

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO  
(ICGDE)**



Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias de Gobierno y Política  
**LA INEFICIENTE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO**

Presenta: Mtra. María del Pilar Muñoz Antonio

Director de Tesis: Dr. Humberto Morales Moreno

ENERO 2020

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA

##### 1.1 PRINCIPALES POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

##### 1.1.2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

##### 1.2 EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS

##### 1.2.1 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

##### 1.3 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN

#### CAPÍTULO 2. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

##### 2.1 PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

##### 2.1.1 EL CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR A NIVEL INTERNACIONAL

##### 2.1.2 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

##### 2.1.3 PRINCIPALES ACTORES EN EL ESQUEMA ACTUAL

2.1.4 LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

2.2.3 RETOS ACTUALES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

2.2.4 DÉFICIT DEL MODELO ACTUAL DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

2.3 LA INEFICIENTE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO CUANTITATIVO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 LA SELECCIÓN DEL CASO MEXICANO

3.1.1 EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

3.1.2 JUSTIFICACIÓN

3.1.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1.4 PREGUNTA

3.1.5 HIPÓTESIS

3.2 EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

3.2.1 DESARROLLO DE LAS AUDITORIAS

3.2.2 OBJETIVO DE LAS AUDITORIAS

3.2.3 TIPO DE AUDITORÍAS

3.2.4 EL INFORME DE RESULTADOS DE LA CUENTA PÚBLICA

3.2.5 ANÁLISIS DEL INFORME Y RECOMENDACIONES A LA ASF

3.3 MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS PARA EL CASO DE MÉXICO

3.3.1. BASE DE DATOS DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: EL SISTEMA PÚBLICO DE CONSULTAS DE AUDITORÍAS [www.datos.asf.gob.mx/asf.gob.mx](http://www.datos.asf.gob.mx/asf.gob.mx)

3.3.2 DELIMITACIÓN DEL ESPACIO TEMPORAL: CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO AÑO 1985-2018

3.4 APLICACIÓN DEL MODELO DE REGRESIÓN LINEAL POR MÉTODO DE MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS (MCO)

CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN. PERSISTENCIA DE LA INEFICIENCIA EN LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO.

4.1 RESULTADOS DEL MODELO DE REGRESIÓN LINEAL POR EL MÉTODO DE CUADRADOS ORDINARIOS

II. CONCLUSIONES

III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IV. ANEXOS

## I. INTRODUCCIÓN

México es un país de fuertes contrastes en varios aspectos de su vida pública. Por un lado, un sector minúsculo de la sociedad mexicana es capaz de concentrar el 80% de la riqueza nacional, y más del 50% de la población concentra el mayor nivel de pobreza extrema, a pesar de los esfuerzos por los gobiernos de reducir la pobreza en todos sus niveles. 29,318 miles de personas presentaron rezago educativo; 21.8 millones de mexicanos no tuvieron acceso a los servicios de salud; la disponibilidad del recurso hídrico del subsuelo disminuyó 68.4% en los últimos 54 años, ya que pasó de 2,062.6 m<sup>3</sup> /hab/año en 1962 a 651 m<sup>3</sup> /hab/año en 2016. Por tanto, la atención de la pobreza, la erradicación del hambre, garantizar una educación de calidad, una vida saludable y la disponibilidad del agua– se convierte en un asunto estratégico y de interés nacional.

Ante tal contexto, en el presente documento se delinearán los principales argumentos teóricos, metodológicos y empíricos que sustentan la Tesis doctoral: la ineficiente fiscalización de la Cuenta Pública en México en el periodo 2010-2018. Es decir, se exponen los elementos que configuran el diseño metodológico de la investigación que se pretende realizar en el marco del Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política.

Se parte de la idea de que una eficiente fiscalización superior en México impactará significativamente en el buen uso de los recursos presupuestarios, que en consecuencia beneficiará a la sociedad en su conjunto y así mismo, se evitará comportamientos corruptos de los funcionarios que ejercen directamente los presupuestos públicos.

A continuación se describe cómo está constituido el presente trabajo de investigación. En el 1er capítulo, se explicará el marco teórico, conceptual e institucional en el cual se propone iniciar con la descripción de lo que se entiende por Fiscalización Superior, qué significa conceptualmente, cuáles son los principales postulados teóricos sobre el tema, cómo se manifiesta este fenómeno en otros países similares al caso mexicano, cuales son los aportes de estudios recientes en México, se pretende identificar qué es lo que no se ha estudiado, para que a partir de este bosquejo, se presente los avances más importantes sobre la evidencia empírica, los autores más reconocidos, las principales discusiones, debates, controversias y acuerdos. Con ello, se pueda explicitar cual es la laguna del conocimiento que existe en el tema, para justificar porque mi propuesta de investigación es un estudio original para las ciencias sociales.

Así mismo, se determinará el proceso institucional en el que se relacionan el ejercicio de los recursos públicos y la Fiscalización Superior, los cuales se encuentran inmersos en un ciclo presupuestal anual del ejercicio fiscal. También será fundamental contar con la claridad necesaria sobre los diversos conceptos intrínsecos relacionados entre la rendición de cuentas, la corrupción de los recursos públicos y la fiscalización superior de la cuenta pública. Así como, identificar los mecanismos de control interno del ejecutivo a través la Secretaría de la Función Pública y el control externo del Legislativo, representado por la Auditoría Superior de la Federación. Por lo que esbozará en el diseño institucional de la ASF en México, para visibilizar el marco jurídico en la efectividad de la Fiscalización Superior. Finalmente, en éste capítulo se establecerá la relación de Agencia de la ASF con la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

En el 2° capítulo, se analiza el contexto de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública en México, qué cabe anticipar que es el instrumento por excelencia en el que

se informa sobre el ejercicio de los recursos públicos a la sociedad mexicana. Así mismo, se indicará las principales funciones de la fiscalización superior cómo mecanismo de control externo de la administración pública, el cual es llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano autónomo adscrito al Poder Legislativo. Se identificará los objetivos fundamentales de la institución y los principios rectores de la fiscalización superior en México.

Así mismo, con el objetivo de contar con un panorama más amplio, se reconocerá e identificará en un contexto internacional, las mejores prácticas de modelos de fiscalización.

Cabe mencionar que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), es el ente que integra a las entidades de fiscalización superior alrededor del mundo, el cual a través de foros internacionales acuerdan las mejores prácticas que debieran seguir los órganos de fiscalización de los distintos países que la integran, para ejecutar adecuadamente sus principales funciones.

Es importante analizar cuál ha sido el desempeño de México en la fiscalización superior en México, a través de diversos estudios realizados que abonen al debate de la selección de estudio cómo caso mexicano, que permita fundamentar el tema de la tesis doctoral que se presenta. Por lo que se profundizará metodológicamente el objeto de estudio, en el cual se analiza el fenómeno de la fiscalización en México y se establece el planteamiento del problema, basada en lo que los estudios previos refieren acerca de sus aproximaciones, a su naturaleza, características y contextos.

En este marco, se propone distintas preguntas de investigación, que nos lleve a una hipótesis sobre el cual se establece el planteamiento del problema. La principal pregunta que se plantea se refiere a ineficiente fiscalización en México, por lo que a pesar de los cambios institucionales en la Auditoría Superior de la

Federación (ASF), no ha logrado impulsar una eficiente fiscalización que mejore el ejercicio del presupuesto público del gobierno mexicano.

Así mismo, en este capítulo se explica el porqué de la pertinencia del tema, por lo que se expone el contexto sobre la existencia de la problemática, es decir, se aclaran los argumentos que justifican a la ineficiencia con la que ejerce el gasto público y por la utilización generalizada de prácticas corruptas en el ejercicio del presupuesto público. Por tanto, en la hipótesis se esboza la idea de que un mejor ejercicio de presupuesto público (gasto fiscalizado) depende de una eficiente fiscalización de los recursos públicos (auditorías), es decir que existe una relación positiva entre las auditorías realizadas y el gasto fiscalizado, y como resultado, se reduce la discrecionalidad del uso de los recursos.

En esta tesis doctoral, se pretende discutir la idea de que fundamental que el presupuesto público sea eficiente y transparente, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

En el 3er capítulo se presenta el marco metodológico cuantitativo de la investigación, por lo que se definirá el método de la recolección de datos para el caso de México, lo que conlleva a una revisión histórica de los datos existentes sobre las auditorías llevadas a cabo en el periodo de estudio. Derivado de la revisión de las distintas fuentes de información, se delimitará el espacio temporal de la investigación y la fuente principal para generar la base de datos que permita la aplicación de los modelos econométricos. Cabe señalar, que existen en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Sistema Público de Consulta de Auditorías, el cual está publicado en la página electrónica: <http://www.asfdatos.gob.mx/>, en el que presentan información sobre los tipos de auditoría que llevan a cabo para cada ejercicio fiscal. Así mismo, se presentan datos sobre observaciones/acciones que llevan a cabo para la revisión del ejercicio de recursos. Será fundamental para llegar a los resultados esperados, la

generación de un método de análisis en el que se realicen pruebas estadísticas, para observar el desempeño de las auditorías que presenta la ASF durante el periodo de estudio.

En el 4° capítulo, se inferirán los resultados de los métodos de análisis aplicado para comprobar o rechazar la hipótesis planteada como objeto de estudio. Se explica gráficamente la tendencia de los distintos tipos de auditorías del año 2000 al 2018 para un mejor análisis ilustrativo.

Finalmente, se presentarán las conclusiones finales que se determinaron en la tesis doctoral. Se presenta la bibliografía consultada y los anexos.

## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA.**

En este apartado se presentarán los aspectos más relevantes del marco teórico de las perspectivas desde las cuales se estudiará el fenómeno de la fiscalización que ejecuta la Auditoría Superior de la Federación: cómo un Órgano técnico autónomo, que cuenta con las facultades legales para fiscalizar el presupuesto público que ejerce el gobierno mexicano.

Se propone iniciar con la descripción de lo que se entiende por Fiscalización Superior, qué significa conceptualmente. Se pretende identificar qué es lo que no se ha estudiado, para que a partir de este bosquejo, se presente los avances más importantes sobre la evidencia empírica, los autores más reconocidos, las principales discusiones, debates, controversias y acuerdos. Cabe señalar que la revisión literaria se presenta desde lo general a lo particular, para que converja hacia el enfoque seleccionado, señalando las ventajas que tiene sobre otros enfoques para realizar el estudio.

### **1.1 PRINCIPALES POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

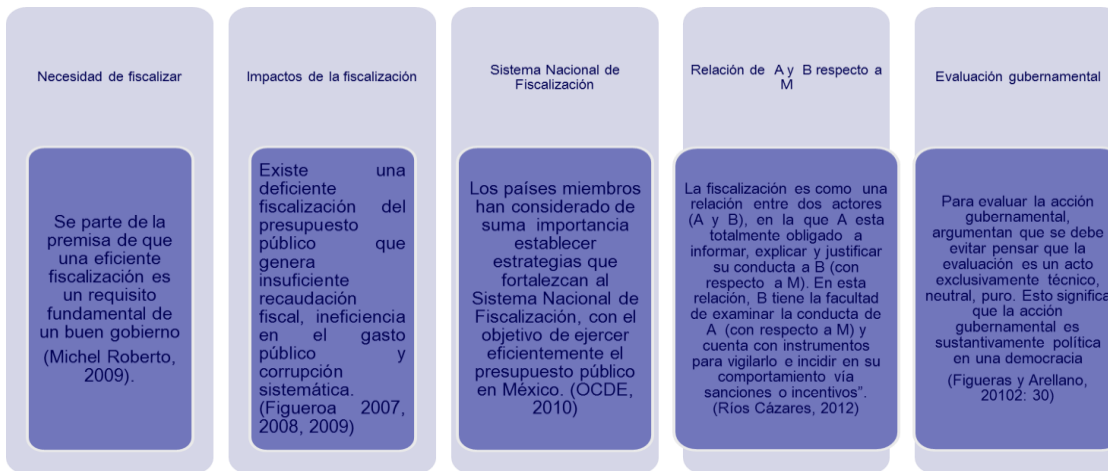
En este apartado nos acercaremos a la definición de la fiscalización basados en distintas corrientes teóricas y enfoques que nos permitan argumentar de manera sólida el tema de investigación.

Definir a la fiscalización, enfrenta el problema de las definiciones en ciencias sociales, ya que éste es un solo ejemplo más de conceptos amplios que admiten una multiplicidad de significados. Sin embargo, para efectos del marco teórico, se considera la propuesta de un grupo de académicos: “la fiscalización es como una relación entre

dos actores (A y B), en la que A esta totalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos”. (Ríos Cázares, 2012).

Existen teorías que contraponen a lo anterior, ya que en realidad, existen problemas para medir el desempeño o la ineficiencia gubernamental, debido a que la acción gubernamental es compleja, lo que afecta las posibilidades de medir efectivamente los resultados. Para evaluar la acción gubernamental, argumentan que se debe evitar pensar que la evaluación es un acto exclusivamente técnico, neutral, puro. Esto significa que la acción gubernamental es sustantivamente política en una democracia. Asimismo, los problemas públicos suelen ser intrínsecos, multicausales, y por ende, los gobiernos no son maquinarias, sino que están compuestos por gente pensante y con intereses propios. (Figueras y Arellano, 2010)

Por tanto, la evaluación de resultados es posible, siempre y cuando se comprenda esta dinámica sin caer en simplificaciones burdas del aparato gubernamental como máquina expendedora. La evaluación de resultados es importante para una fiscalización superior y una rendición de cuentas fortalecida, pero lograrla implica avanzar sobre una visión más completa de la actividad. A continuación se presenta algunos estudios sobre la Fiscalización Superior:



### 1.1.2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO.

A continuación presento otras perspectivas teóricas. Uno de los conceptos importantes que se analiza es el ejercicio del poder público, es decir cómo los entes públicos que legislan, ejecutan o imparten justicia, interactúan entre sí para cumplir con sus funciones elementales, sin que implique un dominio de uno sobre el otro, fomentando un esquema de pesos y contrapesos.

De acuerdo a Nohlen, bajo su enfoque Neoinstitucionalista, considera el sistema de gobierno mexicano cuenta con un “fuerte presidencialismo” a pesar de que el poder Legislativo y Ejecutivo son independientes. Para el autor, es necesario establecer “ajustes funcionales del sistema Presidencial, mostrando posibles opciones de Reforma Constitucional.

La premisa es que es fundamental la separación de las facultades del Estado, para dos cosas importantes en un sistema democrático: la protección de los derechos de los ciudadanos, para evitar el perjuicio en la administración de sus recursos privados que se convierten en públicos cuando paga impuestos; y evitar la concentración del poder que convierta al sistema de gobierno mexicano en autoritario.

En este contexto teórico, el diseño Institucional del ejercicio del poder público el cual se ha intentado implementar en México, es evidente que aún impera el papel protagónico del presidencialismo y el régimen de partidos. Conforme con Sartori (1997), un sistema presidencial se considera como tal cuando: a) el presidente es electo popularmente; 2) no puede ser retirado del cargo por decisión del congreso; 3) encabeza el gobierno que designa y 4) cuenta con la separación de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No obstante, para México, el sistema presidencial se ha transformado en un presidencialismo en el que “todo el poder público” lo ejerce el ejecutivo, el cual a sí mismo, es el que decide fácticamente en la conformación de los poderes Legislativo y Judicial, ejerce el control sobre los medios de comunicación y dirige indirectamente los procesos electorales, entre otras funciones.

