



Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción

Alejandro Romero Gudiño



CEDIP



Universidad
de Alcalá



INNPI



FORO
CONSULTIVO
CIENTÍFICO Y
TECNOLÓGICO, AC

Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción

Alejandro Romero Gudiño



CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL PODER LEGISLATIVO



Instituto
Belisario Domínguez
Servicio de la República

CEDIP SECRETARÍA DE ECONOMÍA
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



International Academy
IAPAS
ADMINISTRATIVE
SCIENCE
FELLOWS
STUDIES



Universidad
de Alcalá



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO
"BONUM VIVUNT"

INNP INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



AMCP



15 AÑOS
2002-2017

FORO
CONSULTIVO
CIENTÍFICO Y
TECNOLÓGICO, AC

*Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política
de Combate a la Corrupción*

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio "F" piso 2
Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, Distrito Federal

Diseño de portada e interiores:

Alta impresión S.A. de C.V./Luis Marrufo

ISBN: 978-607-8501-45-8

Cuidado de la edición:

Dr. Jesús Serrano Sánchez
Dr. Leonardo Bolaños Cárdenas

Revisión de estilo:

Mtra. Eva González Pérez

Impreso en México
Printed in Mexico

Índice

Dedicatoria	xiii
Agradecimientos	xvii
Presentación	
Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín	xxi
Prefacio	
Dip. Luis Maldonado Venegas	xxvii
Proemio	
Mtro. Carlos Reta Martínez	xxxv
Prólogo	
Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar	xli
Dictamen Académico	
IAPAS-Universidad de Alcalá	li
Introducción	1
Capítulo 1	
Avances y Retos del Sistema Nacional Anticorrupción	11
1. La corrupción como problema	13
2. Crónicas de la corrupción	21
3. La política de Estado de Fiscalización Superior	30

4. Política de Estado de Combate a la Corrupción	36
5. El Sistema Nacional Anticorrupción: situación actual y retos	44

Capítulo 2

El control parlamentario de la fiscalización superior	65
1. El desafío del control parlamentario	74
2. Referentes internacionales para el control parlamentario de la fiscalización superior	79
3. El control parlamentario en México	83
4. Prospectivas para el control parlamentario mexicano	88
5. Confianza y creación de capital social	93
6. Marco para la evaluación del desempeño del PAC	99
6.1 Entradas	103
6.2 Procesos	105
6.3 Resultados	106
6.4 Impactos	107

Capítulo 3

La Evaluación y Control de la Fiscalización Superior en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción	109
1. La Unidad de Evaluación y Control	112
1.1 Origen	112
1.2 Reglamentos Internos de la Unidad	121
1.3 Plan Estratégico 2015-2018	126
1.4 El Sistema Nacional Anticorrupción y las nuevas demandas para la UEC	137
2. Acciones y contribución de la UEC hasta el presente	146
2.1 Sistematización del ciclo de análisis de la cuenta pública	147

2.2	Evaluación técnica y control interno	153
2.3	Evaluación del desempeño	157
2.4	Contraloría Social	165
2.5	Gestión del Conocimiento	169
2.6	Documentación y ediciones realizadas por la UEC 2003-2016	170
2.7	Participación de la UEC en apoyo de la CVASF en el proceso de designación de Titulares de los Órganos Internos de Control de entidades con autonomía constitucional	173
3.	Balance y perspectivas	174
3.1	Reforma y actualización legal	175
3.2	Impacto en la creación de Sistemas de Control Parlamentario de las Entidades Federativas	199

Capítulo 4

Entorno internacional del control parlamentario de la fiscalización superior		205
1.	Antecedentes	207
2.	Marco Teórico	212
3.	Nota epistemológica	214
4.	Propuesta metodológica del estudio	217
4.1	Creación de índices mediante el ACP	227
4.2	Detección de correlaciones estadísticamente significativas e Interpretación de los índices	233
5.	Hallazgos del Estudio	238
	Hallazgo 1: Casi 60 % de los SAI rinden un informe al Parlamento nacional	239
	Hallazgo 2. El factor de desarrollo humano tiene mayor poder explicativo de las distintas condiciones de Fortaleza Institucional y Confianza de un país determinado	242

Hallazgo 3. El IFCP muestra que el papel del PAC es por lo menos tan importante que el del SAI	242
Hallazgo 4. La combinación de ambos índices por grupos funcionales de INTOSAI confirma la importancia que tiene el control parlamentario del tipo Westminster en comparación con el desarrollo económico de los países	243
Hallazgo 5. El Modelo Westminster ofrece mejores resultados en ambos índices en comparación con el del Tribunal de Cuentas	244
Hallazgo 6. Existe una relación positiva directa entre ambos índices	246
Hallazgo 7. El grado de Fortaleza Institucional y Confianza ciudadana de México es el esperado para su grado de Fiscalización y Control Parlamentario	247
Hallazgo 8. La incidencia de las variables de desarrollo humano es contrastante	248
Hallazgo 9. El nivel del IFCP contribuye a una mejor gobernanza	252
Hallazgo 10. Mejores expectativas individuales que contribuyen a crear confianza se ven positivamente reflejadas en los Índices IFICC e IFCP	256
Hallazgo 11. La impunidad no puede ser explicada por los niveles del IFICC o el IFCP	258
a) Índice de impunidad UDLAP	259
b) Datos de la Encuesta de Victimización del INEGI	260
Hallazgo 12. Aporta más información el Índice de Control de la Corrupción del WGI-WB que el Índice de Percepción de la Corrupción de TI	262

Capítulo 5

Agenda para una política de Estado de fiscalización superior y combate a la corrupción	265
1. Redefiniendo la corrupción	268

1.1	Contexto y antecedentes	268
1.2	Propuesta de nuevo enfoque para entender y medir la corrupción	274
2.	Los logros del SNAC y los pasos por delante	279
2.1	Ciudadanía y agenda integral anticorrupción	280
2.2	Sanciones	282
2.3	Impartición de justicia	286
2.4	Sistemas locales de fiscalización	290
3.	Agenda para el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción	301
3.1	Necesidad de una evaluación histórica	301
3.2	Transversalizar la lucha anticorrupción	302
3.3	Contraloría social para la creación de confianza	302
3.4	Acción focalizada en procesos de alto valor agregado	304
3.5	Reducir el poder monopólico y simplificación administrativa	305
3.6	Auditoría Focalizada	306
3.7	Gestión por resultados	308
3.8	Gestión del conocimiento y participación ciudadana	310
3.9	Independencia y Presupuesto basado en resultados	310
3.10	Adecuar la impartición de justicia a las exigencias del SNAC	313
3.11	Ampliar el Sistema Nacional Anticorrupción	315
3.12	Política de integridad	332
3.13	Acuerdos internacionales	339
4.	Plan de trabajo del SNAC	340
4.1	Creación de valor crítico	340

