizada en la elaboración del Presupuesto de Egresos



<sup>66</sup> Emmerich, Gustavo Ernesto, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *Democracia y transparencia*, IEDF, México, núm. 5, 2005, p. 25.

<sup>67</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA EMITIR ÓRDENES PRECISAS Y CONCRETAS QUE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DE OTRO PODER (REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA PARA 2001). Tesis P/J. 107/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Septiembre de 2005, p. 701.

<sup>68</sup> El contenido general de esta ley reglamentaria fue desarrollado en el apartado correspondiente a “La planeación nacional y la importancia de la información sobre la gestión pública”.

de la Federación en beneficio del desarrollo nacional. ¿Cuál es la utilidad, entonces, de contar con información trascendental para la sociedad, si no es utilizada para planificar las políticas públicas?

Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se elaboró y estructuró de consultas a distintos sectores de la sociedad.<sup>69</sup> Si bien las consultas reflejan las inquietudes de los diversos sectores de la sociedad, no pueden sustituir del todo a la información generada por un órgano externo especializado en evaluar el desempeño. Otro de los usos que se le ha dado a esta información la encontramos en la conducción de los programas federales: cada año, durante la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se utiliza parte de la información de la ASF, si bien de manera no vinculatoria, ni como control previo de los recursos públicos. Esto traería grandes beneficios para el desarrollo nacional, pues resulta más costosa y tardada la corrección de los programas federales sobre su marcha después de evidenciar su ineficiencia e ineficacia, que la prevención y planeación de los mismos por medio de la objetiva y direccionada discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; la prevención es menos costosa que la corrección.

Con base en el marco teórico (conceptual y jurídico), así como en el caso práctico presentado en el apartado IV, consideramos razonables proponer las siguientes modificaciones al sistema de fiscalización existente en México:<sup>70</sup>

- a) Incrementar la importancia y supuestos de procedencia de las evaluaciones *ex ante* y en paralelo (v. gr., las que se realizan durante el año fiscal);
- b) Reducir los tiempos de obtención de los resultados de las evaluaciones *a posteriori*;
- c) Ampliar los supuestos de las fiscalizaciones extraordinarias (*in situ*);
- d) Garantizar la autonomía plena de la ASF (por ejemplo, como un órgano constitucional autónomo);<sup>71</sup>
- e) Proporcionar a este órgano las herramientas legales necesarias para realizar sus funciones (e. g., mayor capacidad de aplicación de sanciones); y
- f) Fomentar su participación en la planeación nacional y en la discusión de Presupuesto de Egresos de la Federación.



<sup>69</sup> De conformidad con este Plan, el mismo se elaboró con base en un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes a través de diversas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

<sup>70</sup> Varias de estas propuestas ya han sido presentadas en la obra de Mónica Barrera Rivera, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, IMAT/MAP, México, 2009.

<sup>71</sup> Al respecto, resulta interesante conocer la opinión del analista David Colmenares Páramo, quien en su artículo "Presupuesto, fiscalización y autonomía de la ASF" aporta más razones a favor de la autonomía. *El Financiero*, 27 de junio de 2011. p. 4. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Nota\\_Colmenares\\_27\\_jun\\_11.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Nota_Colmenares_27_jun_11.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

## Referencias

### Bibliografía

- Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, IMAT/MAP, México, 2009.
- Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2009.
- García Villegas, Mauricio, *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas, Siglo del Hombre*, Colombia, 2009.
- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 28ª edición, Porrúa, México, 2010.
- INTOSAI, *Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento. Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y experiencia práctica de la INTOSAI*, Estocolmo, 2004. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Directrices\\_Normas\\_Aud\\_Rendimeinto\\_INTOSAI.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Directrices_Normas_Aud_Rendimeinto_INTOSAI.pdf) (consulta: 5 de julio de 2011).
- Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos A., *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 1, Secretaría de la Función Pública. México, 2009.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, *Planeación democrática*, INAP, México, 1983.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo, et. al., *Democracia y Transparencia*, IEDF, México, núm. 5, 2005. Disponible en: [www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf](http://www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia, No. 4, IFAI. México, 2ª edición, 2006.
- Salazar Ugarte, Pedro (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IJ-UNAM, IFAI. México, 2ª edición, 2007. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/3.pdf> (consulta: 1º de julio de 2011).
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, No. 3, IFAI. México, 4ª edición, 2007.
- Suárez Suárez, Andrés-Santiago, *El control o fiscalización del sector público. Auditorías de eficiencia*, Tribunal de Cuentas, España, 1986.