El presidencialismo en México llegó a su máxima expresión en los años ochenta y con la democracia y alternancia vivida con más intensidad a partir de los noventas, se ha venido disminuyendo sus efectos pero no ha desaparecido del todo. Como lo menciona Gertz y Maldonado (2009), “actualmente los tres poderes en México, que son el instrumento del ejercicio de la fuerza de unos cuantos sobre los derechos de la persona y de las mayorías, han ido pervirtiendo el modelo original, ya que tanto los poderes como muchos partidos políticos, se han convertido en un todo sistémico y unitario que se sirve a sí mismo y que utiliza a la comunidad y a la sociedad como pretexto para ejercer una nueva forma de oligarquía absoluta y abusiva con altos riesgos para preservar el pacto social.

En síntesis, el régimen de partidos políticos en el contexto de una democracia la cual los ciudadanos participan activamente sólo en las elecciones pero no en el ejercicio de una efectiva rendición de cuentas del poder público descrito anteriormente, puede tener consecuencias indeseables en funciones públicas

críticas tales como en la rendición de cuentas, la fiscalización de los recursos públicos utilizados por los diferentes poderes, la transparencia y el acceso a la información pública y el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos. En ese sentido, tal y como lo apunta Villoria (2010), una adecuada rendición de cuentas, un ejercicio transparente de los recursos públicos y la promoción de la participación ciudadana en la cosa pública abonan a la existencia de un buen gobierno, y por ende al desarrollo de una cultura de legalidad que impacta finalmente en la calidad democrática del país.

A pesar de los constantes avances democráticos en México, se sigue reconociendo públicamente “el control del Presidente sobre los poderes públicos” Aquí argumentamos la idea de que, a pesar de las reformas constitucionales, en la realidad no existen las condiciones políticas que debieran imperar para que la Auditoría Superior de la Federación pudiera desempeñar eficazmente su labor. Es decir, se requiere a) madurez del régimen político, b) menor preminencia del régimen partidista y c) mayor civilidad de los actores políticos.

Las circunstancias de disputa política en la que está inmersa la discusión de la agenda legislativa no permite la aprobación consensuada sobre los mecanismos más eficientes para asignar los recursos públicos, transparentarlos y rendir cuentas a la sociedad mexicana. Es decir, que mientras no se cuente con un sistema eficiente de pesos y contrapesos que permita el juego del poder sobre los factores que generen confianza en las instituciones, la función de la fiscalización seguirá siendo frágil.

Otro elemento de análisis, es la cuestión de la usurpación del poder del estado por los partidos políticos, ya que defienden más sus intereses partidarios que el de la ciudadanía, es decir el interés general del país. Por ejemplo, un sistema de congreso es representativo porque es elegido por los ciudadanos, pero no se

traduce en una representación de mandato. Por tanto, en la realidad los diputados actúan como representantes de la fracción parlamentaria a que pertenecen más que a representantes de la población que los eligió.

En este sentido, es importante reconocer que si bien México ha avanzado en el pasado reciente hacia la democracia debido a la alternancia en el ejercicio del poder, en escenario real es que se puede mejorar más, ya que sigue habiendo muchas áreas de oportunidad en el manejo político de las relaciones entre las instituciones públicas. Para finalizar, se considera que para que mejore el funcionamiento de la Auditoría Superior a nivel Federal y Estatal, se requiere de una clase política más racional y coherente con sus compromisos ciudadanos, que se comprometa y cumpla con velar por los intereses de sus representados con una visión de Estado y no con una visión partidista.

## **1.2 EL CONTROL EXTERNO E INTERNO DE ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN**

El ejercicio de los recursos públicos, por la propia naturaleza de los mismos, debe ser sujeto a un exhaustivo proceso de rendición de cuentas a la comunidad y acompañado de una detallada revisión para verificar que se hayan cumplido los objetivos y metas trazadas. En este sentido, la rendición de cuentas y la fiscalización, son dos caras de una misma moneda: informar y verificar; rendir cuentas y evaluar. La fiscalización parte de la noción básica del control que se debe tener sobre las personas e instituciones que son responsables del ejercicio de los recursos públicos. En la administración pública, el control tiene dos enfoques: preventivo y correctivo. El control preventivo es el mecanismo que se adopta inicialmente para promover la integridad de las operaciones que realizan las entidades gubernamentales y para proteger sus activos y recursos. Asimismo, el control correctivo está diseñado para analizar las acciones gubernamentales, verificar que se hayan realizado de acuerdo a los ordenamientos establecidos en las leyes, a lo

previsto en los planes y programas de gobierno y con la eficiencia y calidad que requiere la comunidad, y sancionar a los responsables de las desviaciones de los objetivos planteados.

La fiscalización o control de la administración pública regularmente se da a través de esquemas de operación: la externa que es realizada por el Poder Legislativo a través de un órgano técnico que desempeña la función de fiscalización superior; y la interna que se realiza en forma directa por el Poder Ejecutivo, por medio de una dependencia que asume diferentes denominaciones pero cuyo objetivo es de fungir como un órgano interno de control. Ahora bien, independientemente de los diferentes enfoques de control, éstos deben desarrollar al menos cuatro elementos básicos, tal y como lo establecen Stoner y Freeman (1994): 1) Establecer normas de desempeño, 2) Medir el desempeño actual, 3) Comparar este desempeño con las normas establecidas y 4) Si se detectan desviaciones, emprender acciones correctivas. En general, ambos sistemas de control – ya sea con el enfoque preventivo o con el correctivo - requieren para su operación efectiva mecanismos modernos y eficientes para que coadyuven de manera significativa a desincentivar acciones ilícitas y prácticas de corrupción.

Las diferencias más relevantes entre los esquemas de control mencionados, se ubican en el enfoque de control que utilizan, ya sea preventivo o correctivo; la dependencia que tienen respecto a alguna institución o poder público, el objetivo de la labor que desarrollan, las características principales de sus actividades; y los usuarios de sus informes.

## **1.2. 1 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

La fiscalización superior es una instancia de control externo de la administración pública, la cual es realizada por un organismo normalmente adscrito y/o coordinado con el Poder Legislativo de un ámbito gubernamental. El proceso de fiscalización superior implica analizar la cuenta pública presentada por una entidad gubernamental, rendir un informe sobre la misma, determinando -en su caso- los presuntos responsables y las sanciones económicas, administrativas y denuncias penales a que haya lugar, presentarlo a la consideración del poder legislativo, el cual resolverá su aprobación o rechazo y dará seguimiento a las acciones derivadas de la fiscalización. En este sentido, el objetivo de la fiscalización superior es verificar que la ejecución de los programas gubernamentales se ajusten a los términos y montos aprobados, que los montos de ingresos recaudados y egresos ejercidos se ajusten a las partidas presupuestales previamente aprobadas, el desempeño, eficiencia, eficacia y economía de los programas gubernamentales, si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron y aplicaron de acuerdo a los términos autorizados, el cumplimiento de todos los ordenamientos legales aplicables, si los activos, propiedades y derechos están correctamente registrados y salvaguardados y si los pasivos a su cargo son reales y están registrados en su contabilidad.

Por su parte, la fiscalización superior puede enfocarse desde una perspectiva constructiva o propositiva o también desde una perspectiva punitiva. Bajo el enfoque constructivo, la idea es que la fiscalización coadyuve con su trabajo a perfeccionar la actividad gubernamental, a facilitar la implementación de las políticas públicas y la estructuración de los programas públicos, a promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y a evaluar los resultados y el desempeño del gobierno. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de

metodologías de fiscalización, profesionalización del personal, y esquemas de coordinación entre instancias fiscalizadoras, entre otras.

Bajo el enfoque punitivo, la idea es que la fiscalización identifique principalmente desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos, identifique presuntos responsables, defina las sanciones a que fueran acreedores y se encargara o al menos atestiguara su adecuada implementación. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de independencia, autonomía y facultad efectiva para sancionar, entre otros. La elección entre uno u otro enfoque tendría que estar supeditado necesariamente a la magnitud e impacto del problema de la corrupción en un país y a los resultados obtenidos con los esfuerzos implementados previamente.

Independientemente del enfoque que se utilice, ya sea constructivo o punitivo, y debido a que la función de fiscalización superior tiene un impacto importante en el ámbito gubernamental y en la percepción de la ciudadanía acerca del desempeño de sus autoridades, es necesario que los principios fundamentales en que se sustenta estén claramente definidos y difundidos. Normalmente las leyes que regulan la función de fiscalización superior enuncian entre sus principios más importantes los siguientes: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El principio de posteridad es uno de los principios más estrictos de la fiscalización superior. Este principio especifica que la labor de fiscalización habrá de enfocarse al ejercicio fiscal inmediato anterior y sobre los procesos reportados como concluidos en los informes correspondientes. En forma similar, el principio de anualidad se refiere a que la revisión se enfocará a las operaciones de un ejercicio fiscal determinado del 1 de enero al 31 de diciembre. Por su parte el principio de legalidad se refiere a

que la función fiscalizadora deberá sujetarse a un estricto cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Por su parte, el principio de definitividad que también delimita a la actividad fiscalizadora, establece que una vez aprobada la cuenta pública por el Poder Legislativo, no podrá ser motivo de revisión posterior. Finalmente, el principio de imparcialidad específica que la función fiscalizadora debe conducirse con objetividad e independencia, libre de presiones externas y prejuicios, y el de confiabilidad propone que el trabajo de fiscalización deberá de ser desarrollado con un enfoque técnico y profesional, garantizando la calidad y seguridad jurídica de los resultados.

### **1.3 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

El ejercicio dividido del poder y el sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del estado y ámbitos de gobierno es una característica básica de las democracias modernas. Si el poder está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se vigilan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado (Rubio, 1997). De hecho, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado regularmente en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Adicionalmente a los poderes clásicos del estado, con el paso del tiempo, en Europa y posteriormente en Latinoamérica han ido surgiendo órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

La creación de órganos autónomos tiene un sustento jurídicamente robusto pues se establece en ordenamientos jurídicos contenidos normalmente en los textos constitucionales federales, en alguna ley específica o en decretos y tienen regularmente variadas formas y denominaciones. La creación de órganos

autónomos se ha dado principalmente como respuesta a problemáticas particulares en funciones públicas críticas, y tiene por objetivo fundamental proteger dichas funciones de vaivenes o influencias políticas, y dotarla de mayor eficiencia en su actuación. En el mundo, algunos ejemplos particularmente relevantes de órganos autónomos tienen que ver con la organización de las elecciones, con la protección a los derechos humanos, con la estructuración de los bancos centrales, con la elaboración de estadísticas nacionales, con aspectos de regulación y competencia económica y con el control externo de las entidades gubernamentales.

Un órgano autónomo es una entidad que realiza funciones esenciales del Estado, que está establecida normalmente en el máximo ordenamiento jurídico de un país -la Constitución- y que tiene autonomía en su administración y en el ejercicio de sus funciones. Normalmente, los órganos autónomos ejercen funciones que están asignadas a alguno de los poderes tradicionales del Estado, y que asumen ante la baja eficiencia con que el estado realiza dichas funciones públicas debido a limitaciones de diseño, operación e influencia política. Debido a su aparición relativamente reciente, aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar este tipo de figuras en el derecho público. Si se parte de la teoría clásica en la cual existen tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos no entrarían del todo en esa clasificación pues no pertenece a ninguno de los poderes existentes (Escudero Álvarez, Hiram). Sin embargo, los órganos autónomos presentan con frecuencia algunas incongruencias en su diseño y en su operación. Un ejemplo de lo anterior es que en algunos casos, los órganos autónomos son instituciones adscritas a un poder –normalmente el legislativo- aunque se supone que tienen autonomía para realizar sus actos.

En América Latina, México es uno de los líderes más importantes en la materia en cuanto al número y la fortaleza de sus organismos autónomos (Ackerman, 2007).

Durante las últimas dos décadas, el gobierno mexicano fundó el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y otorgó autonomía tanto al Banco de México como al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Una de las características más importantes de las organizaciones responsables de la fiscalización superior es la independencia con la que realizan dicha función. De acuerdo a Paolo Grossi (1997), en su sentido más amplio, la autonomía indica autodeterminación en sentido pleno, lo cual incluye aspectos financieros, técnicos y de gestión, por lo que este concepto implica la no dependencia o sujeción a otra autoridad y por tal motivo, la autonomía puede verse como una forma adicional de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía.

Las principales conclusiones de Ackerman (2007) son las siguientes:

1. Las instituciones independientes, emergidas de coaliciones políticas amplias y plurales, tienen un mayor potencial para ser implementadas en forma efectiva y sostenerse en el largo plazo, que las que son aprobadas en forma unilateral por burocracias estatales monolíticas y aisladas.
2. Los escenarios políticos pluralistas, y reñidos entre partidos y otros actores políticos, puede dar lugar a reformas institucionales dinámicas, innovadoras y perdurables.
3. Una ciudadanía activa y combativa es esencial para la construcción de un Estado democrático de derecho, pues en una sociedad democrática, una participación ciudadana activa, que actúa más allá de las elecciones, es una precondition para que las leyes y las instituciones funcionen democráticamente.

4. Propone estudiar las instituciones políticas como variables dependientes e independientes, respecto a su diseño pero también a su desarrollo institucional. Es decir, a partir de un método que observe a las instituciones simultáneamente como puntos de partida y como resultados, al tiempo que se considere en este análisis las influencias sociales extrainstitucionales.

5. Establece que las instituciones independientes muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. (Ackerman, 2007).

## **CAPÍTULO 2. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO**

### **2.1 PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.**

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) avanzadas, son instituciones de auditoría pública que tienen a su cargo la tarea de evaluar no sólo si se aplican correctamente los recursos, y si los entes gubernamentales atienden adecuadamente los procesos, procedimientos y normas establecidos, sino que esperan como resultado de sus revisiones, mejorar los resultados de las operaciones gubernamentales en base a los principios rectores de la Fiscalización Superior: legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (LFRCF); (Padilla 2009: 28)

En un análisis selectivo de los informes anuales de la EFS, muestran que dichos entes manifiestan una gran convicción sobre los beneficios de su actividad fiscalizadora y con ello, de paso, intentan justificar su existencia cómo Órgano Estratégico del Estado. En tal contexto, la Auditoría Superior de la Fiscalización (ASF) es el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados de la Unión a que se refieren los artículos 74, fracciones II y VI y 79 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, de acuerdo éste mandado legal, tiene como **principal objetivo fiscalizar a la Cuenta Pública**, para verificar el cumplimiento de las políticas públicas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

La institución es el ente que debería fomentar el manejo eficiente, productivo y honesto de los recursos públicos, promover la transparencia y la rendición de cuentas como elementos inherentes de la democracia y el estado de derecho al que se aspira en México.

### **2.1.1 EL CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR A NIVEL INTERNACIONAL**

A nivel Internacional, la Fiscalización Superior está organizado por la INTOSAI, el cual estableció la Carta Magna de la Fiscalización mundial en el Congreso Internacional realizado en la ciudad de Lima Perú en 1977. En el documento se plasma los principios internacionales de la actividad de las Entidades de Fiscalización Superior, que con independencia del modelo de fiscalización aplicada a cada país, pero principalmente los países en proceso de transición democrática (Europa Oriental y América Latina) se comprometieron a aceptar los principios mínimos necesarios para efectuar una fiscalización de calidad. (Padilla, 2009:7)

Las entidades de fiscalización consideran que no sólo han evaluado positivamente el valor agregado que tiene su trabajo para la sociedad en términos cuantitativos, sino también en términos cualitativos.