4.2	Comité Coordinador	347
4.3	Secretaría Ejecutiva	348
4.4	Comité de Participación Ciudadana	349
4.5	Plataforma Digital	350
4.6	Órgano de Gobierno	351
4.7	Comité Rector	352
4.8	Sistema Nacional de Fiscalización	352
4.9	Fiscalía General	353
4.10	Auditoría Superior de la Federación	353
4.11	Tribunal de Justicia Administrativa	354
4.12	Control Parlamentario	355
	Conclusiones	367
	Fuentes	383
	Anexos	397
	<i>Anexo 1</i>	
	Fuentes e indicadores recabados en la integración de la base de datos para análisis	399
	<i>Anexo 2</i>	
	Relación de entidades de fiscalización y de control parlamentario en el mundo	404
	<i>Anexo 3</i>	
	Matriz de Indicadores: México	428
	<i>Anexo 4</i>	
	Ranking de países conforme a los Índices de Fiscalización y Control Parlamentario y de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana	430
	<i>Anexo 5</i>	
	Regresión lineal entre IFICC e IFCP	440

<i>Anexo 6</i>	
Delitos ocurridos por entidad federativa según condición de denuncia ante el Ministerio Público	442
<i>Anexo 7</i>	
Correlaciones entre los Índices de Percepción de la Corrupción y de Control de la Corrupción	445
<i>Anexo 8</i>	
Cálculo del Índice de Control de la Corrupción <i>icci</i> mediante el modelo de Regresión Lineal Múltiple	446
<i>Anexo 9</i>	
Regresión Lineal Múltiple	
Variables de Desarrollo Humano (Independientes) IFICC (Dependiente)	448
<i>Anexo 10</i>	
Regresión Lineal Múltiple	
Variables de Desarrollo Humano (Independientes), IFCP (Dependiente)	450
<i>Anexo 11</i>	
Regresión lineal	
IFICC (Independiente). Estabilidad política y ausencia de Violencia (WGI-BM)	452
<i>Anexo 12</i>	
IFICC (Independiente). Control de la Corrupción (WGI-BM)	455
<i>Anexo 13</i>	
Regresión Lineal Múltiple	
Gobernanza Promedio (dependiente) Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana, Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (Independientes)	458

Editor y Coeditores	461
Editor: Cámara de Diputados	463
Mesa Directiva	463
Junta de Coordinación Política	463
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	464
Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	465
Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	466
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	466
Coeditores: Institucionales y Académicos	467
Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República	467
Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro	468
Universidad de Alcalá (Madrid, España)	470
Universidad Anáhuac México	471
Instituto Nacional de Administración Pública	472
Academia Nacional de Derecho Internacional	474
Asociación Mexicana de Contadores Públicos	475
Foro Consultivo Científico y Tecnológico A. C.	476

Dedicatoria



“Para Ivonne, quién con su belleza, amor y ternura ha despertado en mí los más nobles sentimientos capaces de profesar por un ser humano”

Tesis profesional UNAM, 7 de febrero de 1979.

Dedicatoria que, para mi esposa, mantiene su vigencia y se ha enfatizado y ampliado por su apoyo, compañía y solidaridad permanentes en las duras y en las maduras; también, por su liderazgo familiar, ejercido con las virtudes cardinales: Prudencia, Justicia, Fortaleza y Templanza.

Para mis hijas-hijos: Mónica y Christian, pareja que consolida su felicidad; Alejandra y David, pareja prometedora y comprometida. Son mi inspiración, aliento y orgullo.

Agradecimientos



A mis ángeles protectores: mi Mamacita, Doña Alicia Gudiño Quiroz; a mi Viejo, Don Humberto Romero Pérez; y a mi hermanita Norma Alicia Romero Gudiño -Pablita- siempre Pabla.

A mis hermanos: Humberto Javier y Juan Manuel Romero Gudiño, luz de familia; a Jorge A. Piña Medina, ejemplo a seguir.

Al Doctor Roberto Moreno Espinosa, Presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS) en mérito a su tutoría y acompañamiento para lograr la culminación y certificación del Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas.

Al Doctor Guillermo Escobar Roca, Director del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá (Madrid/España) por su generosidad en la dictaminación académica favorable y acuerdo para la publicación de esta investigación, conjuntamente con IAPAS.

A mis colegas quienes, con sus aportes, hicieron las veces de un coloquio académico que me permitió enriquecer la investigación: Doctores Jesús Antonio Serrano Sánchez, Jorge A. Ortíz Ramírez y Leonardo A. Bolaños Cárdenas.

No menos importantes fueron los aportes temáticos de los Maestros Francisco Vega Rodríguez y María del Carmen Lastra y Lastra, así como de los Doctores Blanca Leticia Ocampo García de Alba y Leopoldo Garduño Villareal.

Igualmente quiero agradecer la contribución de los Maestros Alejandro Emiliano Flores, Profesor de Estadística y Eva González Pérez, Correctora de Estilo.

A quienes con su privilegiada pluma y voluntad institucional obsequiaron la dictaminación, edición y coedición de la presente obra, en distinción e investidura académica:

- Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de la LXIII Legislatura.
- Dip. Luis Maldonado Venegas, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados.
- Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac-México.
- Dr. Gerardo Esquivel, Coordinador General del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Lic. Sadot Sánchez Carreño, Director del Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
- Lic. Carlos Reta Martínez, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dr. Manuel Reguera Rodríguez, Presidente del Consejo Directivo de la Academia Mexicana de Derecho Internacional.
- C.P.C. Francisco Castro Lomelí, Presidente del Consejo Directivo de la Asociación Mexicana de Contadores Públicos.
- Dr. José Franco, Coordinador General del Foro Consultivo, Científico y Tecnológico.
- Lic. Adriana R. Guerra Gómez, Secretaria Técnica del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Presentación



Tengo el gusto de presentar a ustedes esta obra que muestra un enorme compromiso por mantener vivo el espíritu y la agenda necesaria para impulsar el combate a la corrupción.

Es estimulante encontrar que existe un trabajo tan comprometido de parte del Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados, que no se ha quedado en el recuento o en la esquematización de discursos sino en la búsqueda de caminos que prolonguen el impulso que tiene actualmente la agenda anticorrupción.

Con la rendición de cuentas la sociedad gana muchísimo porque se suscita la confianza y la participación de la sociedad y se amplían los márgenes de gobernabilidad política.

La lectura de este libro transmite vivamente la preocupación del autor por extender el campo de conocimientos sobre los temas de su obra, hacer propuestas originales que son respetuosas de los avances alcanzados, que reconocen los esfuerzos hechos y, al mismo tiempo, se mantienen en una constructiva tensión crítica en favor de lo que se tiene que seguir haciendo para la consolidación y adecuación de nuestras instituciones.

Se trata de una obra innovadora porque se propone la implementación longitudinal de las acciones que contribuyan a la integridad y el reforzamiento de la fiscalización superior mediante una impostergable y tras-

cedente intervención de la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus facultades en la materia.

Son dignos de reconocimiento los hallazgos que este trabajo ha logrado mediante una investigación interdisciplinaria que ofrece pautas útiles para que los diferentes participantes en el Sistema Nacional Anticorrupción potencien más su trabajo.

Su autor propone una agenda para la política de Estado de rendición de cuentas y combate a la corrupción, por lo que con datos sólidos en todo momento, con fundamentos, se inserta este libro en la dinámica que ha generado el Sistema, en el cual, cabe decirlo, esta LXIII Legislatura ha sido muy activa.