### Hemerografía

- Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 22, IJ UNAM, México, enero-junio de 2010.



*Revista de Administración Pública*, números 55-56, julio-diciembre, México, 1983.

*Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, volumen 2, número 3, México, 2006.

*Revista del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Justicia Fiscal y Administrativa*, número 4, cuarta época, México, diciembre de 2006.

## Legislación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley General de Desarrollo Social

Ley de Planeación

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

## Tesis jurisprudenciales

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES. Tesis P. XXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, Abril de 2009, p. 15.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA EMITIR ÓRDENES PRECISAS Y CONCRETAS QUE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DE OTRO PODER (REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA PARA 2001). Tesis P/J. 107/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Septiembre de 2005, p. 701.

CUENTA PÚBLICA. OBJETO DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR CONFORME AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE 1999, tesis XXVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Julio de 2005 p. 919.

GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA, Tesis 1a. CXLV/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, Septiembre de 2009, p. 2712.

RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. Tesis: P/J. 106/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, Noviembre de 2010, p. 1211.

## Comunicados

Comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004. 3 pp.

Auditoría Superior de la Federación, *Programa Anual de Auditorías. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010*, México, mayo de 2011, p. 2. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias/PAF\\_CP\\_2010\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAF_CP_2010_final.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

SAGARPA, *Documento de Posición Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, México, julio de 2009. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf) (consulta: 6 de junio de 2011).

## Notas periodísticas

Colmenares Páramo, David, “Presupuesto, fiscalización y autonomía de la ASF”, *El Financiero*, 27 de junio de 2011. p. 4. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Nota\\_Colmenares\\_27\\_jun\\_11.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Nota_Colmenares_27_jun_11.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

Martínez, Marta, “Admite Auditor obstáculos”, en *Reforma*, 27 de febrero de 2011. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Reforma\\_27022011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Reforma_27022011.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

Merlos, Andrea y José Manuel Arteaga, “53% de los beneficiarios gasta dinero de Procampo en comida”, en *El Universal*, 19 de febrero de 2010. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html) (consulta: 2 de junio de 2011).

Fernández Valverde, Hilda, “Sagarpa depura padrón de Procampo”, en *El Universal*, 11 de agosto de 2010. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/notas/701134.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/701134.html) (consulta: 6 de julio de 2011).

Hernández, Evangelia e Alvarado, Ignacio, “Procampo financia narcos y familiares”, en *El Universal*, 28 de julio de 2009. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/primera/33368.html](http://www.eluniversal.com.mx/primera/33368.html) (consulta: 6 de julio de 2011).

## Páginas de Internet

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do) y [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval\\_mon/3927.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3927.pdf?view=true) (consulta: 6 de julio de 2011).

\_\_\_\_\_, *Monitoreo y Evaluación de Programas sociales*, disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do) (consulta: 6 de julio de 2011)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), [www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx) (consulta: 6 de julio de 2011)

PROCAMPO (Objetivo), [www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp) (consulta: 6 de julio de 2011)

## Anexo I.

SAGARPA, *Procampo más humano. Resultados principales del 4 trimestre del año fiscal 2001*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/01\\_\\_procampo\\_pef\\_2001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/01__procampo_pef_2001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).

SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2003*. 1º de enero al 31 de diciembre, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00procampopef2003texto.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00procampopef2003texto.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).

- SAGARPA, Programas de apoyos directos. *Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2004*. 1° de enero al 31 de diciembre, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, Programas de apoyos directos. *Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2005*. Informe enero-diciembre 2005, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2006*. Informe enero-diciembre 2006, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef\\_2006.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef_2006.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2007*. Informe enero-diciembre 2007, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef\\_4to\\_trimestre\\_2007\\_texto\\_final.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef_4to_trimestre_2007_texto_final.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Enero-diciembre. Año fiscal 2008*, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o\\_informe\\_trimestral\\_2008.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o_informe_trimestral_2008.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2009. Año fiscal 2009*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/procampo\\_cuarto\\_trimestre\\_2009.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/procampo_cuarto_trimestre_2009.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2010. Año fiscal 2010*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO\\_2010\\_Dic.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO_2010_Dic.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor. Componente PROCAMPO: Para Vivir Mejor. Resultados principales del primer trimestre. Informe enero-marzo 2011. Año fiscal 2011*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/Informe\\_PROCAMPO\\_2011\\_marzo.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/Informe_PROCAMPO_2011_marzo.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).