A continuación se presentan algunos ejemplos de Entidades de Fiscalización Superior a nivel internacional:

1) La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido señala que su misión es ser la encargada de vigilar el gasto público en representación del Parlamento. El Auditor General, es un funcionario público de la Cámara de los Comunes, jefe de la NAO y es independiente del gobierno. Su labor es certificar las cuentas de todos los departamentos del gobierno y amplio cuerpo de entidades del sector público. Tienen autoridad estatutaria para informar al Parlamento de la economía, eficiencia y efectividad con el cual las entidades del sector público emplean los recursos.

2) Al establecer su visión y misión, la Auditoría General de Canadá (AGC), una de las más avanzadas instituciones de fiscalización del mundo, claramente define que su propósito central es coadyuvar a la mejora del gobierno: "Proporcionar en todo el trabajo realizado por el Parlamento, un gobierno productivo, honesto y responsable, realizando auditorías independientes, examinando la información objetiva relevante, y

aconsejando al Parlamento. Promocionar rendición de cuentas y las mejores prácticas en las operaciones gubernamentales.

3) El papel principal del Tribunal de Cuentas es evaluar si el presupuesto de la Unión Europea se ejerce correctamente, en términos legales y en términos de una administración financiera. El Tribunal trabaja para ayudar a garantizar que el Sistema de la Unión Europea y al Consejo de Gobierno, proporcionándole los reportes que contienen los hallazgos de sus revisiones.

4) La Contraloría General de la República de Chile es un órgano superior de Fiscalización de la Administración Pública del Estado, que goza de autonomía constitucional plena frente al Poder Legislativo y demás Órganos públicos incluyendo al Congreso, y tiene como uno de sus objetivos estratégicos centrales: “ ayudar a promover el bien común, al proceso permanente de modernización del Estado”. Este objetivo se logra orientando las actividades de este Órgano de Control externo a preservar fundamentalmente el Estado de Derecho, lo cual explica que la CGRCH sea esencialmente una entidad de control de legalidad de los actos de Administración.

La labor fiscalizadora de la Contraloría General de la República de Chile tiene carácter jurídico, contable y financiero, bajo la óptica de cautelar el principio de legalidad, verificando que los órganos de Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la Ley chilena contempla.

5) La Contraloría General de la República de es el máximo órgano de control fiscal del Estado de Colombia. Tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo de las distintas entidades públicas.

La fiscalización practicada por la CGRC se orienta a evaluar los resultados obtenidos por las entidades públicas, si gestionan los recursos apegados a la legalidad y sujetos a los principios de economía, eficiencia, equidad y sostenibilidad ambiental. Al examinar los resultados financieros del sector público determina en qué medida se logran los objetivos de los planes, programas y proyectos. La visión de la CGRC es coadyuvar a una Administración Pública fundamentada en la eficiencia y la moralidad.

Cinco aspectos relevantes que son objeto de la fiscalización superior de Colombia son:

- a) garantizar un mecanismo de institucionalización para la mejora continua de las entidades públicas como resultado de sus evaluaciones,
- b) Establecer un mecanismo efectivo de rendición de cuentas de los servidores públicos,
- c) Combatir la corrupción,
- d) Desarrollar un mecanismo efectivo para incorporar la participación ciudadana al proceso fiscalizador y
- e) Establecer un mecanismo específico de rendición de cuentas para el órgano fiscalizador superior colombiano.

6) El órgano externo de control de Uruguay, que se organiza bajo el modelo francés de Tribunal de Cuentas, presenta características interesantes cuyo análisis permite examinar la forma en que pretende influir en la gestión de los recursos públicos del país. El Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay tiene el cargo de vigilar la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública.

En términos generales lleva a cabo cinco funciones centrales que le permiten cumplir con su misión: asesoramiento al Poder Ejecutivo Municipal y Departamental, asesoramiento al Poder Legislativo, asesoramiento a organismos públicos (consultas), la presentación del informe anual, y el desarrollo de funciones especiales de control. Mediante estas funciones, el TCRU tiene un canal directo de influencia en la gestión pública del gobierno.

La normativa y legislación imperante en Uruguay facultan a su órgano de fiscalización superior, el Tribunal de Cuentas, para tener una participación muy activa en el proceso de aplicación del gasto público, facultad que otros órganos similares no poseen. Sin embargo, no existen estudios e investigaciones que demuestren con el debido rigor técnico, si esas facultades se han traducido en un gasto público de mejor calidad.

7) Finalmente, es de destacarse en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la entidad de fiscalización superior de México, cuya misión es la siguiente: “Informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales. Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos, por lo que el fortalecimiento de las facultades de la entidad de fiscalización superior de la Federación ha resultado fundamental en la Reforma del Estado Mexicano”

Aunque la filosofía de esta misión revela una gran visión, lo cierto es que a la fecha no hay estudios sistemáticos suficientes que permitan corroborar plenamente los aportes de la fiscalización al buen funcionamiento del gobierno, aunque ello no niega los avances y logros que ha registrado particularmente en la última década, pero también revela la necesidad de institucionalizar el mecanismo apropiado mediante el cual se constaten periódicamente y de manera irrefutable sus aportes para mejorar la calidad

de vida del gobierno. En síntesis, la relación entre la fiscalización y la calidad de la gestión pública en un contexto democrático, no ha sido examinada con el rigor debido, ello no quiere decir que no exista ese vínculo. Falta demostrar su articulación y calidad de la misma.

## **2 2. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

La fiscalización superior en México constituye un instrumento fundamental del Estado para evaluar la gestión del gobierno y para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta, pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas, con lo cual los gobernantes pueden rendir cuentas al pueblo, en cumplimiento con los principios democráticos de la Constitución Mexicana que a la letra señalan:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Justamente por ello, la fiscalización superior, atribución exclusiva del Poder Legislativo y en particular de la Cámara de Diputados, debe entenderse como el acto soberano del pueblo que actúa a través de sus representantes populares, para verificar y garantizar que la acción del gobierno se oriente en beneficio de la población.

Esta premisa es clave para concebir el sentido de la fiscalización superior: el poder que ejecuta el gasto para bien de la Nación, debe rendir cuentas de sus resultados ante el poder que emana del pueblo.

De ahí que la fiscalización superior sea también un garante del equilibrio de poderes de la Nación, al dársele un sentido de obligatoriedad a la rendición de cuentas de todos los entes públicos ante la representación popular.

Con el nuevo esquema de fiscalización resultante de la reforma constitucional de 1999, el Estado mexicano dispuso de un órgano de auditoría y fiscalización enriquecido

que no sólo se orienta a revisar el manejo de los recursos federales, sino que también evalúa el cumplimiento de los planes y programas, emite recomendaciones (aunque no de carácter vinculatorio), finca responsabilidades y propone el establecimiento de sanciones.

A partir de esta reforma, el nuevo esquema de fiscalización en los casi ocho años de funcionamiento generó beneficios innegables en cinco ámbitos específicos:

- a) Instrumentación de reformas adicionales al marco jurídico,
- b) Reorientación del enfoque de fiscalización superior,
- c) Mejoría en el desempeño del órgano fiscalizador en la revisión de la cuenta pública y en el ejercicio de sus facultades
- d) Mayor calidad de los informes que se envían a la Cámara de Diputados y,
- e) Difusión del modelo de fiscalización federal al ámbito local.

Aún con ello, la fiscalización superior no ha podido consolidarse como el auténtico instrumento de evaluación que se requiere para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, mejorar los resultados de las políticas y programas públicos y de manera específica, aportar elementos decisivos para elevar los niveles de vida de la población.

Bajo éste reconocimiento y con un papel claramente activo de la Comisión de Vigilancia, se impulsaron nuevas reformas de largo alcance, entre las cuáles pueden citarse las siguientes:

- Se reformaron 2 y 32 de la Ley de Fiscalización Superior, a fin de hacerse explícitas las facultades de la ASF de fiscalizar fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, así como para establecer la obligación de la ASF de entregar un informe semestral a la Cámara de Diputados sobre la solventación de observaciones, fortaleciendo la rendición de cuentas.

- Se realizaron reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134, que fueron publicadas el 7 de mayo de 2008 que tendrán en el futuro inmediato impacto relevante en la fiscalización del país.

Derivado de estas reformas, el 31 de diciembre de 2008 fue expedida la Ley de Contabilidad Gubernamental autorizada por el Congreso en el que se establecen los criterios generales para lograr una adecuada armonización de la contabilidad gubernamental y la homogeneización de la información en todo los órdenes del gobierno, incluyendo la valuación del patrimonio del Estado y su expresión de los estados financieros.

Las reformas establecen facultades para dotar de autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización de las Legislaturas locales.

Se induce una mejor adecuación del ciclo presupuestal a la fiscalización a reducirse el plazo para la entrega de la cuenta pública por parte del poder ejecutivo, el informe de resultados de su revisión a cargo de la ASF, y la introducción de la obligación para la Cámara de Diputados de concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente a su presentación, basándose en su contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la ASF.

Se otorgan facultades a la ASF para emitir recomendaciones en las auditorías al desempeño, a fin de promover el mejoramiento en la eficacia, eficiencia y economía en la aplicación de los recursos de los programas gubernamentales.

Se precisa la facultad de la ASF para fiscalizar directamente recursos administrados o ejercidos por los estados, municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

El 29 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual contiene importantes avances al marco fiscalizador con impactos en la calidad del mismo, al respecto destacan las modificaciones siguientes:

La ASF podrá verificar si se cumplieron las metas de los indicadores en el presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con la Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales.

La ASF podrá formular a los entes fiscalizados recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, la eficiencia y economía de las acciones de gobierno, con el propósito último de elevar la calidad del desempeño gubernamental.

La ASF podrá elaborar los lineamientos para la verificación al desempeño y la comprobación de los recursos en relación a la fiscalización del gasto federalizado.

Asimismo, se establece la obligación de que la ASF entregue un informe semestral sobre el estado que guardan las observaciones promovidas.

El Pleno de la Cámara votará a más tardar a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto, situación que obliga al legislador a una más estrecha vigilancia del Gobierno.

La Comisión de Vigilancia de la ASF evaluará el desempeño del ASF respecto del cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías, y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión. Este es un asunto relevante pues la evaluación implicará medir el efecto de la fiscalización en distintos ámbitos de la administración pública.

Asimismo, podrá aprobar los indicadores que utilizará la UEC para la evaluación del desempeño de la ASF y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad.

Estas reformas culminan esfuerzos de mucho tiempo con la concurrencia de la H. Cámara de Diputados a través de la CVASF, la Unidad de Evaluación y Control y los congresos locales; esfuerzos de continua reflexión y atención sobre las tendencias internacionales y locales de la fiscalización, con el objetivo de impulsar un procesos de mejora continua de la fiscalización superior, en el contexto de la cultura de rendición de cuentas y de la inducción de gestiones públicas de calidad.

Incluso, no sería aventurado afirmar que esta ola de reformas no habría sido posible sin el trabajo de la Comisión de Vigilancia, pues una parte sustantiva de las nuevas disposiciones constitucionales y otra más de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, derivan de recomendaciones que fueron derivadas de los trabajos de análisis al Informe de resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

## **2.2.1 PRINCIPALES ACTORES EN EL ESQUEMA ACTUAL**

Como se ha señalado, la Carta Magna asigna a la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de evaluar los resultados de la gestión financiera y el cumplimiento de objetivos y metas de los programas de gobierno a través de la fiscalización de la Cuenta Pública, documento por el cual los Poderes le rinden cuantas a la representación popular.

Para cumplir con esa facultad, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad encargada de realizar la revisión de la Cuenta Pública, pero a la cual supervisa y evalúa, a través de la Comisión de Vigilancia y de su órgano técnico, la Unidad de Evaluación y Control, a efecto de garantizar que la fiscalización de los recursos públicos se realice de acuerdo a lo que establece la Constitución y la Ley de la materia.

La revisión de la Cuenta Pública concluye con la emisión del decreto respectivo por parte del Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Por tanto, podemos concluir que Constituyente facultó a la Cámara de Diputados, como representante del pueblo, para revisar la Cuenta Pública a través del ente de fiscalización superior de la Federación, evaluando si los resultados de la gestión financiera ejecutada por los Poderes de la Unión y los Estados por lo que corresponde a recursos federales, se han ajustado a los criterios de la propia Cámara de Diputados

estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, por último, verificar que dicho gasto se dio en cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Es este proceso exhaustivo de revisión, inspección y evaluación que permite comprobar si se ha procedido conforme a la ley y a las normas establecidas en materia de ejecución de la Ley de Ingresos y en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, en estas facultades exclusivas se considera coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Este mandato constitucional de fiscalizar las cuentas públicas, se da a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual tiene como encargo coordinar la relaciones entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última, constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, así como solicitar el informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

### **2.2.2 LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

Conforme al artículo 79 de la Constitución, la entidad de fiscalización superior de la Federación es la encargada de fiscalizar los recursos públicos, conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Para llevar a cabo su mandato la entidad de fiscalización goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Entre otras atribuciones, la entidad de fiscalización tiene a su cargo:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; así mismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, con conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

### **2.2.3 RETOS ACTUALES DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO**

La fiscalización superior es, sin duda, uno de los campos donde el país ha logrado avances fundamentales en la última década, particularmente perceptibles, en la configuración de un marco jurídico más sólido, en la construcción de nuevas instituciones, en la aplicación de renovados instrumentos técnicos de revisión, mayores facultades y presupuestos para el órgano fiscalizador, así como un esfuerzo importante por reducir las áreas que estaban al margen de la fiscalización y mejoras operativas en la revisión de la Cuenta Pública, aspectos que de alguna manera reflejan los nuevos equilibrios de poderes.

Debe reconocerse, no obstante, que el trabajo de la Cámara y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación ha sido crucial para lograr estos

avances y para mejorar las instituciones y las normas vinculadas con la fiscalización superior del país.

Pero a pesar de estos avances en el marco institucional y operativo de la fiscalización superior, es un hecho que deben materializarse diversas reformas de carácter estructural para consolidar un eficiente esquema de fiscalización superior en México.

No es desconocido que diversas voces en diferentes foros y círculos de opinión han manifestado su insatisfacción frente a los resultados de la fiscalización actual. Esta insatisfacción, se relaciona grosso modo con importantes elementos:

- Expectativas muy elevadas respecto a sus resultados que derivan del nuevo marco jurídico de la fiscalización superior, y de la consolidación del proceso democrático vinculado con el resultado del proceso electoral del 2000, expectativas que no se han cumplido desde el punto de vista de la percepción social.
- Se registran avances sumamente lentos en la rendición de cuentas, a pesar de la mayor independencia del órgano de fiscalización superior. En efecto, después de ocho años de autonomía de la ASF, la fiscalización superior parece estancada por una compleja red de trampas sutiles pero efectivas, de carácter institucional, legal, técnico, organizacional, y político que tiene como consecuencia resultados magros en la lucha contra la impunidad, un peso marginal de la rendición de cuentas en el ciclo presupuestal, y mejoras insuficientes en la calidad de la gestión pública, en el contexto de una economía que durante los últimos treinta años ha crecido por debajo de su potencial.
- Los escándalos de corrupción recientes en el nuevo México de la alternancia democrática, han propiciado en la percepción social, la idea de que la

fiscalización es incapaz de detectar y menos de combatir de manera oportuna la corrupción, y abusos de los que ejercen recursos públicos, en lo particular se ha comenzado a considerar a México como el paradigma por excelencia del florecimiento del fraude controlado.