También hay que destacar la imparcialidad en el sentido político con que se presentan los resultados y se reconocen los aportes de los diferentes legisladores y fuerzas políticas que han trabajado e intervienen en la creación y funcionamiento del Sistema.

Estos son temas que tienen que estar en el más alto nivel de preocupación de los actores políticos, pues son asuntos que duelen a la sociedad, donde existen sectores que sufren los efectos de la conducta equivocada de algunos malos elementos.

Resulta que tanto la corrupción como la falta de transparencia tienen altos costos en detrimento de la competitividad de nuestro país. Mientras que en otras partes vemos que los países atraen inversiones y superan sus niveles de educación y desarrollo gracias a una cultura de integridad, en nuestro país esta sigue siendo todavía una de nuestras debilidades

Cuánto podríamos alcanzar si diéramos un salto, tanto en términos de sanciones a la corrupción, como en ese cambio de mentalidad respecto de la reproducción de la corrupción. En este tema hay que ser intransigentes. Así como con el de transparencia, no sólo porque es derecho de todos los mexicanos el disponer de información sobre el ejercicio de la administración, sino a contar con autoridades de su confianza que propicien su participación.

Si queremos que México crezca al ritmo que necesita y genere oportunidades para los jóvenes, en el que todos sepamos que somos cada día menos corruptibles, entonces tenemos que mostrar disposición de encontrar

todas aquellas ideas, de incentivar la creatividad de obras intelectuales como esta que, en la medida en que puedan ponerse en práctica, tendrán grandes beneficios en la calidad del gobierno en un plazo no tan largo.

Felicito la eficacia en el trabajo académico de Alejandro Romero Gudiño, quien ha logrado alimentar la reflexión y discusión sobre estos asuntos mediante una comunicación clara, directa, constructiva, con propuestas abundantes y pertinentes.

Finalmente, pondero que la Comisión de Vigilancia esté propiciando trabajos de innovación parlamentaria e igualmente felicito a la Unidad de Evaluación y Control de que esté haciendo difusión de los productos que genera para la mejora en la rendición de cuentas.

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

Presidente de la Cámara de Diputados

LXI y LXIII Legislaturas

Prefacio



Saludo la iniciativa del Dr. Alejandro Romero Gudiño de continuar el empeño que lo ha caracterizado por estudiar el tema del control parlamentario de la fiscalización superior y difundir, a través de esta obra, valiosas propuestas para perfeccionar nuestro sistema.

Quiero destacar que, teniendo a la Cámara de Diputados como cámara de origen, en la actual legislatura se aprobó la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que viene a adecuar los procesos de auditoría superior a las exigencias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Un buen diseño de las funciones y procesos del sistema era condición para darle viabilidad a la reforma constitucional en materia de anticorrupción, que despierta enormes expectativas en la sociedad mexicana para superar los enquistados vicios de la componenda y el contubernio.

Hay un gran significado político en el hecho de que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación haya sido aprobada por unanimidad, lo que pone en evidencia el consenso político en torno a este tema, dejando atrás las diferencias que caracterizaron el proceso de reforma constitucional, que no eran sobre el fondo, sino sobre el diseño del sistema.

Era necesaria la creación de esta Ley para dar contenido a los tres sistemas que se conjugan como resultado de la reforma constitucional: el de fiscalización, el de anticorrupción y el de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. En conjunto hablamos de

11 Leyes que vienen a cumplir este papel, siendo una de ellas la que tiene aplicación en el ámbito de la fiscalización superior que atañe en mayor medida a los intereses de este libro.

La participación, tanto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, como de la Unidad de Evaluación y Control, en el Sistema Nacional Anticorrupción gira en torno a ésta y otras disposiciones legales, ya que la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene aplicación en lo que corresponde a la supervisión de la conducta de los funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación, quienes están también sujetos a un régimen de rendición de cuentas. Adicionalmente, a través de la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se dispuso la intervención de la Comisión en el proceso de nombramiento de los Titulares de los órganos de control interno de algunos organismos con autonomía constitucional. Tocando a la Comisión que tengo el privilegio de presidir, el cumplir este mandato por primera vez.

Alejandro Romero Gudiño ha centrado su interés en la importancia que tiene el control parlamentario de la fiscalización superior. Esta definición hace referencia al hecho de que, en un régimen de poderes divididos, corresponde a la representación popular ser receptora de la razón y cuenta que da el gobierno del uso de los recursos públicos.

Esta es una idea que Montesquieu acrisoló al formular la doctrina de la división de poderes. Para él debía existir una distribución jurídica de funciones que da lugar a la conocida separación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Latía en ello la preocupación por evitar el abuso del poder y proteger la libertad individual, según formuló: “En un Estado, es decir, en una sociedad en la que hay leyes, la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”.¹

Desde luego, Montesquieu no sólo tenía en mente que esta división debilitara al poder para proteger la libertad individual, sino que fuera efectivo y por ello, tenía que existir una colaboración entre los Poderes, especialmente el Legislativo y el Ejecutivo, pues el primero tiene la facultad de examinar las acciones del Ejecutivo y, si encuentra que hubo una transgresión al orden legal por parte de su titular o sus ministros, puede ejercer acciones sancionatorias, así como, por su parte el Ejecutivo puede vetar alguna ley.

1 Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Madrid, Alianza, 2003. p. 204.

Estos esquemas de pesos y contrapesos, o de control del poder conduce necesariamente a la rendición de cuentas.

En México están históricamente arraigados los mecanismos de control parlamentario, pues ya desde 1824 se señalaba en la Constitución que al Congreso le era propio “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno” (Artículo 50, fracción VIII), ese mismo año se creó la Contaduría Mayor de Hacienda. Posteriormente, en 1877 se estableció en la Cámara de Diputados una Comisión Inspectorá de la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente de la actual Comisión de Vigilancia.

Los antecedentes históricos siempre nos ayudan a entender los propósitos esenciales que se pretendieron al crear una institución y cómo, con el paso del tiempo, son esos mismos objetivos los que justifican una adecuación congruente respecto de los organismos que son objeto de estudio para el Dr. Romero.

En efecto, una sociedad más participativa y crítica busca instituciones eficaces que favorezcan no sólo la democracia, sino la gobernanza pública. No sólo interesa dar seguimiento puntual de cada peso, sino de valorar el beneficio que se saca de la inversión de ese peso en la creación de bienes y servicios públicos.

Todos estos temas encuentran un tratamiento pertinente y constructivo en el libro que está en manos del lector. Se trata de cinco capítulos; el primero de los cuales hace una relación, en parte conceptual y, en parte, como una breve crónica de la corrupción como problema y como objetivo de políticas públicas.

El capítulo explica el resultante de la reforma constitucional en materia de anticorrupción y la emisión de la legislación secundaria que conjuga los tres grandes sistemas de control del poder.

El capítulo segundo es de una enorme riqueza. En él tenemos una fundamentación del control parlamentario como herramienta para el control del poder. Romero Gudiño elaboró una amplia búsqueda de referentes tanto históricos, como políticos y jurídicos, nacionales e internacionales, de acuerdo con los cuales se hace patente la necesidad de incorporar al diseño del Estado figuras de rendición de cuentas que descansen en la representación popular. Pero no sólo es una necesidad teórica, sino una tendencia que está arrojando buenos resultados en México y en el mundo.