## Anexo I.

### Auditorías realizadas por la ASF en la Cuenta Pública 2010

Auditoría Superior de la Federación

Programa anual de auditorías para la fiscalización superior de la cuenta pública 2010

Función / Tema	TIPO DE AUDITORÍA						
	Total	Desempeño	Financieras (Ent. Desempeño)	Financieras	Inversiones Físicas	Forenses	Especiales
<b>TOTAL</b>	<b>1,012</b>	<b>105</b>	<b>94</b>	<b>624</b>	<b>137</b>	<b>9</b>	<b>43</b>
<b>I. FUNCIÓN HACENDARIA</b>	<b>89</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
I.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS	28	1	2	21		1	3
I.2. POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA	1	1					
I.3. DEUDA PÚBLICA	18	7		2			9
I.4. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SECTOR FINANCIERO	11	9		1			1
I.5. SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO	16	2	1	13			
I.6. MANEJO DE RECURSOS	15	2		13			
<b>II. OTRAS FUNCIONES DE GOBIERNO</b>	<b>57</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
II.1. LEGISLACIÓN	3			2	1		
II.2. SERVICIOS DE INTELIGENCIA	1	1					
II.3. POLÍTICA EXTERIOR	2	1		1			
II.4. POBLACIÓN	2	1		1			
II.5. PROCESOS ELECTORALES	4			1			3
II.6. ACCESO A LA INFORMACIÓN	3	3					
II.7. SEGURIDAD PÚBLICA, NACIONAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	15	3		4	8		
II.8. DERECHOS HUMANOS	4	4					
II.9. PATRIMONIO NACIONAL	15	8		1			6
II.10. MEJORA DE LA GESTIÓN	3	2	1				
II.11. OTROS	5			5			
<b>III. FUNCIÓN DESARROLLO ECONÓMICO</b>	<b>201</b>	<b>27</b>	<b>11</b>	<b>52</b>	<b>93</b>	<b>7</b>	<b>11</b>
III.1. HIDROCARBUROS-SEGURIDAD ENERGÉTICA	70	7	7	26	30		
III.2. ELECTRICIDAD-SEGURIDAD ENERGÉTICA	23	1	4	2	13	1	2
III.3. INFRAESTRUCTURA	44	1		3	37	1	2
III.4. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES	8	2		1	1		4
III.5. SEGURIDAD ALIMENTARIA	19	5		7		4	3
III.6. PROMOCIÓN AL EMPLEO	4	2		2			
III.7. MYPIMES	3	1		2			
III.8. SUSTENTABILIDAD TURÍSTICA	7	2		2	3		
III.9. CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	5	1		3	1		
III.10. ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL	3	1		2			
III.11. PRESERVACIÓN DEL AGUA CON CALIDAD	12	3			8	1	
III.12. MEDIO AMBIENTE	3	1		2			
<b>IV. FUNCIÓN DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>109</b>	<b>33</b>	<b>4</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
IV.1. EDUCACIÓN BÁSICA	15	7		7	1		
IV.2. EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	3	3					
IV.3. EDUCACIÓN SUPERIOR	13	6		3			4
IV.4. EDUCACIÓN PARA ADULTOS	1			1			
IV.5. CULTURA	10	3		4	2	1	
IV.6. DEPORTE	2			1	1		
IV.7. SALUD	18	2		10	6		
IV.8. SEGURIDAD SOCIAL	29	4	4	8	11		2
IV.9. ASISTENCIA SOCIAL	13	6		7			
IV.10. FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA	5	2					3
<b>V. GASTO FEDERALIZADO</b>	<b>556</b>		<b>75</b>	<b>466</b>	<b>14</b>		<b>1</b>