- Insuficiente cobertura efectiva de la fiscalización, que se traduce en la existencia de importantes áreas de opacidad de la gestión pública a pesar de los esfuerzos formales no sustantivos por transparentar áreas claves de la administración pública. Esto se refuerza por el manejo poco transparente de la información pública. Esto se fuerza por el manejo poco transparente de la información pública sobre los resultados financieros del Estado, la cual frecuentemente es confusa y opaca, como demuestran las cifras del desempleo, de deuda pública y del ejercicio del gasto.
- Restricciones institucionales, legales y técnicas que evitan que los resultados de las revisiones de la ASF conduzcan a una más efectiva rendición de cuentas.
- Insatisfacción respecto a la calidad del gasto público, manifestada por organismos nacionales (Banxico, medios académicos) y organismos internacionales (Banco Mundial)

De permanecer ésta justificada insatisfacción de los resultados de la fiscalización superior en México, el avance democrático y el imperio de la Ley corre ciertamente grandes riesgos, ya que en tal caso no puede hablarse de una sociedad avanzada sin rendición de cuentas efectiva.

La preocupación por construir un sistema de fiscalización verdaderamente moderno para México, que trascienda la etapa de la fiscalización en transición, deber ser considerada legítimamente como uno de los temas centrales de la agenda nacional, parte esencial de las reformas estructurales que el país necesita. Es de llamar la atención al respecto, que el Foro Internacional de Fiscalización en México y el mundo

2005, organizado por la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, con el apoyo técnico de la UEC y al que asistieron varios titulares de órganos de fiscalización de varios países, recogió esta preocupación

## **2.2.4 DÉFICITS DEL MODELO ACTUAL DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Los déficits del modelo de fiscalización actual, pueden ser clasificados como internos y externos. Los primeros tienen su origen en las deficiencias con que opera el órgano encargado de la fiscalización en México y en la incorrecta especificación del marco jurídico. Los segundos, se deben a factores diferentes a los señalados como condicionantes internos, y se originan en deficiencias del entorno institucional y en las inercias que están inmersas en el todavía muy defectuoso proceso democrático del país, que impide la efectividad de la rendición de cuentas.

La corrección radical de estos déficits, es una condición sine qua non, para pueda ser factible construir un proceso de fiscalización con la eficiencia requerida por la sociedad mexicana. Sin embargo, las inercias institucionales seculares (de carácter político, económico y social), hacen difícil que puedan darse los eventos necesarios (en el corto plazo) para dicha corrección, que hagan posible una reestructuración integral de la fiscalización superior de México. Los déficits que tienen origen externo y son no corregibles en el corto plazo, lo impiden.

Por esta circunstancia objetiva, es aconsejable como veremos más adelante, proceder a efectuar cambios graduales pero firmes en el marco de la fiscalización superior. En todo caso, es imperativa la urgencia de realizar cambios estructurales en la fiscalización, cuya efectividad real es función de otras reformas institucionales de

largo alcance, que hagan factible corregir los déficits de origen externo que obstruyen la eficacia rendición de cuentas efectiva y la calidad de la fiscalización.

La ASF como órgano técnico de la Cámara pese a los avances alcanzados ha crecido de instrumentos efectivos que sirvan como contrapeso efectivo en el equilibrio de poderes, prevaleciendo en consecuencia a la fecha el poder discrecional del Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos.

No existe ningún precepto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), ahora Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que se indique con detalle suficiente qué se hace con el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública, y una vez suponiendo que se aprueba o se dictamina, quedan en suspenso cuestiones relevantes como: quien es responsable de ello, o bien, si existieren observaciones por parte de la Cámara no se indica qué sucedería y cómo se realizaría la rendición de cuentas.

Faltan mecanismos efectivos de coacción legal para que los resultados de las revisiones se apliquen de manera automática y mejoren la práctica gubernamental.

Complejo y lento proceso de responsabilidades sancionatorias y resarcitorias. De 1998 a 2007, se registraron 31 denuncias presentadas por la ASF como resultado de sus revisiones a la Cuenta Pública, es un número pequeño en relación al número de observaciones y acciones emitidas por órgano fiscalizador, y a los montos resarcitorios obtenidos. Este resultado decepcionante refleja niveles reducidos de rendición de cuentas de funcionarios y servidores públicos.

Por lo anterior, se requieren de procedimientos institucionales efectivos para lograr un enforcement de calidad que apuntale la eficacia de las sanciones y la rendición de cuentas en el proceso fiscalizador.

Independencia mal concebida. Algunos especialistas han mencionado insistentemente, que la ASF mejoraría radicalmente su calidad de trabajo, si logra aislarse en definitiva de toda influencia política. En opinión de dichos especialistas, el mejor modo de llevar a cabo esta tarea es que el Poder Legislativo otorgue a la ASF la autonomía constitucional.

Esta es una propuesta que merece ser evaluada de manera muy objetiva en sus propios méritos, tarea que requiere sin duda, de una investigación seria. A riesgo de simplificar este importante tópico de la fiscalización superior, a continuación sólo realizaremos una reflexión muy general sobre los riesgos que entraña dicha propuesta.

Similarmente, la autonomía constitucional al órgano de fiscalización del país, per se, no garantizaría la calidad de la fiscalización superior en México. Desde mi punto de vista, son otros los factores determinantes de ese desempeño, tales como la capacidad y calidad del liderazgo del encargado o encargados de ejercer la fiscalización, la calidad y efectividad del marco legal, la calidad y efectividad del trabajo técnico sustantivo de las revisiones, auditorías e inspecciones, la credibilidad social del órgano fiscalizador, la calidad del marco institucional, el diseño organizacional de la estructura fiscalizadora, la calidad y disciplina del trabajo de planeación, la efectividad de la incidencia de las observaciones y acciones emitidas por el órgano fiscalizador en la gestión pública de los entes fiscalizados entre otros.

Por otro lado, es de notar que la ASF no ha sufrido limitación financiera para su labor. El Congreso mexicano desde el 2000, le viene proporcionando recursos crecientes en términos reales a la Institución, lo que ha permitido garantizar la independencia financiera de la ASF. Es de notar, asimismo, que la asignación de recursos presupuestarios otorgados a la ASF deber ser claramente función de la calidad fiscalizadora y no exclusivamente de la cantidad de auditorías.

En el momento actual, se puede afirmar que la ASF desde el punto de vista financiero tiene independencia económica suficiente, aun cuando en su función fiscalizadora la ASF no ha ejercido a plenitud todas sus atribuciones legales, particularmente en el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos.

Incapacidad de asumir el papel de asesor del Congreso para promover el crecimiento y el desarrollo económico. El distintivo esencial de las entidades de fiscalización avanzada como la GAO de Estados Unidos, la NAO de Inglaterra y la AGC del Canadá, es su capacidad de convertirse en consejeros estratégicos del Parlamento y del gobierno, utilizando disciplinadamente el valioso acopio de conocimientos adquiridos sobre el funcionamiento del gobierno en sus trabajos de auditoría y evaluación, reforzando su utilidad al proporcionar puntos de vista independientes, objetivos y frescos.

Los órganos de fiscalización superior están en inmejorable posición para identificar los desafíos claves que garanticen la sustentabilidad del crecimiento y del desarrollo económico. Con evidencia basada en sólida información pueden proveer a los legisladores y a la opinión pública de las experiencias de políticas públicas y programas gubernamentales exitosos tanto de carácter internacional como de carácter regional, pueden proveer opciones de políticas e instrumentos, e identificar los costos y beneficios de cada opción, así como determinar sus consecuencias, pueden también suministrar información de calidad que ayude a los gobernantes y legisladores a priorizar temas y alcanzar consensos, facilitando con ello la instrumentación de políticas de estado.

Esta función de consejero ha sido prácticamente inexistente en la práctica fiscalizadora de la ASF en México, situación que refleja un desafortunado rezago respecto de las tendencias internacionales en la materia. Desarrollar esta función es

uno de las prioridades para crear la fiscalización superior dinámica de vanguardia que necesita el país.

Adherencia a los estándares internacionales de auditoría. Uno de los lineamientos estratégicos con mayor vigencia de la Declaración de Lima es su recomendación a los órganos de fiscalización superior para que se adhieran en su labor auditora a la aplicación estricta de los estándares internacionales emitidos por la INTOSAI, o por algún cuerpo de auditoría con prestigio internacional. Esta adhesión es una condición sine qua non que tienen que cubrir las revisiones y auditorías practicadas por la EFS, y la ASF en los particular en la expectativa de consolidar la solidez técnica de las auditorías. La dispersión de la legislación fiscal, y la falta de criterios homogéneos en la fiscalización han implicado que sea difícil corroborar, la adherencia a los estándares internacionales de los órganos de fiscalización federales y locales de México, tanto de control externo como de control interno.

Es oportuno mencionar, que a la fecha no ha habido una revisión para evaluar la adherencia de la ASF a los estándares internacionales de auditoría.

Para cubrir el rezago de este lineamiento estratégico de la fiscalización internacional, fue expedida el 31 de diciembre de 2008, la Ley de Contabilidad Gubernamental autorizada por el Congreso, en que se establecen los criterios generales para lograr una adecuada armonización de la Contabilidad Gubernamental y la homogeneización de la información en todos los órdenes del gobierno de México, incluyendo la evaluación del patrimonio del Estado y su expresión de los estados financieros. Este es un paso trascendental para la construcción de un sistema de fiscalización dinámico de vanguardia.

Una de las tareas para avanzar en esta prometedora dirección metodológica, es diseñar los mecanismos técnicos que permitan constatar que la ASF, los órganos

fiscalizadores regionales y locales, los órganos de control interno de los gobiernos, apliquen de manera consistente los estándares internacionales, y que esa aplicación se realice en términos de eficiencia, eficacia y economía.

La fiscalización superior solo puede incidir en el mejoramiento de las prácticas de gobierno y en la calidad de gestión del mismo, si sus resultados son aceptados en los general por el gobierno y sus dependencias, por las unidades ejecutoras de gasto de los poderes legislativos, por lo órganos de control, por el sector académico, y la opinión pública especializada. Esta aceptación depende críticamente de la consistencia y calidad integral de las evaluaciones y auditorías realizadas por la ASF.

Como se mencionó anteriormente, la revisión de la Cuenta Pública practicada por la ASF en los últimos ocho años, desde su creación ha registrado innegables avances, sin embargo, presenta también claros preocupantes, que revelan la existencia de fallas importantes den la fiscalización que propicia que las auditorías y las revisiones practicas dejen de observar aspectos sustantivos de la práctica gubernamental y de los programas públicos ejercidos.

Asimismo, la fiscalización superior practicada en México, carece por lo general de capacidad preventiva adecuada, en este aspecto medular ha sido crónicamente deficiente, sin capacidad para prever los innumerables esquemas de corrupción pública y privada sistemáticamente organizados que tanto daño causan a la efectividad del gasto público del país. La ASF ha sido incapaz de servir de un sólido contrapeso que inhiba la discrecionalidad sistemática que realizar el Ejecutivo en la aplicación del presupuesto.

Si bien, la mejoría en la calidad de las auditorías y revisiones ha generado cierta credibilidad social hacia el trabajo de la ASF, las deficiencias anteriormente señaladas,

que se despliegan de manera constante en el trabajo del órgano fiscalizador, minan ante la sociedad su prestigio como órgano técnico eficientemente sólido.

Para subsanar estos errores y construir una entidad fiscalizadora confiable y de avanzada institucional, es necesario diseñar los mecanismos e instrumentos objetivos e incuestionables, que permitan medir y constatar la calidad el trabajo de la auditoría. Esta es una tarea prioritaria estratégica pendiente de la fiscalización dinámica de vanguardia que proponemos para México en este trabajo.

Deficiente evaluación sistemática de la administración de los riesgos fiscales de las políticas públicas. La tarea de prepararse para enfrentar los retos del mañana, tiene que ver en parte con el desarrollo de un sistema confiable de administración para evaluar los riesgos de los programas y de las políticas públicas. Esta tarea ha sido

En síntesis, puede afirmarse, que la ASF en su corta existencia, ha mejora el desempeño de la fiscalización superior en México. Sin embargo, dados los déficits internos y externos señalados anteriormente (variables), dista mucho de obtener una amplia credibilidad social, como un órgano de auditoría superior plenamente confiable, por su rigor técnico, por su integridad, calidad y oportunidad de las auditorías, pero sobre todo como un órgano en el que descansa la rendición de cuentas efectiva del sector público.

## **CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1 LA SELECCIÓN DEL CASO MEXICANO**

A continuación, se exponen los elementos que en el que se basa la selección del caso mexicano, para ello se presenta metodológico de la investigación.

### 3.1.1 EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Hoy todo ejercicio del presupuesto público requiere estar basado en resultados en beneficio de la ciudadanía. La generación de resultados debe basarse en cumplimiento con las leyes y reglamentos, en un manejo transparente, en una adecuada rendición de cuentas, y con una revisión técnica profunda.

Desafortunadamente, durante el proceso de fiscalización del presupuesto público, frecuentemente se identifican acciones de funcionarios que ameritan al menos observaciones u objeciones al ejercicio del presupuesto público de parte de las entidades de fiscalización superior, algunas de las cuáles pueden llegar a considerarse irregularidades e inclusive actos ilícitos, que en caso de comprobarse, ameritarían una sanción económica, administrativa o penal.

De acuerdo al Índice de percepción de la corrupción<sup>1</sup>, dos de cada tres países en el mundo se perciben como altamente corruptos, entre ellos México que cuenta con una escala de 35 puntos, posicionándose en el lugar 103 de los 175 países analizados, estando por debajo de la media mundial de 43 puntos.

Cabe señalar que los resultados mostraron que países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia cuentan con los mayores niveles de transparencia, es decir con baja percepción de la corrupción. Mientras que Rusia, Indonesia y México registraron los más altos índices de percepción de la corrupción.

A nivel internacional, específicamente en el marco de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) los países miembros han considerado de suma importancia establecer estrategias que fortalezcan al Sistema Nacional de

---

<sup>1</sup> Indicador presentado en el Perfil de México 2015, publicado por la ASF, El cual tiene como objetivo analizar la forma en la cual es percibida la corrupción en el sector público en todo el mundo, publicada por Transparencia Internacional.

Fiscalización, con el objetivo de ejercer eficientemente el presupuesto público en México.

México es un país de contraste. Por una parte, se le considera un país emergente con un sector económico insertado en la globalización, que participa activamente en la generación de riqueza. De acuerdo a un estudio publicado en la OCDE (2015), en el 2013 cerca del 10% de los mexicanos más ricos acapararon el 36.7% de los ingresos en efectivo, mientras que el 40% de los mexicanos más pobres apenas recibieron el 12.5% de los ingresos nacionales. Según el Reporte Global de Riqueza del año 2014, el 64% de la riqueza en el país la posee el 10% de los más ricos, convirtiendo a México en uno de los países con altos niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza.

Por otra parte, conforme a los resultados del CONEVAL, del 2012 al 2014 aumentó del 53.3 a 55.3 millones (2 millones de personas) de mexicanos a ser considerados “en pobreza extrema”, lo que representa el 46.2% del total nacional.

En este escenario tan abrumador, el gobierno mexicano debe asignar el presupuesto público “de manera eficiente” para implementar políticas públicas en beneficio de toda la población. Sin embargo, ante tal contexto, la realidad es que el gobierno cuenta con recursos limitados para afrontar tal situación.

Existen debates importantes sobre las causas de tal restricción presupuestaria para el gobierno mexicano, y los argumentos son en dos sentidos: por un lado, la baja recaudación fiscal aunado a la alta informalidad de la economía mexicana y por otro lado, a la ineficiencia con la que ejerce el gasto público y por la utilización generalizada de prácticas corruptas en el ejercicio del presupuesto público.