Como se trataba de documentar los aportes que se obtienen del control parlamentario de la fiscalización superior, el autor se abocó en los capítulos tres y cuatro a documentar exhaustivamente las contribuciones que hace este sistema en México y en el mundo, dedicando cada uno de los capítulos mencionados a estas dos delimitaciones espaciales.

En México nos referimos a la evolución que ha tenido el sistema nacional de fiscalización desde que se creó la Auditoría Superior de la Federación en el año 2000 y la Unidad de Evaluación y Control, como entidad técnica auxiliar de la Comisión de Vigilancia. Así, se reconocen importantes contribuciones de esta interacción que no se tendrían si no hubiera un necesario diálogo y colaboración entre la entidad auditora y la de representación. Mejoras en la cobertura de la fiscalización, presiones para una mejor implementación de planes y programas por parte del Ejecutivo, adecuaciones legales, generación de conocimiento, entre otras, son capitales que se pueden contabilizar de nuestro trabajo.

A esta valoración quiero agregar la importancia que tiene que la actual Comisión de Vigilancia de la ASF refleja la pluralidad de composición de la Cámara de Diputados, pues se encuentran en ella todas las fuerzas políticas, incluso el primer diputado de extracción independiente. Además, sus integrantes se distinguen por sus perfiles experimentados, su profesionalización y su profesionalismo.

En el concierto internacional sobresale el estudio de datos duros, con el que el Dr. Romero puede presentarnos doce hallazgos respecto a la importancia que tiene la fiscalización superior y su control por parte del órgano de representación social, en favor de la eficacia de los gobiernos y la creación de confianza pública en las instituciones.

Diferentes variables económicas y sociales se pusieron a revisión para evidenciar aquellas que tienen un mayor efecto sobre una fiscalización eficaz. Entre ellas están la independencia del órgano fiscalizador, por un lado y, por otro, el trabajo de comunicación y de comparecencia pública en el seno de la Comisión de evaluación de la fiscalización superior.

Este recorrido se corona con una prolífica agenda para mejorar la fiscalización superior y un programa recomendado para el sistema nacional anticorrupción, donde encontré más de 25 innovadoras ideas para sacar más provecho de las instituciones que hemos creado, como he dicho, muchas de ellas en la actual Legislatura.

Celebro que varias de las propuestas que aparecen aquí para la sistematización de una agenda para la política de Estado para el combate a la corrupción, hayan surgido de un grupo de discusión académica que tuve la oportunidad de convocar.

Quiero destacar algunas notas del amplio currículo del autor de esta obra.

Alejandro Romero Gudiño es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana (UP), con la distinción *summa cum laude*; tiene el Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas otorgado por la Universidad de Alcalá, España, y la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro; cuenta con varias especialidades, entre ellas Derecho Constitucional y Administrativo (UNAM), Derecho Financiero (UP), Derecho Corporativo (UP) y en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior (INAP); ostenta el Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental, por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Romero Gudiño es Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derecho Internacional y pertenece a los claustros doctorales de las Universidades Anáhuac México, Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es autor de los libros *Innovación Judicial*, publicado por la Editorial Porrúa y la Universidad Panamericana. *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, editado por INACIPE y la Universidad Anáhuac, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, CEDIP-Cámara de Diputados.

En su actividad laboral ha destacado como: Subdelegado Jurídico y de Gobierno en Benito Juárez, Distrito Federal; Director Jurídico en Banrural; Director Adjunto de Servicios Jurídicos en Conacyt; Director General de Asuntos Jurídicos en el Consejo de la Judicatura Federal y Subcontralor de Asuntos Jurídicos en la Contraloría General del IFE. Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, electo por el Pleno de la LXI Legislatura para el periodo 2011-2015 y con prórroga de este nombramiento para el periodo 2015-2019, votado por el Pleno de la LXII Legislatura.

La cultura de rendición de cuentas es necesaria para la salud del Estado, es asimismo demandada por la sociedad que no sólo quiere tener elementos para confiar en sus autoridades, sino que además le reporta con-

diciones para una participación en los asuntos públicos, de ahí que tiene que ser bienvenida una obra como esta, con tan sólida fundamentación y con propuestas tan actuales y pertinentes.

Diputado Luis Maldonado Venegas

Presidente de la Comisión de Vigilancia de
la Auditoría Superior de la Federación

Presidente de la Academia Nacional
de Historia y Geografía de la UNAM

Proemio



En la agenda prioritaria de nuestro país se sitúa de manera central el tema analizado en esta obra: “el combate a la corrupción y el control parlamentario de la fiscalización”, por lo cual me entusiasma participar realizando el proemio de la misma; sobre todo porque ha sido elaborada por uno de los más importantes especialistas en la materia, Alejandro Romero Gudiño.

Sin duda, es muy oportuno mantener el análisis y el debate abierto en torno a los grandes desafíos que se plantean a nuestro gobierno y sociedad, sobre todo cuando se llevan a cabo acciones que buscan resolver complejas y urgentes problemáticas.

Como el mismo autor lo expresa, esta obra constituye la continuación de los trabajos previos sobre fiscalización superior en México y el Sistema Nacional Anticorrupción, que ofrecieron una visión integral del caso mexicano, mientras que en el presente trabajo se busca extender el estudio al contexto internacional, que en cierta medida explica las grandes tendencias que inciden en los estados nacionales.

Es de resaltar que en este documento se integran datos de 201 entidades de fiscalización de países que han estado siendo analizados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Para iniciar, como es procedente, en el primer capítulo se realiza una revisión a la idea de corrupción, destacando las particularidades que la distinguen en nuestro tiempo, además de que se enlistan y explican los principales factores causales que la producen.

Así se recurre al análisis de uno de los principales mecanismos institucionales que se han creado para realizar la fiscalización con el fin de prevenir el abuso y excesos de los servidores públicos en México: la Contaduría Mayor de Hacienda. Y en una travesía sintética se aborda su transformación hasta convertirse en la Auditoría Superior de la Federación; lo mismo que la normatividad, políticas y programas que han existido en México para combatir la corrupción, hasta llegar al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que como señala Romero Gudiño, “es una oportunidad que favorecerá el surgimiento de nuevas áreas de cooperación entre diversas instituciones” y “la suma de esfuerzos del Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque multifactorial”.

De este modo, el SNA es analizado desde su creación con la reforma constitucional en materia de corrupción del año 2015, en tres facetas que se distinguen como sigue: Ley general del Sistema Nacional Anticorrupción, la coordinación entre el sistema nacional y los sistemas estatales, y la persecución ya no a los hechos de corrupción sino a las redes.

Así que se mencionan y describen a los actores del SNA (lo mismo que los procesos de nombramiento) y su tarea dentro del sistema para llevarnos a reflexionar sobre su situación actual y los retos que tiene que enfrentar de cara a su funcionamiento pleno.