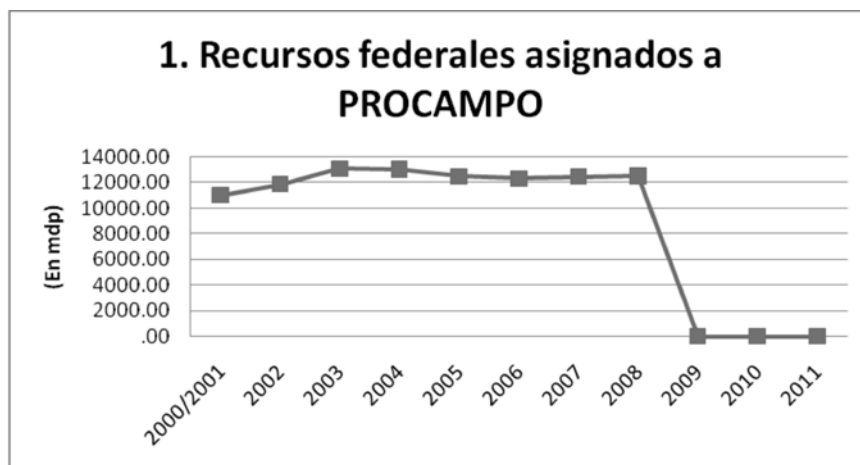
Fuente: Auditoría Superior de la Federación, *Programa Anual de Auditorías. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010*, México, mayo de 2011, p. 2. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias\\_PAAF\\_CP\\_2010\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias_PAAF_CP_2010_final.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011)

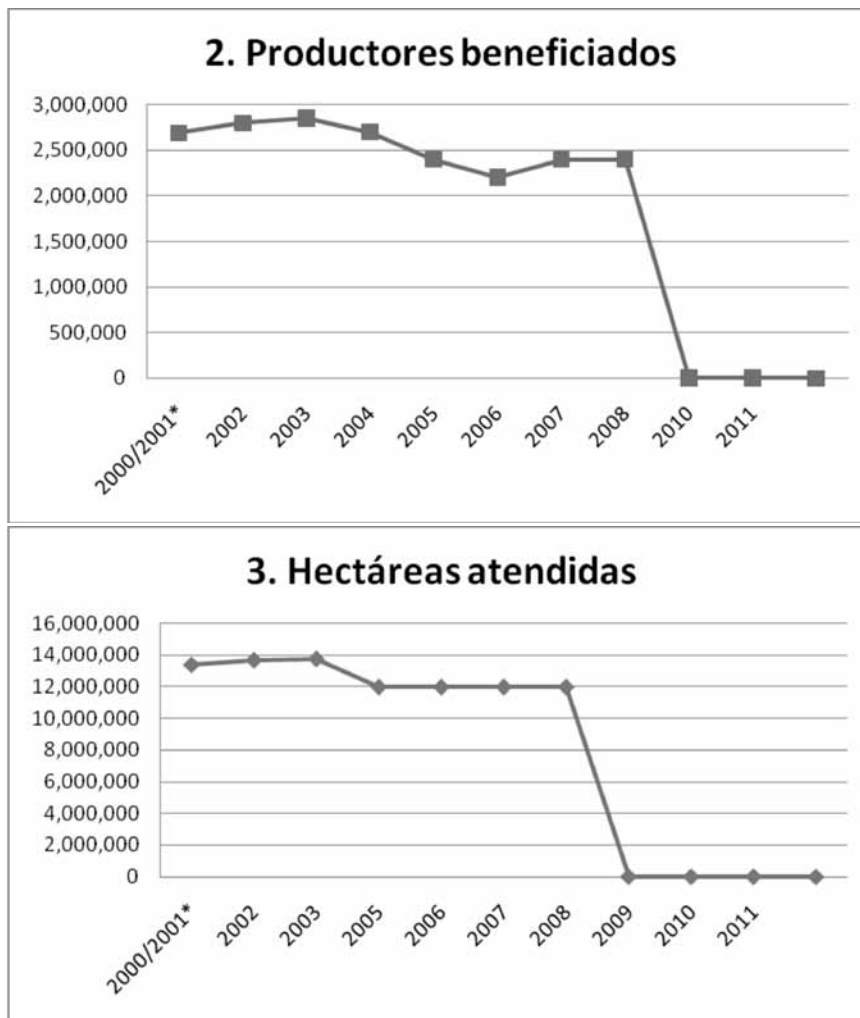
## Anexo II.