En ésta investigación, se discute en el segundo sentido, ya que se considera fundamental que el presupuesto público sea eficiente y transparente, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

### **3.1.2 JUSTIFICACIÓN**

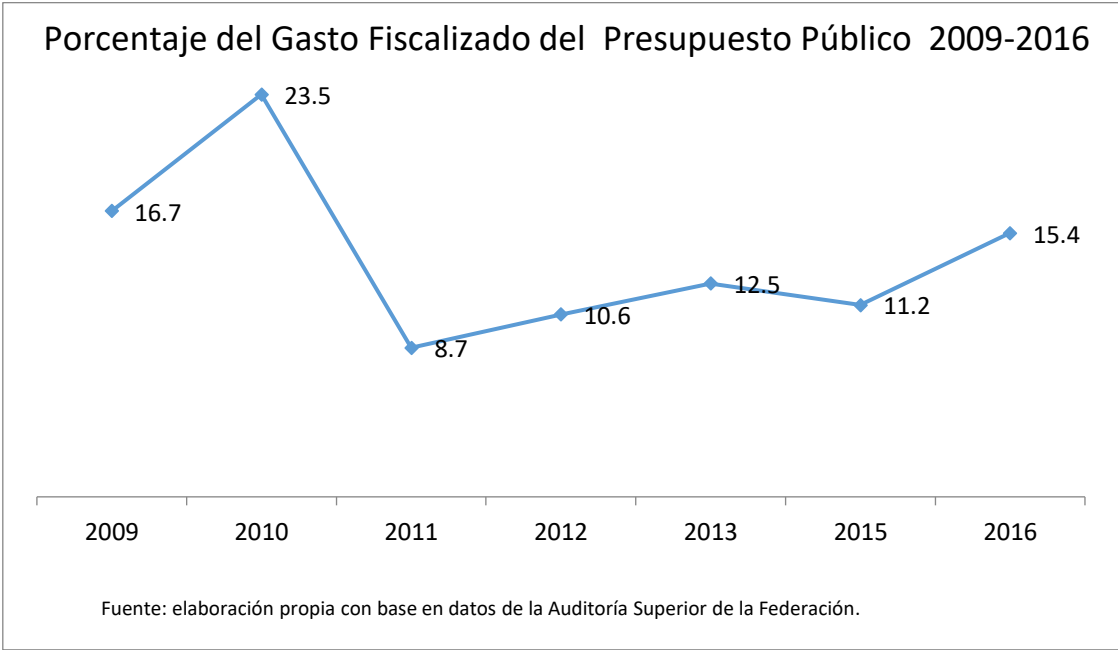
En las democracias modernas, contar con mecanismos eficientes de rendición de cuentas y fiscalización es un requisito esencial del buen gobierno. Una débil fiscalización del presupuesto público produce una recaudación insuficiente, un ejercicio ineficiente del gasto de la administración pública, y un alto nivel de corrupción.

Es importante señalar que la Auditoría Superior de Fiscalización surge a partir de las Reformas Constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 en 1999, y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se promulgó en el año 2000. La facultad de fiscalización superior, recae en la ASF acuerdo a lo estipulado en el artículo 79 fracción I de la Constitución Política y del artículo 1° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La ASF atiende y adopta los Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público emitidas por la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior.)

El gobierno mexicano se ha caracterizado por implementar recomendaciones realizadas por Organismos Internacionales, principalmente de la OCDE, para impulsar la eficiencia en el ejercicio de los presupuestos públicos, sin embargo, los resultados obtenidos no han sido los esperados.

Por el contrario, a pesar de las reformas constitucionales en la Auditoría Superior de la Federación, no se ha logrado impulsar una eficiente fiscalización que mejore el ejercicio del presupuesto público del gobierno mexicano.

Generando cuestionamientos sobre el desempeño de la fiscalización en los recursos públicos ejercidos anualmente, que de acuerdo, a varios autores antes presentados, se puede explicar a través de distintos factores políticos, económicos e institucionales.



De acuerdo a la literatura, en México aún no cuenta con un proceso de fiscalización de presupuesto público eficiente, por lo que la Auditoría Superior de la Federación ha sido incapaz de fungir como una institución sólida de contrapeso que inhiba la discrecionalidad sistemática, que realiza el Ejecutivo en la eficiente aplicación del presupuesto público.

En este contexto, se plantea la problemática que enfrenta la ASF, como Órgano Técnico de la Cámara de Diputados del Congreso, que ha asumido el reto de promover la fiscalización como eje rector de la rendición de cuentas, procurando que la ciudadanía este más y mejor informada de cómo el Ejecutivo ejercen los recursos públicos.

Para sustentar el hilo conductor en el presente diseño de investigación, es fundamental la conexión metodológica del planteamiento del problema, la tentativa pregunta de investigación, la propuesta de hipótesis, la operacionalización de las variables a través de datos o indicadores para demostrar la originalidad de la relación hipotética.

Por tanto, se priorizará que a partir de la revisión literaria establecer sobre la relación entre las variables: administración, leyes y condiciones políticas, especificar cuáles son los hallazgos encontrados, que tipo de relación existe, si es positivo, negativo o ambigua la relación.

Para ello se hará un ejercicio de descripción para ordenar, clasificar, darle un sentido a la fiscalización, conocer cuáles son los factores que inhiben la eficiente fiscalización en México, para que en función de éstos factores se pueda problematizar o entender si existen un principio causal entre ellos.

Para argumentar porque México se presentará datos que demuestre él porqué se quiere analizar este país, y no otro. Así mismo, se justificará por qué se considerarán a los países de la OCDE, a pesar de que quienes la integran, en su mayoría son países con democracias consolidadas, por ello será necesario explicitar el sesgo, que son países que en principio se consideran más eficientes en muchos aspectos sociales, económicos y políticos, sin embargo, por el hecho de que México es un país miembro del organismo, podría justificarse ampliamente. Inclusive si se parte de la base de que son modelos de fiscalización con alto grado de desarrollo económico, con sistemas legales mucho más eficientes que México, entonces se requiere mostrar que nuestro país es el caso atípico.

De acuerdo al documento llamado “Perfil de México a través de indicadores clave, publicado por la Auditoría Superior de la Federación, demuestran con

indicadores de transparencia, indicadores de buen gobierno, indicadores económicos, financieros y competitividad, que efectivamente, México es uno de los países más rezagados, no sólo a nivel OCDE, sino a nivel internacional en su conjunto, sobre todo cuando se trata de asuntos de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas.

A continuación presento como datos estadísticos obtenidos del documento publicado por la Auditoría Superior de la Federación, llamado “El perfil de México en indicadores clave”<sup>2</sup> con el objetivo de sustentar el caso mexicano, por mencionar ejemplo:

La información presupuestaria se encuentra entre los indicadores de transparencia gubernamental y rendición de cuentas que se muestran información sobre la organización y el funcionamiento de las Instituciones del Estado.

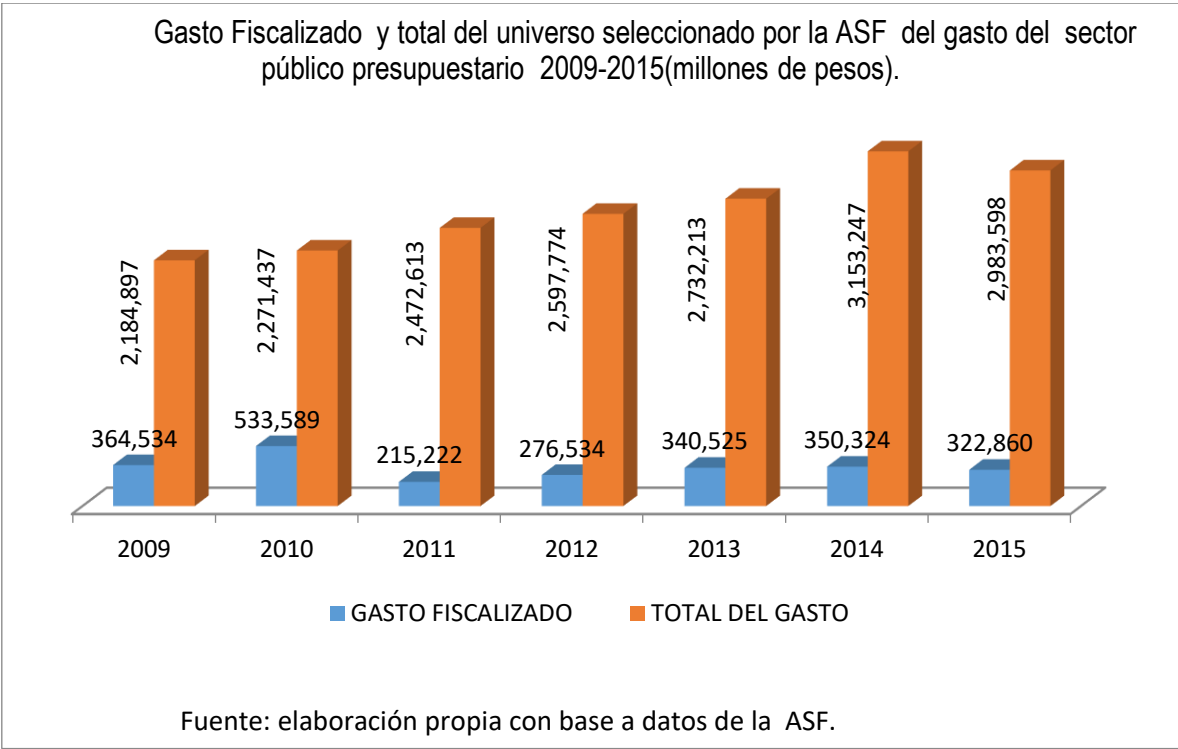
El gasto fiscalizado del Sector Público Presupuestario (SPP), se refiere a las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal y los organismos y empresas de control presupuestario directo, en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública. El gasto neto presupuestario puede clasificarse en gasto primario y costo financiero o en gasto programable y no programable; y que son objeto de revisión con base en la normativa de fiscalización superior de la ASF. (UEC/CV 2015)

En la revisión de la Cuenta Pública 2013 el gasto fiscalizado del Sector Público Presupuestario (SPP) fue del 12.5% del universo seleccionado que ascendió a 2 billones, 732 mil 213.5 millones de pesos. Para la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2012 y 2011 se muestra una cobertura del 10.6% y 8.7%, respectivamente.

---

<sup>2</sup> [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Perfil\\_de\\_Mexico\\_2015\\_Interactivo.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Perfil_de_Mexico_2015_Interactivo.pdf)

Así mismo, para la cuenta pública 2009 y 2010 el porcentaje del gasto fiscalizado del SPP por auditorías directas representó el 16.7% y 23.5% del total, respectivamente.



### 3.1.1 OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de la investigación es identificar los factores que determinan la ineficiente fiscalización en México, porque a pesar de los cambios institucionales en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que han propiciado un aumento en el número de auditorías y por tanto el incremento en el gasto fiscalizado, no se ha logrado impulsar una eficiente fiscalización que mejore el ejercicio del presupuesto público del gobierno mexicano.

### **3.1.2 PREGUNTA**

¿ porque a pesar de los cambios institucionales en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que han propiciado un aumento en el número de auditorías y por tanto el incremento en el gasto fiscalizado, no se ha logrado impulsar una eficiente fiscalización que mejore el ejercicio del presupuesto público del gobierno mexicano?

### **3.1.3 HIPÓTESIS**

En la hipótesis se fundamenta la idea de que un mejor ejercicio de presupuesto público (gasto fiscalizado) depende de una eficiente fiscalización de los recursos públicos (auditorías), es decir que existe una relación positiva entre las auditorías realizadas y el gasto fiscalizado, y como resultado, se reduce la discrecionalidad del uso de los recursos.

Variable dependiente: Es la variable que está en función de una o más variable. En el caso de nuestra regresión el número de auditorías, porque depende de la relación lineal del gasto fiscalizado.

Variable independiente: Es la variable explicativa de la variable dependiente, el cual es el gasto fiscalizado que explica el número de auditorías realizadas en el Programa Anual de Auditorías.

### **3.2 PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA**

La fiscalización superior de la Cuenta Pública se sustenta en una normatividad y un sistema de planeación específico. El marco jurídico y normativo está dado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 74, fracción VI y 79; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuenta de la Federación, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el Manual General de Organización de la ASF, y el Marco Rector y Normas para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, en particular, lo relativo a los macro procesos para la fiscalización superior.

La planeación de las auditorías es el reflejo de un proceso que de acuerdo con la ASF, resulta de una planeación rigurosa, en el que los sujetos y objetos de revisión son identificados y evaluados en términos cualitativos y cuantitativos. Este proceso considera un conjunto de criterios de selección y recursos disponibles, el impacto de los resultados de las auditorías y el interés manifiesto de los integrantes del Poder Legislativo sobre temas sensibles y de especial preocupación para la representación popular federal.

La ASF tiene definidos dos niveles de su proceso de planeación: la planeación genérica y la planeación específica. En la genérica se lleva a cabo el análisis de diversas variables macroeconómicas, hacendarias y programáticas a las que el marco de la planeación gubernamental atribuye a un carácter estratégico y prioritario, con el propósito de definir los ámbitos de actuación de la entidad de fiscalización superior para un ciclo de revisión; por su parte, en la planeación específica se identifican y seleccionan los sujetos y objetos de fiscalización, dando como resultado el Programa Anual de Auditorías, que es la base para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que emite el Ejecutivo.

El PAA se sujeta a ciertos parámetros de estructura, composición y cobertura con base en la identificación de los programas y conceptos estratégicos que se definen en la vertiente de la planeación genérica.

Para identificar los sujetos y objetos de fiscalización, se siguen lineamientos técnicos específicos tomando en consideración diversas fuentes de información. La selección de los sujetos y objetos a fiscalizar, se efectúa con base a criterios institucionales, esto es, con base en un conjunto de atributos de carácter cuantitativo y cualitativo, cuyo peso ponderado equivale a la importancia que se les confiere al determinar la elegibilidad de los sujetos y objetos de revisión.

En adición a los criterios de selección referidos, la ASF debe considerar ciertas reglas de decisión (importancia, pertinencia y factibilidad), dándoles una determinada ponderación. Una vez seleccionadas las entidades susceptibles de fiscalizar, y determinado el objetivo y alcance de la revisión, son elaboradas propuestas de revisión, las cuales se verifican, en su caso se ajustan, registran y aprueban, para ser incluidos en el programa de auditorías.

La aprobación del Programa Anual de Auditorías es atribución del titular del Órgano de Fiscalización Superior, lo que denota la autonomía técnica de que goza la institución, y es el preámbulo para iniciar la fase de ejecución de las revisiones por parte de los distintos cuerpos auditores de la ASF, los cuales al término integrarán los resultados de sus inspecciones en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que se deberá entregar a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación.

### **3.2.1 DESARROLLO DE LAS AUDITORÍAS**

En cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución y la Ley, la ASF debe rendir anualmente ante la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

Para efectuar las revisiones programadas, la ASF practica tres tipos de auditorías de acuerdo con su objetivo: de Desempeño, de Regularidad y Especiales. También realiza auditorías de Seguimiento a la atención a las observaciones determinadas con anterioridad y para constatar la instrumentación de las recomendaciones y acciones emitidas con motivo de las revisiones practicadas a ejercicios anteriores.