Por su parte, el capítulo dos, que trata el control parlamentario de la fiscalización superior, aborda la división de poderes como medio de control del poder, no obstante este esquema se observa desfasado por las complejidades del mundo moderno y por lo cual, explica, han surgido los organismos independientes. De allí se parte al desafío del control parlamentario para lo cual primero explica qué entiende como fiscalización, cuáles son sus elementos básicos y los prerrequisitos para que dicha función pueda verificarse, resaltando que la independencia es un factor crítico. Y, del mismo modo, se aborda la situación del control parlamentario en México.

De aquí el autor nos conduce a la revisión del control parlamentario a nivel internacional, pues uno de los grandes objetivos de este trabajo es analizar los niveles de independencia de las entidades fiscalizadoras en el mundo, un tema de interés central para la INTOSAI, organización de la que se desprenden los estándares y bases normativas y de coordinación internacional.

El examen de los casos en este ámbito se manejan como grupos de países, así que se nos presentan catalogados en dos grupos, el modelo Westminster (en el que se ubica México) y el modelo francés o tipo “Corte de Cuentas”.

El capítulo tres ofrece una revisión a la evaluación y control de la fiscalización superior enmarcados en el Sistema Nacional Anticorrupción, a través principalmente de la Unidad de Evaluación y Control de la ASF.

A continuación se abordará el control parlamentario de la fiscalización en el ámbito internacional que se inicia explorando el origen y funciones de la INTOSAI, junto con las acciones que realizan otras organizaciones internacionales (Banco Mundial, OCDE, ONU, Transparencia Internacional) que llevan a cabo labores dirigidas a fortalecer el control parlamentario, para posteriormente elaborar una matriz de 201 países y 75 variables con el fin de mapear en qué países se cumple la condición de autonomía de la función de auditoría.

Entre los diferentes hallazgos de este trabajo se puede resaltar que los mejores resultados se desprenden del modelo Westminster y que países con niveles más altos en el índice de Fiscalización y Control Parlamentario, al menos aparentemente lograron mejorar en sus índices de Percepción de la Corrupción y viceversa.

Como resultado del trabajo efectuado en los primeros cuatro capítulos finalmente, el capítulo cinco nos ofrece una Agenda para establecer una política de Estado de fiscalización superior y combate a la corrupción que propone un Plan de Trabajo en el que se hace una redefinición de la corrupción y se presenta un nuevo enfoque para entenderla y medirla; para transversalizar la lucha contra la corrupción; que en síntesis se traduce en el rediseño de tres sistemas institucionales como son el penal, el jurisdiccional y el de fiscalización superior.

Como es patente, esta obra está pletórica de análisis e información que son indispensables para entender lo que tenemos y lo que necesitamos para combatir la corrupción de forma efectiva. No tengo duda de que este trabajo constituye un nuevo aporte que será de gran utilidad para continuar avanzando en la intelección de las complejidades a las que se tiene que enfrentar la búsqueda e implementación de soluciones dirigidas a lograr avances sustantivos en el combate a la corrupción, y no sólo ello sino que servirá de valioso material de análisis para todo aquel que esté interesado en conocer el tema.

Los exhorto a su profunda lectura que sin duda permitirá entender mejor las características y desafíos de las instituciones, así como las vías que hagan posibles progresos efectivos en la lucha contra la corrupción.

Carlos Reta Martínez

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública

Prólogo



A fines de 2015 Alejandro Romero Gudiño me pidió que hiciera un Apéndice para su libro *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción* que fue publicado por el INACIPE y la Universidad Anáhuac.

Acepté con mucho gusto por los muchos años que tenemos de conocernos y por las no poco frecuentes ocasiones en que hemos podido trabajar juntos en diferentes proyectos. Entre ellos, ser integrante del Claustro Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México. Guardo un especial reconocimiento a su trabajo como director de dos pares de tesis de Doctorado y Maestría en Administración Pública, así como su participación periódica en la Revista *Iuris Tantum* de nuestra Facultad, indexada por Latindex.

Ello me permitió sumarme a su argumento, como deberíamos sumarnos todos, con un alegato contra el pesimismo. Que no sea la imagen de México como un país de corruptos la que se instale en nuestras conciencias, ni que sea una crisis de confianza —no tanto en las instituciones, sino en nuestra capacidad para hacer que las cosas sean diferentes y la sociedad reafirme sus valores— la que nos imponga los límites de lo que podemos lograr y de las iniciativas que podemos emprender.

Uno de los principales retos ante nuestra generación es restaurar la esperanza, afectada por años de deterioro resultado de la apatía al considerar que la situación es normal e inevitable.

Entiendo claramente que esta es la profunda convicción que ha motivado al Dr. Alejandro Romero, como he dicho, a porfiar en el tema, es decir, a mantenerse firme e insistiendo en la necesidad de proyectar el presente y el futuro de la fiscalización superior y el combate a la corrupción.

Quien tenga en sus manos esta obra tiene que saber que apenas hace un año (2016), el autor publicó otro libro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, en el que procuró establecer las bases teóricas con las que se tiene que estudiar la fiscalización superior en este tiempo. La división de poderes que aprendimos en los libros de texto ya no corresponde con nuestra realidad jurídica y empírica. En las circunstancias actuales, la manera de mantener bajo control al poder, es mediante la activa participación social que obliga a la rendición de cuentas.

Romero nos ofrece ahora un libro que recupera los principales aprendizajes que han quedado de los dos anteriores y lo expone de forma rigurosa, vinculada, sistemática y prospectiva.

La temática y preocupación que han ocupado las páginas de los dos libros anteriores se ven coronadas en *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción* con un alegato proactivo, que adopta una posición crítica y propositiva sobre un tema nodal para el Estado Mexicano: el del uso escrupuloso del presupuesto público.

Atrás han quedado los tiempos en que la rendición de cuentas estaba a discreción del poder o que se podía reducir a la emisión de propaganda. Actualmente existen múltiples canales de información y comunicación que van en paralelo o incluso en transversal con los que maneja el poder.

La sociedad dispone de nuevas herramientas para involucrarse y pedir cuentas. De ahí que sea conveniente que el Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, refrende una de sus funciones, la de representación, para que haga eco y canalice muchas de las demandas sociales, enriqueciéndolas con la legitimidad que ostenta y la capacidad técnica para investigar, interpretar y evaluar los datos que ofrece la administración pública.

La rendición de cuentas de la actualidad tiene y requiere de nuevos interlocutores, entre los que ya no sólo están los que horizontalmente venían jugando esa función, sino que es cada día más notorio el poder que tiene la sociedad para juzgar el desempeño del sector público mediante la infor-

mación que recaba no sólo a través de los medios de comunicación, sino de primera mano, por el propio involucramiento o la creación de tejidos de información que posibilitan las redes sociales y mediante los cuales una persona puede hacer de conocimiento público los bienes o servicios públicos que recibe o no recibe, así como su forma, calidad y oportunidad.

Los medios de denuncia no se reducen a las ventanillas que se abren a tal efecto, posiblemente allí lleguen las menos, pero la sociedad denuncia mucho a través de sus propios medios. Aunque la diferencia que hay en ello es el poder generar efectos vinculantes o sólo políticos.