### Datos utilizados en la elaboración de las Gráficas 1, 2 y 3 del capítulo IV

En la elaboración de estos gráficos se utilizaron exclusivamente las cifras reportadas por la dependencia Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) en los informes trimestrales finales correspondientes a cada uno de los ejercicios. Para el caso de 2011, las cifras corresponden al primer informe trimestral. Los datos brutos sobre los cuales se elaboraron estas gráficas se presentan a continuación:

Ejercicio Fiscal	Recursos ejercidos (mdp)	Productores beneficiados	Hectáreas
2000/2001	10,996.0	2,692,000	13,404,000
2002	11,850.0	2,800,000	13,700,000
2003	13,061.0	2,849,000	13,776,000
2004	13,038.0	2,700,000	N/E
2005	12,478.9	2,400,000	12,000,000
2006	12,308.1	2,200,000	12,000,000
2007	12,446.1	2,400,000	12,000,000
2008	12,502.5	2,400,000	12,000,000
2009	16.8031	N/E	14,802
2010	15.321005	2,700	14,203
2011	13.679849	2,700	12,480





**Observaciones obtenidas de los informes:**

**2000/2001:** Estas cifras incluyen al ciclo agrícola otoño 2001/2002.

**2002:** Los recursos ejercidos representaron el 99.9 por ciento de lo programado y un incremento nominal de 6.8 por ciento con respecto a los del año 2001.<sup>72</sup>



<sup>72</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2003. 1º de enero al 31 de diciembre*, México. Disponible en: <http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00procampopof2003texto.pdf> (consulta: 6 de julio de 2011). p. 12.

- 2004:** El concepto de este año incluye 22.9 millones de pesos por pagos pendientes de ejercicios anteriores.<sup>73</sup>
- 2005:** Se incluyen 46.9 millones de pesos por pagos pendientes.<sup>74</sup>
- 2007:** No se incluyen 135,026,999 pesos de pagos pendientes, de ejercicios fiscales anteriores que representan 132,991 hectáreas ni 3,258,445 pesos de pagos emergentes, que representan 4,512 hectáreas.<sup>75</sup>
- 2008:** Se incluye un monto de 23.9 millones de pesos de pagos pendientes de ejercicios fiscales anteriores, que representan 23.6 miles de hectáreas y también incluye 2.7 millones de pesos de pagos emergentes, que representan 3.4 miles de hectáreas. Cabe señalar que se tiene un importe de 1.3 millones de pesos que representan 1.3 miles de hectáreas correspondientes a economías realizadas en el año fiscal.<sup>76</sup>
- 2009:** Para este año, la entidad reporta una cantidad como “aprobada”, mientras que en la evaluación del CONEVAL se considera que en ese año el Programa no ejerció recurso alguno.<sup>77</sup>
- 2010:** El presupuesto original autorizado no incluye 280,833 miles de pesos correspondientes a gastos de operación.<sup>78</sup>



<sup>73</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2004*. 1º de enero al 31 de diciembre, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 13.



<sup>74</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2005*. Informe enero-diciembre 2005, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 6.

<sup>75</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2007*. Informe enero-diciembre 2007, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef\\_4to\\_trimestre\\_2007\\_texto\\_final.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef_4to_trimestre_2007_texto_final.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 4.

<sup>76</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Enero-diciembre. Año fiscal 2008*, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o\\_informe\\_trimestral\\_2008.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o_informe_trimestral_2008.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 4.

<sup>77</sup> Cfr. CONEVAL, *op. cit.*, p. 1.

<sup>78</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2010. Año fiscal 2010*, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO\\_2010\\_Dic.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO_2010_Dic.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 5.



■ ■ ■

La publicación del libro de los ensayos ganadores del Undécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas terminó de imprimirse en el mes de noviembre de 2011, en los Talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis, Col. Sta. Ma. La Rivera, Del. Cuauhtémoc, México, D.F., Tels.: 5547 1542 y 5547 3540

Esta edición consta de 1000 ejemplares.

■ ■ ■