Por otra parte, cuando se presentan denuncias debidamente fundadas, o cuando por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de los recursos públicos federales, la ASF procede a requerir a las entidades fiscalizadas la revisión de situaciones excepcionales, en los términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

De acuerdo con la ASF, mediante las auditorías de desempeño se lleva a cabo un examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional, como de aquéllas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, a nivel institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa. Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto por las políticas públicas con lo realmente alcanzado. Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidad de mejora.

Mediante las auditorías de regularidad, la entidad de fiscalización superior verifica que las entidades fiscalizadas recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la H. Cámara de Diputados, en cumplimiento de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables. Se tipifican a su vez en auditorías Financieras y de Cumplimiento, de inversión física (obras públicas y adquisiciones) y de Sistemas.

Por lo que toca a las revisiones especiales, su objetivo es revisar los procedimientos y acciones de la Administración Pública Federal para la creación y desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y problemas estructurales u operaciones atípicos del Gobierno Federal. Su enfoque es múltiple y puede incluir auditorías financieras, de sistemas, de cumplimiento legal y normativo, o bien, ocuparse de la evaluación de aspectos o proyectos específicos.

### **3.2.2 OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS**

El objetivo de las auditorías de seguimiento es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la ASF en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el afincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. Los procedimientos aplicados en este tipo de revisiones se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado.

Mediante la aplicación de auditorías de situación excepcional, se busca revisar algún concepto específico del ente auditado vinculado de manera directa a denuncias relacionadas con un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federal, por un monto que resulte superior a cien mil veces al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; con hechos de corrupción determinados por autoridad competente; con la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; con el riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o con el desabasto de productos de primera necesidad. Las entidades fiscalizadas deben rendir a la ASF, en un plazo que no exceda de setenta y cinco días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, un informe del Resultado de sus actuaciones, y en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados.

Las auditorías a los recursos federales transferidos a los estados y municipios tienen como propósito verificar y evaluar que los recursos públicos federales hayan sido recibidos por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ya sean mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de los ramos generales 23 y 33 o vía el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), y que éstos se hayan ejercido y aplicado de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normativa aplicables. Estas revisiones pueden ser practicadas por la ASF o por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, bajo la coordinación de la propia ASF. Por su tipo, pueden ser auditorías de desempeño, financieras y de cumplimiento, o de inversiones físicas.

### 3. 2. 3 TIPO DE AUDITORÍAS

Conforme al marco de normas profesionales de auditoría emitido por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), existen tres modalidades de auditoría: cumplimiento, financiera y desempeño. Con base en los alcances y conceptos de dichos tipos de auditoría, en la práctica, la ASF contempla dos tipos de revisiones: de cumplimiento financiero y de desempeño. A continuación, se describen estas dos categorías, así como los enfoques que se derivan de las mismas.

I. Auditoría de cumplimiento financiero. Se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto. Bajo esta categoría se incluyen las siguientes cinco modalidades:

1) Auditoría de inversiones físicas: su materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.

2) Auditoría forense: consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.

3) Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones: se revisan las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.

4) Auditoría a los sistemas de control interno: se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.

5) Auditoría al gasto federalizado: consiste en la fiscalización del ejercicio presupuestario y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. De la misma forma, bajo este rubro se revisan las participaciones federales.

## **II. Auditoría de desempeño.**

Las auditorías de desempeño son definidas por la ASF, con base en lo establecido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía. Las auditorías de desempeño otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.

a. Evaluaciones de políticas públicas Las evaluaciones de políticas públicas implican una valoración objetiva del impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales, en el contexto de las metas establecidas en la normativa aplicable y en los documentos de planeación nacional y sectoriales. De acuerdo con la INTOSAI, el objetivo de las evaluaciones de políticas públicas es examinar la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas para identificar, bajo criterios objetivos y confiables, las razones de su éxito o fracaso; sus fortalezas y debilidades, así como los aspectos susceptibles de mejora que contribuyan al logro de los fines

propuestos en beneficio de la sociedad. Las evaluaciones de políticas públicas abarcan los resultados del quehacer gubernamental, pero amplían tanto los alcances temporales como los administrativos, toda vez que no se ciñen a una Cuenta Pública determinada.

### **3. 2. 4 EL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA**

Cómo se señaló, la ASF tiene la responsabilidad de entregar a la Cámara de Diputados un informe del resultado de la revisión a la Cuenta Pública a más tardar el 20 de febrero del año posterior a la presentación de dicha cuenta.

En ese informe, la ASF deberá incluir como mínimo: los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditorías aplicados y el dictamen de cada auditoría; el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes; los resultados de la gestión financiera gubernamental; la comprobación de que las entidades fiscalizadas se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables; el análisis de las desviaciones; los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las observaciones encontrados por la ASF; y un apartado de sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Si del examen hecho por la ASF aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, la ASF determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en términos de la Ley.

El titular de la entidad de la ASF enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetaran a los procedimientos y términos establecidos en la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

### **3.2.5 ANÁLISIS DEL INFORME Y RECOMENDACIONES A LA ASF**

El artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dispone que la Comisión de Vigilancia realice un análisis del Informe del Resultado en el que podrá incorporar las sugerencias de la ASF para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. Puede formular en la parte de conclusiones de sus análisis al Informe, recomendaciones a la ASF.

El resultado del análisis del Informe que realice la Comisión de Vigilancia deberá enviarlo a la de Presupuesto y Cuenta Pública para que ésta lo considere como parte de los trabajos para dictaminar la Cuenta Pública del ejercicio de que se trate. La

Comisión está facultada para que, en caso de requerirse, solicite la comparecencia del titular y demás funcionarios de la ASF para que aclaren dudas o profundicen el contenido de su fiscalización realizada.

Es importante llamar la atención en el hecho que hasta antes de la creación de la UEC como órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, la revisión del Informe por parte del Congreso -y en particular de la Comisión- estaba sesgada a algunos pocos temas de interés específico de los diputados integrantes de la Comisión, carecía de una visión institucional y de una evaluación sistemática, técnica e integral.

Las reformas al marco jurídico del sistema de fiscalización superior de la Federación de 1999 que dieron pauta a la creación de la ASF y la UEC, promovieron, entre innumerables beneficios, la modificación del formato de recepción y presentación del Informe del Resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, de manera que la Cámara dispuso, a partir del análisis al Informe de revisión de la Cuenta Pública 2002, de una visión más clara, amplia y detallada de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública, que permitió la emisión de sus recomendaciones con un carácter más institucional y sistemático, encaminadas a contribuir en el mejoramiento del trabajo de la fiscalización superior.

El análisis al informe realizado por la Comisión, con apoyo de la UEC, tiene por objeto evaluar el desempeño de ASF en la revisión de la Cuenta Pública, a través del estudio detallado de su contenido, el debate de los resultados y la definición de propuestas para seguir perfeccionando la labor fiscalizadora, fortalecer el marco jurídico relacionado e identificar áreas de oportunidad de mejora en la labor de la ASF.

Derivado del trabajo de análisis de la Comisión y de la atención a sus recomendaciones por parte de la entidad de fiscalización superior, se pueden destacar algunos logros.

- Impulso a la mejora institucional permanente, a partir de la detección de áreas de oportunidad y el desarrollo de programas de mejora continua medibles en sus avances.
- Mayor integridad de las auditorías, pues si bien prevalece el enfoque de fiscalización con sesgo importante en las auditorías de regularidad, es de destacar la incorporación paulatina de más revisiones al desempeño de las entidades fiscalizadas, así como la inclusión de análisis de cumplimiento de objetivos y metas en la mayoría de las auditorías practicadas, incluso en las de regularidad.
- Impulso a una auditoría pública más proactiva, con base en recomendaciones al órgano fiscalizador para que atienda directamente las acciones de carácter correctivo.
- Mayor atención a las irregularidades recurrentes, áreas de riesgo de opacidad y temas estratégicos que posibilitan una fiscalización superior de mayor calidad.
- Avances en el proceso de armonización de la contabilidad gubernamental de forma conjunta con la SHCP, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia.
- Mejoras importantes en la estructura, organización y contenido del informe de revisión de la Cuenta Pública que realiza la ASF.

### **3.3 MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS PARA EL CASO DE MÉXICO.**

En este apartado tiene como objetivo presentar el enfoque metodológico cuantitativo que se implementó en la presente investigación doctoral sobre el proceso de fiscalización superior en las cuentas públicas de México.

Un elemento que es fundamental para la presente investigación es la recolección de los datos. Es por ello que se revisó las distintas fuentes de información electrónica acerca del tema central, e incluso se realizó una visita al Centro de Estudios de la Auditoría Superior de la Federación, ubicada en la Ciudad de México. Cabe señalar que el personal de dicha Institución ofreció capacitación para generar información disponible en su base de datos en línea, sin embargo, se solicitó por otros medios electrónicos información complementaria para complementar la base.

Después de realizar una revisión bibliográfica exhaustiva, se logró generar una base de datos en el que se pudiera basar el análisis cuantitativo. Afortunadamente, y a pesar de las limitantes, si se obtuvo la información requerida para la aplicación de un modelo econométrico que nos permita contrastar o validar la hipótesis planteada.

### **3.3.1 BASE DE DATOS DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN:**

#### **EL SISTEMA PÚBLICO DE CONSULTAS DE AUDITORÍAS [www.datos.asf.gob.mx](http://www.datos.asf.gob.mx)**

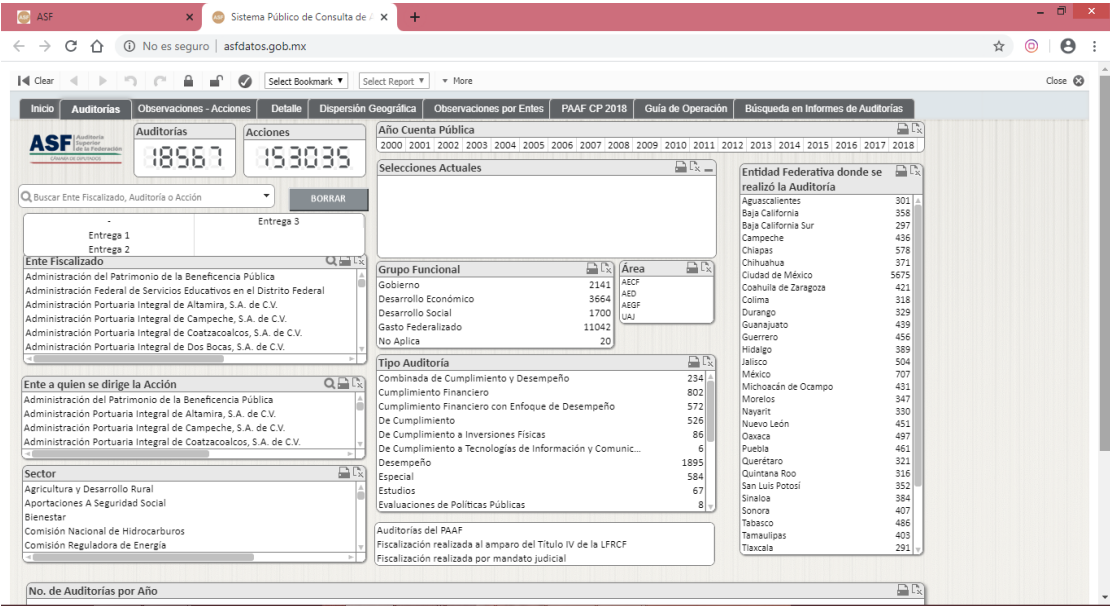
La Auditoría Superior de la Federación ha venido incursionado en estrategias articuladas de comunicación y vinculación con diversos públicos a lo largo de los últimos años. En sintonía con los principios de transparencia y rendición de cuentas, la ASF ofrece a la ciudadanía una herramienta que permite la consulta, utilización, reproducción y almacenamiento de datos correspondientes a todas las auditorías practicadas desde el 2000. Nos referimos al **Sistema Público de Consultas de Auditoría**, que fue rediseñado en 2014.

A través de un portal web enlazado al sitio oficial de la ASF se pone a disposición información histórica relativa a los informes de auditoría presentados ante la Cámara de Diputados con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública. La consulta resulta facilitada a partir del uso de un buscador con múltiples criterios, entre ellos:

periodo fiscalizado, cantidad y tipos de auditorías realizadas, entidades fiscalizadas, observaciones/acciones emitidas, estado de trámite de las observaciones y acciones, y recuperaciones.

La herramienta incorpora visualizaciones tabulares o gráficas de los datos de auditorías (por ejemplo, dispersión geográfica de ejercicios de fiscalización), los que asimismo pueden ser descargarlos en Excel para su posterior reutilización y análisis. En efecto, estos desarrollos fueron acompañados por la presentación de fichas resumidas, con un lenguaje más accesible de auditorías específicas.

Con la implementación del Sistema Público de Consultas de Auditoría, la ASF espera contribuir a generar análisis y diagnósticos por parte de los interesados en el tema de la fiscalización superior y, sobre todo, a la formulación de iniciativas y propuestas ciudadanas para la mejora de las políticas públicas.



### 3.3.2 DELIMITACIÓN DEL ESPACIO TEMPORAL: CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO DEL AÑO 1985-2018

De acuerdo a las necesidades de datos para la construcción de la base de datos para aplicar el modelo de regresión lineal por el método de mínimos cuadrados ordinarios del número de auditorías con relación al gasto fiscalizado, se requería de al menos 30 observaciones, sin embargo en el Sistema Público de Consulta de Auditorías en línea, sólo se cuenta con información del año 2000 al 2018 en periodos anuales, se tuvo que visitar personalmente al Centro de Documentación Institucional de la Auditoría Superior de la Federación, en el que cuentan con información especializada en temas con fiscalización superior, transparencia y rendición de cuentas. Sólo después de solicitar a través de sus formatos institucionales, nos ofrecieron la información respecto al número de Auditorías y el Gasto Fiscalizado de 1985 al 2018, que se presenta en el anexo 1.

Debido a que el espacio temporal de interés de la investigación es del periodo 2000 al 2018, se consideró utilizar los datos publicados en el Sistema Público de Consultas de Auditoría, pero por razones estadísticas, los datos del Sistema son limitados, porque solo se contaba con 18 observaciones, y éstos crearían sesgos en la regresión lineal. Es por ello, que se requirió de aumentar a 30 observaciones para las variables dependiente e independiente de la regresión lineal estimada, con el objetivo de eliminar sesgos y contar con resultados más robustos.

### **3.4 APLICACIÓN DEL MODELO DE REGRESIÓN LINEAL POR MÉTODOS DE MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS.**

La Prueba de Regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Un análisis de regresión es un proceso estadístico que busca especificar y estimar el nivel de relación entre dos o más variables respecto de una determinada cuestión conceptual.

Un análisis de regresión puede realizarse a través de diversas técnicas para el modelado y análisis de diferentes variables entre una variable dependiente y una o más variables predictores.

Una regresión puede ser lineal simple o lineal múltiple. La primera, sucede cuando la variable Y depende sólo de la relación de una única X; la segunda, cuando la variable Y está en función de dos o más variables independientes (Webster, 2000).

Un modelo de regresión simple se puede expresar así:

$$Y = f(X)$$

En donde X es el gasto fiscalizado que permite explicar a la variable dependiente Y, que es el número de auditorías.

Los resultados que se obtienen de hacer un análisis de regresión identifican la dirección, el tamaño y la significancia estadística entre dos o más variables y el tipo de respuesta conseguida. De esta manera, del resultado obtenido, se analiza el signo que cada coeficiente indica y la dirección de la relación. Cabe mencionar, que el coeficiente representa la respuesta para una unidad de cambio en la variable mientras que las otras variables integradas dentro del modelo se mantienen constantes. Con base en el punto anterior el valor obtenido en cada coeficiente, prueba o rechaza la hipótesis (Webster, 2000).