Alejandro Romero logra colocarnos en este nuevo escenario de la democracia en el que las instituciones reciben reclamos de rendición de cuentas desde diferentes direcciones y canales por lo que se necesita de imaginación para sacar ventaja de las instituciones que tenemos y para inventar lo que todavía no se ha pensado.

Por ello creo que es digno de reconocerse la capacidad de proyectar a los sistemas anticorrupción y de fiscalización. La etimología de esta palabra, como sabemos es *pro-iacere*, lanzar hacia adelante. La etimología pone en mi mente la imagen del buen futbolista que es capaz de avanzar sin perder el control del balón. Lo echa adelante, porque la inmovilidad de nada le sirve. Asegurar un balón no sirve si no es en movimiento.

Proyectar el presente y el futuro de la fiscalización superior requiere aprender del pasado. Por eso es de reconocerse que el autor nos presente una recopilación histórica en la que ha tenido el cuidado de documentar cada una de las legislaciones que se han emitido para regular esta función, lo cual no es fácil, como da cuenta, puesto que algunas de las fuentes son difíciles de ubicar.

El servicio público va demandando de nosotros diferentes respuestas. Hace diez años salió a la luz el otro libro de Romero Gudiño, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*. En aquel momento sus intereses estaban dirigidos a diferentes dimensiones de la interacción entre capital humano y el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas del Poder Judicial, ahí estaban presentes ya las grandes líneas, los temas que han seguido quitándole el sueño a nuestro autor.

Guarda continuidad con esta obra la propuesta de colocar a la rendición de cuentas y a la ética en el centro de la profesionalización del servicio público.

Ello hace lógico el porqué tratar la fiscalización y la anticorrupción en conjunto, pues no solo se trata de una cuestión administrativa, sino también política; no es solo gubernamental sino también de coordinación social y de creación de consensos en torno a esenciales objetivos nacionales.

Quiero, ahora subrayar varios de los muchos aportes que hace el libro que tengo la distinción de prologar. Comienzo por destacar esta capacidad de integración y de continuidad en lo que puede definirse como una línea de investigación que coloca a Alejandro como uno de los principales y obligado referente en el tema fiscalización superior y rendición de cuentas.

De este libro hay que reconocer el acierto de hacer un recorrido histórico que permite comprobar que el progresivo desarrollo y complejificación de la administración pública ha ido reclamando un esfuerzo equivalente para poner en sintonía el esfuerzo de control y fiscalización. Las necesidades administrativas por sí misma explican estos cambios pero a ello se suma la evolución política del Estado y la sociedad mexicana pasando de un Estado frágil en el siglo XIX a uno altamente centralizado en sus decisiones durante la mayor parte del siglo XX, hasta uno crecientemente diversificado como resultado de las condiciones de gobernanza.

Hay que maravillarse por el hecho de que, en 1824, recién declarada la independencia y promulgada la primera Constitución de México, se creara, por Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda y que el Presidente Juárez, todavía en su itinerancia por el norte del país, dispusiera la reorganización de la Contaduría con un número limitado de funcionarios.

Desde aquella situación, a la fortaleza que ha alcanzado la actual Auditoría Superior de la Federación, como una de las características que se consideran indispensables para una fiscalización gubernamental eficaz han cambiado mucho nuestras condiciones institucionales. Hay que verlo con objetividad, porque la lucha contra el mal uso de los recursos públicos no es una ocurrencia de último minuto, ni tampoco es un esfuerzo en el que no exista continuidad.

Otro aspecto que sobresale del trabajo de Romero es su dedicación a una investigación inédita acudiendo a autores y fuentes internacionales que dan aires frescos a lo que en México se viene discutiendo.

Celebro la introducción de referencias a varios autores internacionales que aportan mucho. Alejandro Romero viene hablando de un nuevo paradigma en el sistema nacional anticorrupción que pasa de combatir la corrupción

de hechos aislados, a identificar y sancionar redes de corrupción en las que pueden participar tanto particulares como servidores públicos, personas físicas o morales, nacionales o extranjeros. En este tema se encuentra coincidencia con Carlos Santiso, quien ha venido trabajando en el marco de la OEA respecto a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. A él debemos una referencia obligada al reto de la captura del Estado como la principal amenaza que enfrentamos. A este argumento sumo una reflexión personal. La mejor forma de prevenir la captura del Estado es el involucramiento social, la participación, el no dejar que las cosas queden en manos de unos pocos que sean capaces de manejarlas en lo oscuro.

Alejandro Romero también defiende la tesis de que en México se ha establecido desde el siglo XIX un sistema de rendición de cuentas que deposita en la Cámara de Diputados, como órgano de representación popular el llevar nota de cómo se ejerce el gasto público y hacerlo —a diferencia de la Auditoría Superior de la Federación, que tiene una función técnica no política— de una forma política, que no es sinónimo de un control politizado. Su papel no sería el reemplazar o atropellar las facultades de los órganos de investigación y sanción, sino el de evaluar la calidad del gasto respecto de cómo se le asigna y qué valor produce. Estos planteamientos guardan una estrecha coincidencia con lo que ha propuesto Rick Stapenhurst, quien trabajó durante varios años como investigador para el Banco Mundial y actualmente es líder del programa de gobernanza parlamentaria de la Universidad McGill de Canadá. Stapenhurst es una de las voces más enteradas por lo que se refiere a la importancia que tiene el parlamento para hacer eficaz la fiscalización superior. A él debemos un modelo de control parlamentario que, en un valioso aporte, Romero ha verificado confrontando los alcances que tiene el sistema de control parlamentario mexicano. La conclusión que ha sacado da confianza de que se ha recorrido el camino correcto y que es posible ir más lejos en este propósito.

Entendiendo que la corrupción es una forma negativa de hablar de nuestras relaciones, que es más constructivo y eficaz el proponernos una conducta íntegra, es que Romero ha venido insistiendo una y otra vez en el papel que debe tener la ética como norma de conducta para fundamentar una estrategia que invierta las relaciones viciadas en patrones proactivos, cimentados en la íntima convicción que generen confianza. Sobre todo esto encontramos una estrecha coincidencia con las ideas que Fredrik Galtung, presidente y fundador de *Integrity Action* viene haciendo para una renovada acción social que tiene la confianza como eje de gravedad.

También figuran entre los referentes empleados para documentar esta obra, los concienzudos análisis que ha efectuado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico a los sistemas de fiscalización y anticorrupción, así como los informes que produce el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Transparencia Internacional, la INTOSAI y la Asociación por un Presupuesto Abierto.

Destaco también que el libro que estoy comentando, atiende a un compromiso multidisciplinario. Me costaría trabajo definir al lector si tiene en sus manos un libro jurídico o político o administrativo o de ciencias sociales. Es todo eso de alguna manera.

En otro tiempo se consideraba que el rigor científico dependía de una rígida consistencia con los conceptos, métodos y argumentos de una disciplina particular. Actualmente, el criterio de rigor científico impone el trabajo multidisciplinario, en el que cada argumento esté debidamente estructurado en la teoría, sus evidencias y sus conclusiones.

Encuentro en este libro un singular esfuerzo por hacer un análisis politológico donde la categoría gobernanza ayuda a entender el porqué se configuran tantos factores en la particular solución que se ha dado en México. Quizá no sea tan clara para el espectador casual la lógica interna que animó los debates y los acuerdos políticos que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción. Para algunos quizá sea insatisfactorio el sistema que resultó, pero a la luz de las condiciones complejas que impone la dispersión de núcleos de poder y de decisión, el sistema fue, si no el óptimo, si el mejor posible en ese momento.

La gobernanza exige un involucramiento horizontal y vertical. El que corresponde a la sociedad civil en ese empeño por no dejar al azar el funcionamiento de las instituciones, así como la participación de los distintos actores que hacen parte de los sistemas de fiscalización y anticorrupción. En el libro de Alejandro encontrarán abundantes referencias para que cada quien, desde su propia responsabilidad tome en cuenta las propuestas que buscan abonar a una más fértil contribución al éxito de esta causa de interés común.

Destaco como una gran aportación, el cuidadoso análisis jurídico de la normatividad en materia de anticorrupción y fiscalización que recorre desde el nivel Constitucional, hasta el reglamentario, refiriendo la Legislación general, federal e incluso de las entidades federativas.

Me atrevería a decir que no hubo puerta que no tocara, ni piedra que no levantara nuestro autor para abarcar y tener actualizado en la máxima medida posible el análisis de este micro sistema jurídico.

Su aporte jurídico incluye también una iniciativa de reforma Constitucional para que en el Sistema Nacional Anticorrupción se hagan presentes tres funciones que tienen un papel especialísimo en el éxito de la política de Estado en anticorrupción, la que corresponde a un poderoso mecanismo de inteligencia financiera para detectar los dineros de procedencia ilícita, la supervisión de las entidades financieras, las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, la supervisión sobre el gasto que ejercen los partidos políticos y el origen del financiamiento a las campañas políticas para prevenir, también, que sirva para la circulación de dinero ilícito.

Disfruté mucho el recurso a la matemática para entender mejor el problema de la corrupción. Como Alejandro nos dice en varios apartados de su libro, no para abundar en cifras que sólo han servido para desmoralizarnos, sino para entender cómo podemos revertir las tendencias de la corrupción y la consecuente pérdida de confianza en las instituciones.

Por lo menos en cinco ocasiones encontré aplicaciones matemáticas: para evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación a través del sistema que para tal efecto lleva la Unidad de Evaluación y Control; para la medición de la calidad del sistema de fiscalización y control parlamentario mediante un índice original, desarrollado por el autor, del que fue posible hacer interesantes cruces con diversas variables que permitieron entender que la desigualdad y el desarrollo humano juegan un papel crucial para marcar una diferencia en materia de fortalecimiento de las instituciones. Qué decir del uso que vemos en el capítulo cinco de la estadística para documentar la relación que tiene la falta de confianza en las instituciones como factor de corrupción y, en la misma medida, la importancia de establecer una estrategia que ponga a la integridad y la ética como motores de cambio.

En la sección de propuestas para una agenda, vamos a encontrar también el uso de diferentes ponderadores matemáticos que pueden servir en los juzgados para medir e incentivar el buen desempeño que contribuya al abatimiento de los rezagos y, en general, a la rendición de cuentas. Muchos en el Poder Judicial, como el que esto escribe, creemos que es importantísimo sumarse y no excluir a ningún actor con responsabilidad pública de la rendición de cuentas.

Como he dicho, el autor ha formulado propuestas, en esta y otras obras, para lograr la consolidación de la Carrera Judicial mediante un sistema complementario de estímulos económicos por la productividad en el desempeño judicial.

La ética y la cultura han sido focos de atención a lo largo de toda la obra. De suyo, la deontología impone, sin mayor consideración, el apego de la conducta a una norma tal que haga del deber en el servicio público y la legalidad, los parámetros de todo desempeño. Ello no hace innecesarias las evidencias empíricas que ofrece Alejandro Romero para probar que, en efecto, son variables socioculturales, más que variables económicas, las que tienen mayor incidencia para explicar la corrupción. Se trata de una conclusión que viene a poner en cuestión diversos tratados que asumen un enfoque diferente, pero también es una extraordinaria provocación para estudiar el tema y seguir entendiéndolo.

Como los números me apasionan, por último quiero dedicar una esquemática presentación del libro a través de su numeralia. Consta de cinco capítulos, ofrece doce hallazgos inéditos, documentados empíricamente en el capítulo 4 y uno más en el capítulo 5, expone un Plan de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción en trece partes, así como una agenda para la política de Estado en materia de Anticorrupción y Fiscalización Superior que consta de trece puntos, una iniciativa de reforma Constitucional, treinta y cinco conclusiones y trece anexos de análisis estadísticos. En total 119,653 palabras.

Concluyo reiterando mi agradecimiento por la distinción de presentar esta obra y mi felicitación más sentida al Dr. Alejandro Romero Gudiño por una obra más que viene a consolidar su trayectoria especializada en estos temas. Qué bueno que siga determinado a no permitirnos ser pasto del escepticismo y la inacción.

Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Director de la Facultad de Derecho
Universidad Anáhuac México

Dictamen Académico



Ciudad de México, a 14 de septiembre de 2017.

Dr. Alejandro Romero Gudiño
Integrante del Programa Posdoctoral: "Control Parlamentario y Políticas Públicas
Presente

Nos dirigimos a usted con relación a su investigación posdoctoral titulada **"Control parlamentario de la fiscalización y Agenda para la política de Combate a la Corrupción"** que se sirvió someter a la consideración de este Comité Científico Tutoral para su revisión académica.

De la lectura y revisión de su trabajo resultaron las siguientes

CONSIDERACIONES:

a) Sobre el tema propuesto:

Se encontró gran congruencia entre el problema elegido y los objetivos del programa posdoctoral en Control Parlamentario y Políticas Públicas.

Se constató que el tema pertenece a una Línea de Investigación en la que usted viene trabajando de tiempo atrás y que guarda, a la vez, continuidad y originalidad, en tanto se localizaron fundamentos y resultados novedosos.

Cabe destacar que el problema corresponde a uno de los grandes debates sobre la reforma del Estado en México por lo que, resulta de gran relevancia para las ciencias político administrativas.

b) Sobre el planteamiento, preguntas de investigación e hipótesis:

El trabajo se plantea como una investigación de carácter doctoral, por lo que se encuentra fundamentada en un planteamiento del problema, preguntas de investigación, así como la definición de objetivos e hipótesis.

El problema del que parte el estudio es congruente con el hecho de que en México se han efectuado recientemente importantes reformas legales que crean y amplían los sistemas de Anticorrupción y de Fiscalización Superior, lo que ha sido puesto como detonante de una investigación que trate de encontrar constructivamente aquellos resquicios necesitados de una definición más precisa o de una operacionalización más clara en términos de políticas públicas.

Las preguntas de investigación planteadas en el protocolo, encontraron respuesta a lo largo del desarrollo del trabajo, de hecho, la amplitud de la investigación supera con creces el alcance de aquéllas, mismas que se citan enseguida:

¿Cuáles son las características que los especialistas y los organismos multilaterales proponen para el control parlamentario de la fiscalización superior?