Un análisis de regresión también puede ser del tipo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), el cual, se define como un procedimiento matemático o técnica estadística para estimar los valores del modelo (Webster, 2000).

Un análisis de regresión generalmente utiliza el método de estimación de mínimos cuadrados ordinarios, el cual, se obtiene de hacer una ecuación al minimizar la suma de los residuos al cuadrado. De esta manera, la estimación se efectúa a partir de obtener una muestra sobre los valores tomados por la variable Y, así como en la variable X, buscando cuantificar el grado de dependencia entre las variables seleccionadas.

El análisis de regresión de MCO es consistente cuando no haya multicolinealidad, es decir, que no exista una fuerte correlación entre variables a partir de la máxima verosimilitud.

Para esta investigación se aplicó el modelo de regresión lineal con métodos de mínimos cuadrados ordinarios, ya que es una modelo matemático que se utiliza para aproximar la relación de dependencia entre una variable dependiente, que este caso es el número de auditorías (Y) y la variables independiente, el cual es el gasto fiscalizado (X).

Para aplicar el modelo estadístico de regresión lineal por el Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, para validar la relación entre el número de auditorías y el gasto fiscalizado se construyó una base de datos del año 1985 al 2018. El siguiente paso fue revisar la relación entre las variables en Excel, se exportó la base al programa “ Stata Statistics Data Analysis” para correr la regresión.

En investigación Científica normalmente se hacen hipótesis y para saber con datos si éstas hipótesis se pueden examinar, se debe hacer una prueba cuando la variable sea medido a valor nominal el llamado “Chi cuadrada”, el cual nos permite analizar éste tipo de variables, para así probar la independencia de dos variables cualitativas, hacer inferencia sobre más de una variable en un población, hacer

inferencia sobre la varianza de la población y realizar las pruebas de “bondad de ajuste”.

Variable dependiente: Es la variable que está en función de una o más variable. En el caso de nuestra regresión el número de auditorías, porque depende de la relación lineal del gasto fiscalizado.

Variable independiente: Es la variable explicativa de la variable dependiente, el cual es el gasto fiscalizado que explica el número de auditorías realizadas en el Programa Anual de Auditorías.

#### **CAPÍTULO 4°. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN. LA PERSISTENCIA DE LA INEFICIENCIA EN LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO.**

#### 4.1 RESULTADOS DEL MODELO DE REGRESIÓN LINEAL POR EL MÉTODO DE MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS.

A continuación se presenta el cuadro de regresión lineal con los resultados obtenidos.

Se analizaron 34 observaciones por cada variable, es decir se consideró el número de auditorías (y) y el monto del gasto fiscalizado anual durante el periodo de 1985 al 2000.

Source	SS	df	MS	Number of obs =	34
Model	9809036.53	1	9809036.53	F( 1, 32) =	321.62
Residual	975975.738	32	30499.2418	Prob > F =	0.0000
Total	10785012.3	33	326818.553	R-squared =	0.9095
				Adj R-squared =	0.9067
				Root MSE =	174.64

number of audits	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
gastofiscalizado	.000593	.0000331	17.93	0.000	.0005256	.0006603
_cons	-329.3095	59.94162	-5.49	0.000	-451.4066	-207.2124

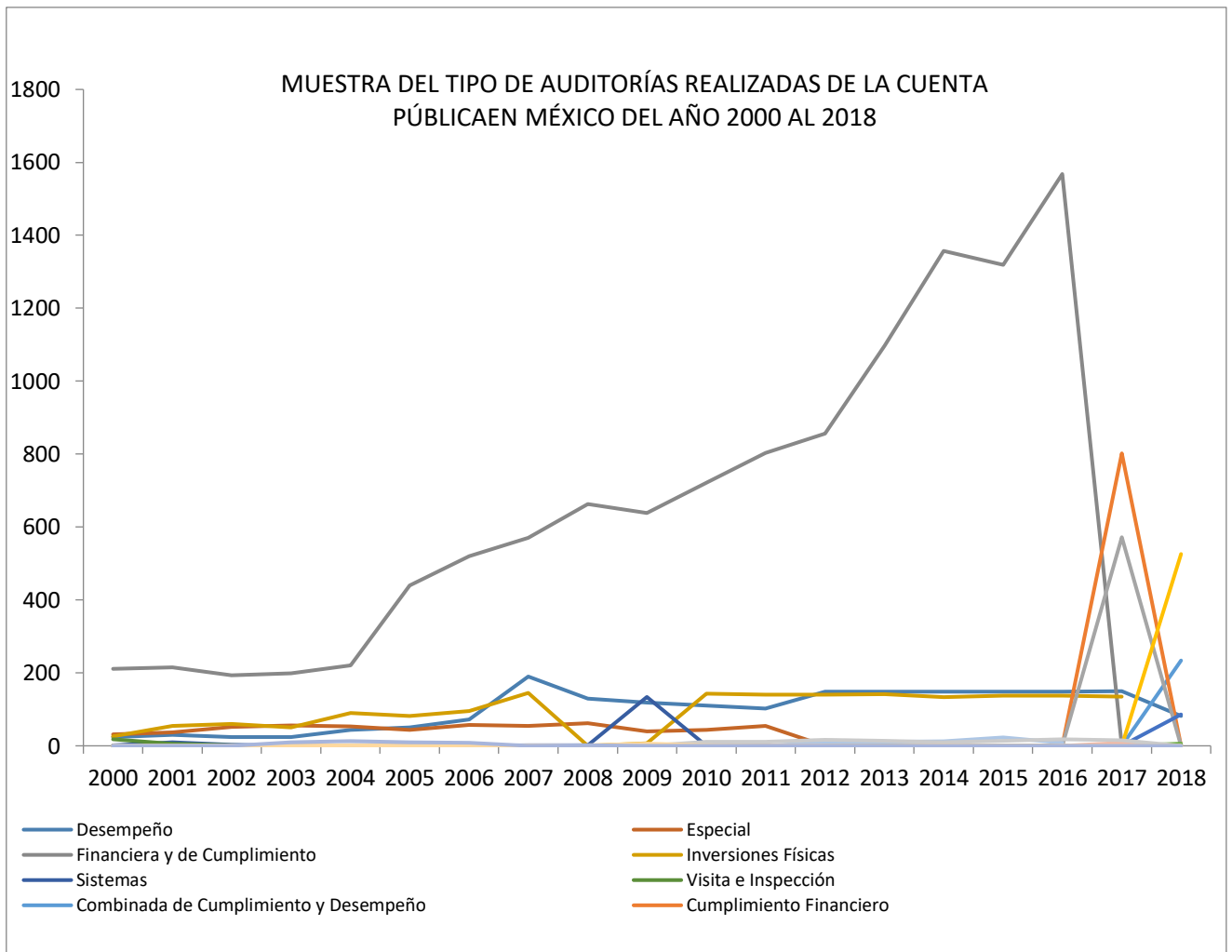
El coeficiente de  $\beta_1$  nos muestra que en promedio por cada auditoría realizada durante el periodo analizado, aumenta el gasto fiscalizado en 5 millones 930 mil pesos.  $\beta_1$  es estadísticamente diferente a 0, lo que demuestra que es significativa hasta en un 99% de nivel de significancia. Lo que muestra la prueba de hipótesis es que el resultado de  $B_1$  es significativo, lo que es estadísticamente válido. Por tanto, se confirma la hipótesis de que existe una relación positiva entre gasto fiscalizado y número de auditorías

Como resultado de la prueba de significancia “chi cuadrada”, se puede observar que el modelo es estadísticamente significativo, mostrando una relación lineal y positiva

entre la variable dependiente y la variable independiente. Lo que demuestra que la hipótesis planteado en la investigación es afirmativa en cuanto a la relación existente entre el número de auditorías y el gasto fiscalizado.

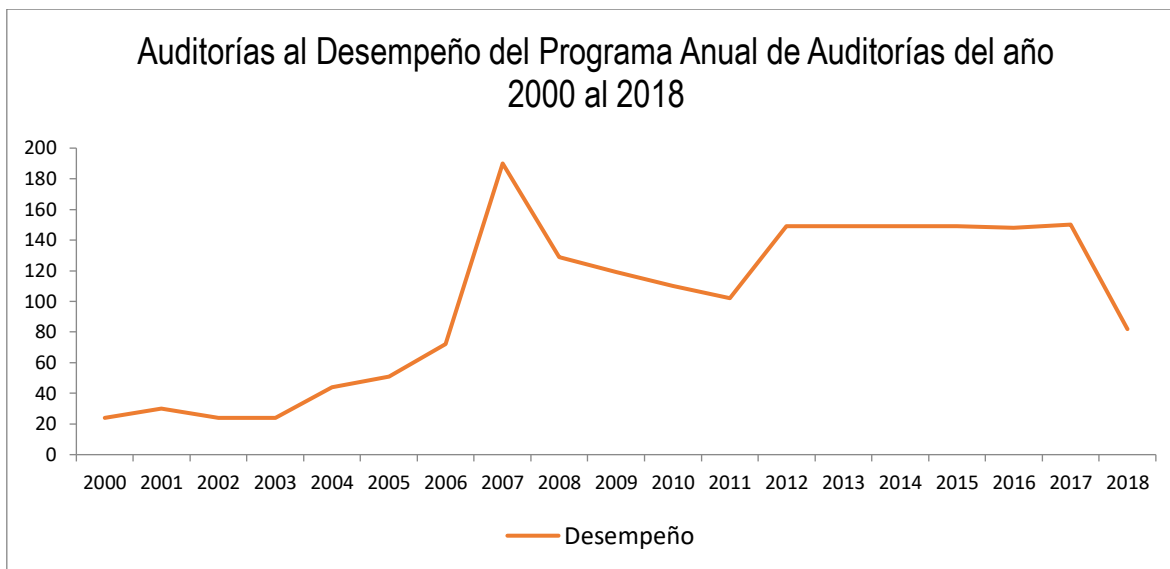
De acuerdo a la bondad de ajuste, se puede observar que la variable dependiente que es el número de auditorías explica que el 90.67% de sus variaciones están dadas por la variable independiente, que en este caso es el gasto fiscalizado.

Por indicar un ejemplo, en el año 1985 sólo se realizaron 22 auditorías con un gasto fiscalizado de 107 mil 937 millones de pesos, mientras que en 1990 se realizaron 75 auditorías con un gasto fiscalizado de 540 mil 637 millones de pesos. Así mismo, en el año 2000 se realizaron 312 auditorías con un gasto fiscalizado de 1 billón 406 mil 037 millones de pesos. Para el año 2010, se triplicó el número de auditorías respecto al año 2000, ya que en el 2010, se realizaron 1031 auditorías para un monto de gasto fiscalizado de 2 billones 271 mil 437 millones. Finalmente, para el año 2018, se realizaron 936 auditorías con un monto fiscalizado de 2 billones 369 mil 503 millones. Es importante mencionar que del año 2000 al 2016 se han llevado más auditorías de todo el periodo de análisis, siendo en el año 2016 cuando se realizó el número más alto de auditorías con 1879 con un monto fiscalizado de 3 billones 574 mil 802 millones y en el año 1985 tan sólo fueron 22 auditorías con un gasto fiscalizado de 107 mil 937 millones de pesos. Para mayor referencia, la información se encuentra en el anexo 1. Con ello, se puede demostrar que sí se ha avanzado en la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, es decir existen cambios considerables en términos cuantitativos, el cual es el objeto de estudio de la investigación.



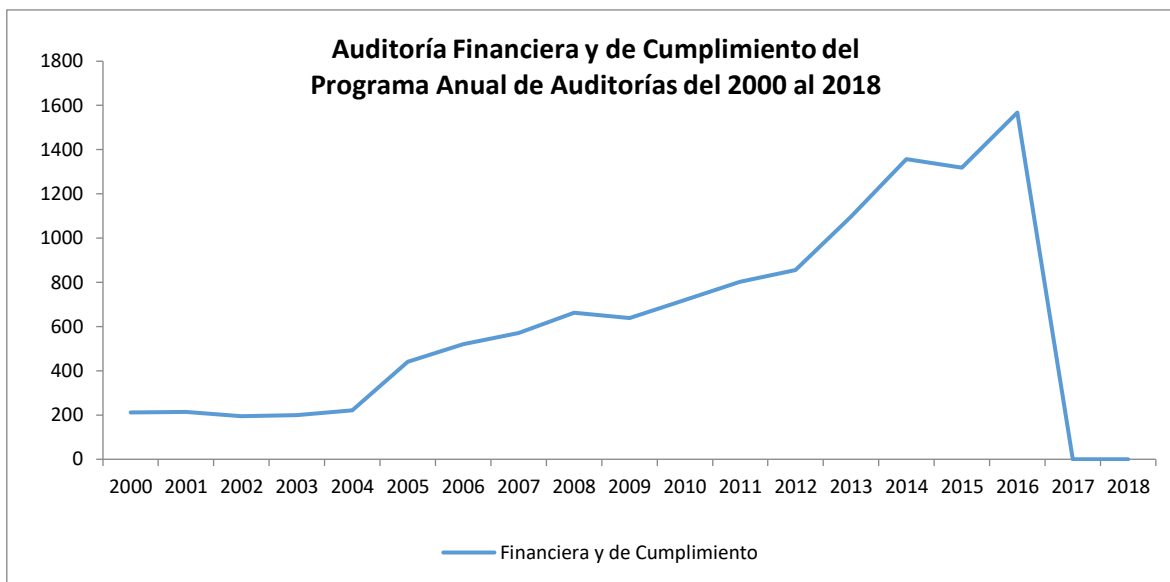
En esta gráfica se demuestra los tipos de auditorías que han realizado a través del Plan Anual de Auditorías de la Cuenta Pública del año 2000 al 2018. Es de notar que las Auditorías Financieras de y Cumplimiento son las que más se han realizado, mostrando un crecimiento ascendente durante el periodo, hasta llegar al año 2016, en el que se muestra que ya no se llevaron a cabo. En efecto, se muestra que el año 2016 es un año de cambio de tendencia, por un lado se dejaron de realizar ciertas auditorías y por otra parte, iniciaron nuevos tipos de auditorías.

Para un mejor análisis de los resultados por auditorías, a continuación se presentan por cada tipo.



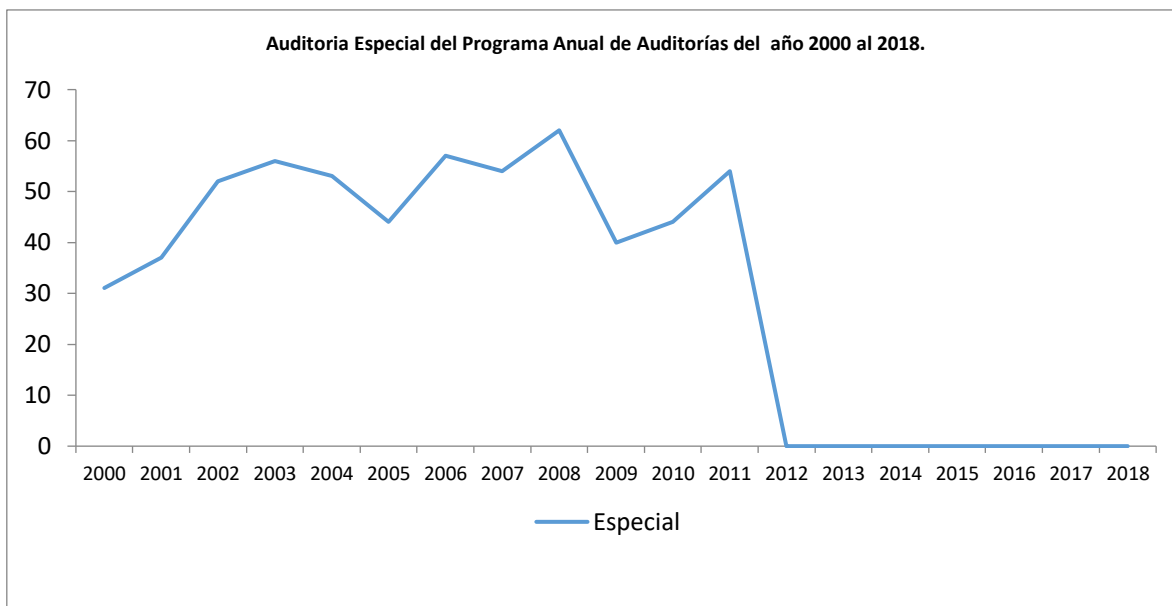
Una de los tipos de Auditoría más importantes que realiza la Auditoría Superior de la Federación, es la Auditoría al desempeño, el cual su objetivo principal es revisar sistemática, multidisciplinaria, independiente y objetiva sobre la operación, programas y proyectos a cargo de una organización y se enfoca principalmente a la valoración para determinar si su gestión se ha desempeñado en términos de economía, eficiencia y eficacia.

Para esta investigación es importante sustentar en términos del número de auditorías realizadas en el periodo de estudio, para observar el comportamiento del mismo, es decir en la gráfica se muestra que del año 2000 al 2004 se llegaban a cabo entre 20 a 60 auditorías al desempeño, mientras que a partir del 2006 se identifica un interés por realizar más auditorías de desempeño, alcanzando su mayor auge en el año 2007 con 190 auditorías. Sin embargo, el mismo gráfico dibuja que no ha sido una constante, sino todo lo contrario, ha habido una disminución considerable en el mismo.



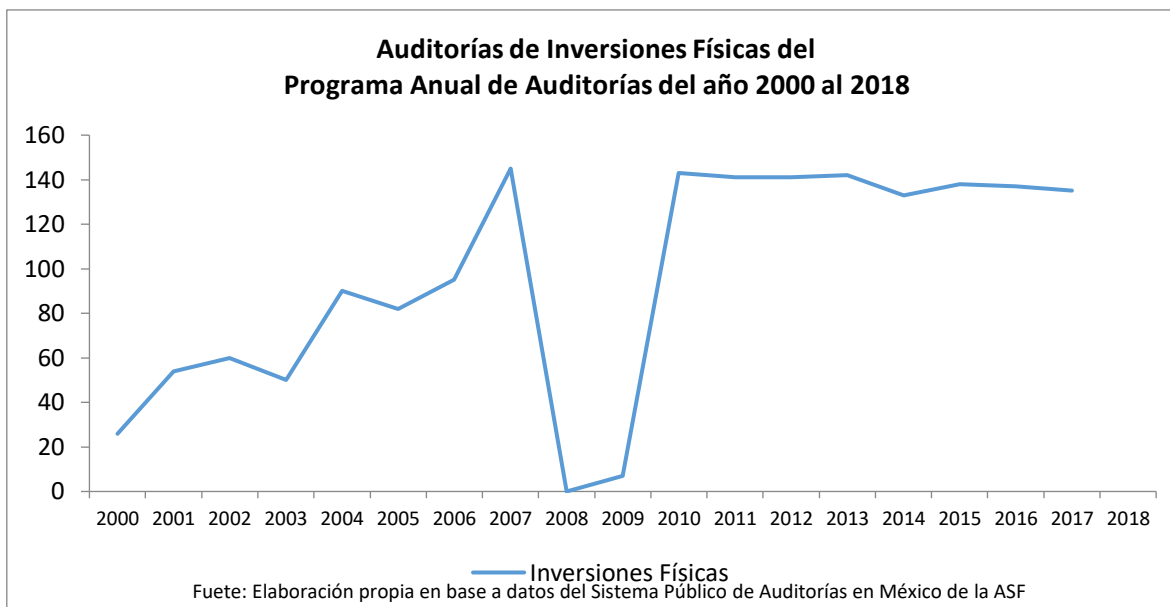
Según la normativa, la Auditoría Financiera y de Cumplimiento, su objetivo es constatar la forma en que fueron recaudados, obtenidos, captados, registrados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. De manera particular, se revisa que los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, al igual que sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización, se recaudaron y registraron en la forma y términos establecidos por las disposiciones normativas, y se presentaron correctamente en la Cuenta Pública. Asimismo, que los recursos obtenidos a través de financiamientos se contrataron, captaron y registraron de acuerdo con la legislación y normativa aplicable.

Podemos observar que desde el año del 2000, éste tipo de auditorías se han realizado de manera ascendente, es decir que se fue implementando de manera recurrente, sin embargo, a partir de 2017 donde se ve una clara tendencia a la baja de estas auditorías, que en general son las que más se hacen en el 2016 es por ejemplo donde más se hicieron con alrededor de 1500 auditorías y del 2000 hasta ese año han ido en aumento.



El objetivo de la Auditoría Especial consiste en revisar los procedimientos y acciones de la APF para la creación y desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y, eventualmente, problemas estructurales u operaciones singulares (atípicas) del Gobierno Federal.

La grafica como podemos observar no tiene una tendencia clara del 2000 al 2002 se va en aumento tiene un pico en el 2003 con cerca de 60 y de ahí baja hasta el 2005 con cerca de 40 y sube en el 2006 en el 2009 tiene su punto más alto en el gobierno de Felipe calderón y a partir del gobierno de EPN no se tiene realiza ninguna.



Según la normativa su objetivo es constatar que las inversiones físicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y que los recursos asignados fueron correctamente utilizados; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados debidamente; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los bienes, servicios o volúmenes de obra ejecutada y con el tipo y calidad de material utilizado y que coincidieron con los precios autorizados, y que la ejecución y entrega de las obras se ajustaron a lo previsto.

Observamos que de 2000 al 2007 hay una clara tendencia a la alza en este tipo de auditorías que a partir del 2008 y hasta el 2010 no se vuelven a realizar desconocemos las razones pero alzan de nuevo manteniéndose estables en un número cercano a 140 un numero aceptable si nos damos cuenta en los números de las auditorias por el tipo de esta.

## CONCLUSIÓN

Un México mejor es posible, los retos que enfrenta la Fiscalización Superior deben ir de la mano con los grandes desafíos. Seguimos teniendo fuertes rezagos sociales y desequilibrios regionales: mientras la mayoría de las viviendas en el D. F. disponen de drenaje (98%), en Chiapas más de la mitad de las viviendas carece de ese servicio. En Aguascalientes 97% de las viviendas cuentan con el servicio de agua potable, en tanto que en Guerrero 27 de cada cien carecen de él.

El gasto total en educación en México, se encuentra entre los mayores niveles de los países industrializados, sin embargo, en lectura, matemáticas y ciencias, México es el país con peores calificaciones dentro del grupo de países miembros de la OCDE.

Destinamos al campo uno de los mayores presupuestos de los países de América Latina, pero a pesar de ellos los indicadores de productividad y rendimiento por hectárea de los principales cultivos nos ubican en los últimos lugares.

En el sector financiero, la proporción de créditos que el sector bancario no puede quedarse ajena a actuar de manera marginal, sino que debe sumarse al propósito de:

- Alcanzar un crecimiento económico sustentable, para garantizar empleos suficientes y bien remunerados y abatir los niveles de pobreza, desigualdad social y desequilibrio regional;
- Prevenir áreas de alto riesgo y situaciones de crisis como la que padecemos en la actualidad
- Tener acceso generalizado a servicios de calidad en la educación, la salud y la seguridad social.
- Contar con seguridad pública e impartición de justicia efectivas y oportunas
- Garantizar una solidez estructural en las finanzas públicas y calidad del gasto

La principal conclusión es que no debemos conformarnos con una fiscalización que se constriña a revisar la Cuenta Pública, sin que hay mejoras tangibles para la población

en aspectos centrales como la actividad productiva, la pobreza, el empleo, la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad pública, etc.

Estudios internacionales demuestran la factibilidad de que la fiscalización sea relevante en las agendas nacionales, pues cuando existe un sistema eficiente de fiscalización superior, se genera un conjunto de incentivos que impacta sobre los niveles de calidad del gasto público, la efectividad de las políticas públicas y la eficiencia del quehacer gubernamental. Además, una fiscalización eficiente genera también dividendos a la gobernabilidad, ya que los resultados efectivos nutren la confianza de la población hacia sus gobiernos.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

Ackerman, John M. Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 9 <http://siare.clad.org/fulltext/2129400.pdf>

Ackerman, John M. (2007). Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México

Amador Hernández, José Carlos. (2008). Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (No. 47).

Arellano David y Figueras Victor (2012). ¿Se puede medir la ineficiencia gubernamental? Revista técnica sobre Rendición de cuentas y Fiscalización Superior. Auditoría Superior de la Federación. Año 2, número 2. México.

Escudero Álvarez, Hiram. Los órganos constitucionalmente autónomos y la seguridad pública

Gertz Manero Alejandro; Maldonado, Luis (2009). Democracia real y poder ciudadano. Porrúa. México

Figuroa, Aime. (2007). Evaluación 2007 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México

[http://rendiciondecuentas.org.mx/wpcontent/uploads/2013/06/05\\_RCC\\_AimeFiguroa\\_final.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/wpcontent/uploads/2013/06/05_RCC_AimeFiguroa_final.pdf)

Figuroa, Aime. (2008). Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuroa, Aime. (2009). Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuroa Neri, Aimé (2007) La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior, 1ª edición, Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuroa, Aime. (2007). Evaluación 2007 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuroa, Aime. (2008). Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuroa, Aime. (2009). Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

<http://rendiciondecuentas.org.mx/author/aimee-figuroa/>

Michel Padilla, Roberto (2009). Transición y modernización de la fiscalización superior en México. Primera Edición. México.

Nohlen, Dieter,(1998). “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández B., El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Perfil de México a través de Indicadores clave. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. México.

[http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Perfil de Mexico 2015 Interactive.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Perfil_de_Mexico_2015_Interactive.pdf)

Unidad de Evaluación y Control (2005), Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización Superior en el Mundo. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;. México.

Unidad de Evaluación y Control (2015), Panorama de la Fiscalización Superior en México, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México

Ríos Cázares, Alejandra (2012). Rendición de cuentas: la importancia de las definiciones. Revista técnica sobre Rendición de cuentas y Fiscalización Superior. Auditoría Superior de la Federación. Año 2, número 2. México.

Sartori, Giovanni. (1997) Ingeniería Constitucional Comparada, Fondo de Cultura Económica, México.

Stoner, James y Freeman, Edward. (1994). Administración. Prentice Hall Hispanoamérica. México.

Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. (2010). [http://www.tm.org.mx/wpcontent/uploads/2011/05/INFORME\\_EJECUTIVO\\_INCBG2010.pdf](http://www.tm.org.mx/wpcontent/uploads/2011/05/INFORME_EJECUTIVO_INCBG2010.pdf)

Valdés Zurita, Leonardo (2016). Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: Volumen I (1978-1991). Fondo de Cultura Económica, México. Capítulos 1 y 2

Villanueva, L. 1992, Estudio introductorio en "La hechura de las políticas". Colección Antologías de Política Pública. 1a. Edición Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, pp 15-84.

Villoria, M; Wences I. (Eds) (2010) Cultura de la Legalidad. Instituciones, Procesos y Estructuras. Catarata. Madrid.

Webster, A. (2000). Estadística aplicada a los negocios y a la economía. Colombia. Editorial Mc Graw Hill.

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_mex\\_ASF\\_norm.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_ASF_norm.pdf)

[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lad/mercado\\_g\\_ja/apendiceC.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/mercado_g_ja/apendiceC.pdf)

<https://ocw.unican.es/pluginfile.php/1285/course/section/1583/tema2.pdf>

<http://www.asfdatos.gob.mx/>

[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf)

[https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Fiscalizacion\\_de\\_los\\_ODS-Version\\_ejecutiva.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_ejecutiva.pdf)

[https://www.asf.gob.mx/Section/60\\_Centro\\_de\\_documentacion](https://www.asf.gob.mx/Section/60_Centro_de_documentacion)

[www3.diputados.gob.mx/.../Descentralizacion\\_gasto\\_fiscalizacion\\_docto.com](http://www3.diputados.gob.mx/.../Descentralizacion_gasto_fiscalizacion_docto.com)

## ANEXOS:

### ANEXO 1. DATOS SOBRE EL NÚMERO DE AUDITORÍAS Y GASTO FISCALIZADO DE LA CUENTA PÚBLICA EN MÉXICO DE 1985 AL 2018.

Año de la Cuenta Pública	Número de Auditorías	Gasto Fiscalizado (mmd)
1985	22	107,937.00
1986	61	194,477.00
1987	45	281,017.00
1988	48	367,557.00
1989	34	454,097.00
1990	75	540,637.00
1991	101	627,177.00
1992	105	713,717.00
1993	133	800,257.00
1994	147	886,797.00
1995	180	973,337.00
1996	193	1,059,877.00
1997	155	1,146,417.00
1998	295	1,232,957.00
1999	302	1,319,497.00
2000	312	1,406,037.00
2001	351	1,492,577.00
2002	335	1,579,117.00
2003	338	1,665,657.00
2004	424	1,752,197.00
2005	628	1,838,737.00
2006	754	1,925,277.00
2007	962	2,011,817.00
2008	987	2,098,357.00
2009	945	2,184,897.00
2010	1031	2,271,437.00
2011	1111	2,472,613.00
2012	1173	2,597,774.00
2013	1413	2,732,213.00
2014	1663	2,866,652.00
2015	1643	2,893,254.00
2016	1879	3,574,802.00
2017	1682	2,945,263.00
2018	936	2,369,503.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Centro de Documentación de la Auditoría Superior de la Federación.

ANEXO 2. BASE DE DATOS DE TIPOS DE AUDITORÍA REALIZADAS DE LA CUENTA PÚBLICA DE AÑO 2000 AL 2018																			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Desempeño	24	30	24	24	44	51	72	190	129	119	110	102	149	149	149	149	148	150	82
Especial	31	37	52	56	53	44	57	54	62	40	44	54	0	0	0	0	0	0	0
Financiera y de Cumplimiento	211	215	194	199	221	440	520	571	663	639	721	803	856	1097	1357	1319	1568	0	0
Inversiones Físicas	26	54	60	50	90	82	95	145	0	7	143	141	141	142	133	138	137	135	0
Sistemas	2	10	3	0	1	2	0	2	2	134	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Visita e Inspección	18	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combinada de Cumplimiento y Desempeño	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	234
Cumplimiento Financiero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	802
Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	572
De Cumplimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	526
De Cumplimiento a Inversiones Físicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	86
De Cumplimiento a Tecnologías de Información y Comunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Estudios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	11	13	23	8	0	2
Evaluaciones de Políticas Públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Forense	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11	17	14	10	14	18	15	0
Revisión de Situación Excepcional	0	0	0	0	2	0	2	0	2	6	2	0	0	0	1	0	0	0	0
Seguimiento	0	0	0	9	13	9	8	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Público de Consulta de Auditorías de la ASF. <http://www.asfdatos.gob.mx/>