Sobre el efecto de control parlamentario de la fiscalización superior, ¿qué resultados existen? ¿cómo se miden? y ¿qué variables incluyen?

Después de las políticas anticorrupción implementadas en México, ¿qué áreas de oportunidad se detectan?

De acuerdo a la agenda pública y el análisis de expertos sobre la agenda anticorrupción, ¿qué áreas se identifican para la implementación de una política de Estado de fiscalización superior y combate a la corrupción?

La hipótesis de investigación, relativa a la importancia de la fiscalización para un manejo más eficiente de los recursos públicos, fue acreditada debidamente a lo largo del trabajo.

c) Sobre la selección y aplicación de una estrategia metodológica:

El trabajo destaca por su sistematicidad y rigor. Se reconoce el empeño por realizar una investigación multidisciplinaria que acudió a diversas fuentes, tanto para la definición como para los términos conceptuales, la documentación de los referentes teóricos que tienen mayor incidencia actualmente. También se esforzó por dotar al trabajo de una fundamentación jurídica e histórica.

De lo anterior se deduce que se llevó a cabo una lectura de autores clave, que están debidamente citados, así mismo se tocaron conceptos esenciales y se les puso en diálogo y crítica.

Se reconoce que realizó una investigación pormenorizada, exhaustiva, original y que buscó el cruce entre diferentes fuentes de información. Sobresale el hecho de que buena parte de la investigación recae en una acabada base de datos de 201 países y 86 variables, las cuales no solo resultan un sustento muy sólido para su trabajo y sus conclusiones, sino también un aporte para los investigadores en la materia.

Se detecta también que usted empleó técnicas estadísticas de investigación que fueron más allá de lo descriptivo, pues se valió de técnicas inferenciales y multivariadas para la explicación de las variables objeto de estudio. Al respecto, al mismo tiempo se aplicaron análisis descriptivos como hipotético-deductivos, que a su vez, se pusieron en discusión con los elementos teórico y jurídicos que figuraban como fundamentos del trabajo. Esta capacidad de aplicar diferentes niveles de análisis es poco frecuente y merece subrayarse como una muestra de la calidad y rigor de la investigación.

d) Sobre la exposición:

La exposición contiene una gran cantidad de argumentos y lenguajes no obstante es coherente y articulada, se puede seguir claramente el hilo de sus pretensiones y las conclusiones se derivan lógicamente de las premisas desarrolladas.

El método de exposición de resultados se desdobra en introducción, cinco capítulos, conclusión, fuentes consultadas y anexos.

Los capítulos son:

- 1) Avances y retos del Sistema Nacional Anticorrupción;
- 2) El control parlamentario de la fiscalización superior;
- 3) La Evaluación y Control de la Fiscalización Superior en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción;
- 4) Entorno internacional del control parlamentario de la fiscalización superior, y

- 5) Agenda para una política de Estado de fiscalización superior y combate a la corrupción.

El manejo de las fuentes a través de citas y referencias es consistente.

e) Sobre las conclusiones

Sobresale que en cada uno de los capítulos procuró que fueran quedando aprendizajes, por lo que llegaron a integrarse 35 conclusiones sin que alguno de los capítulos quedara al margen de ellas.

Las conclusiones están debidamente sustentadas con los elementos que se aportan en las secciones correspondientes del manuscrito.

f) Sobre las fuentes

Las fuentes documentales son tanto bibliográficas, como hemerográficas e informáticas y muestran cuidado en la actualización documental, resalta que fueron consultados autores clásicos y contemporáneos.

Se manejan fuentes internacionales y se reconoce un esfuerzo por exponer la información con la mayor actualidad que ha sido posible. En estos tiempos la velocidad de la información rebasa con creces la capacidad para su procesamiento, por lo que no puede más que elogiarse este empeño. Finalmente es importante destacar el cuidado que se imprimió en la redacción de la investigación, la cual hace más fácil la lectura y análisis de la misma.

Por los argumentos expuestos, el autor demuestra ampliamente su capacidad para el desarrollo de investigación original y de frontera, de esta manera, el Comité resuelve concederle un **VOTO APROBATORIO** y destacar que se trata de un trabajo de investigación de excelencia, de donde se desprenden los siguientes

APORTES

- i. Que es un trabajo a la vez crítico y propositivo. En él se encuentran señalamientos precisos de aquellos rezagos que van quedando en la implementación de la estrategia anticorrupción, al mismo tiempo propone

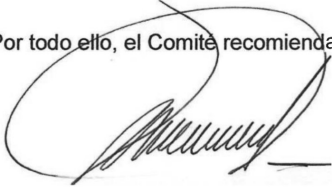
mecanismos apropiados, mediante una agenda que abarca todas las áreas y aspectos que debe atender el Sistema Nacional Anticorrupción.

- ii. El trabajo ofrece resultados del todo originales que no se encuentran en ninguna otra fuente -a conocimiento del Comité-, no solo a nivel nacional, sino incluso internacional.
- iii. Las conclusiones que resultaron de su estudio destacan el papel de la cultura en el combate a la corrupción, pero, asimismo, en la importancia que tiene el diseño institucional. Con ello rompe el falso dilema entre uno y otro como mecanismos para atacar la corrupción.
- iv. Se insiste mucho en la confianza como factor que reduce la corrupción, aumenta la participación social, obliga a la transparencia y la rendición de cuentas, todo lo cual fortalece la gobernanza democrática.

Estas afirmaciones se exponen a lo largo del trabajo y se defienden con evidencias empíricas que dan rigor y proyección a dichas conclusiones.

- v. Existe un notable aporte al identificar la forma en que México se acopla al modelo que está probando tener mejores resultados a nivel mundial, es decir el de una conjunción entre el SAI y el PAC, por lo que en la órbita del trabajo del control parlamentario de la fiscalización se encuentran elementos valiosos para promover, desde lo mucho que ya se ha logrado, una mejora y fortalecimiento del funcionamiento de la entidad fiscalizadora, la Comisión de la Cámara de Diputados que lleva el seguimiento a la Auditoría Superior y la Unidad de Evaluación y Control que efectúa el trabajo técnico en auxilio de la Comisión.

Por todo ello, el Comité recomienda la publicación del trabajo.



Dr. Roberto Moreno Espinosa
Presidente del Consejo
Directivo de IAPAS



Dr. Guillermo Escobar Roca
Director del Departamento de
Ciencias Jurídicas
Universidad de Alcalá

Introducción



Pienso en una sociedad que espera ver cumplida su expectativa de integridad en el servicio público, así como recuperar su confianza en las instituciones, después de incontables escándalos y una problemática que se ha agudizado por la retroalimentación entre estancamiento económico e inseguridad.

La sociedad mexicana espera y exige eficacia, eficiencia y efectividad en la función pública, así como en la prestación de servicios y bienes públicos. Es generosa porque renueva su confianza en la democracia, pero no es ingenua si se trata de entender las reglas no escritas de nuestra cultura política.

La corrupción se ha vuelto parte de la cotidianidad —algo sobreentendido en muchos contextos—, regida por un aprendizaje que se reproduce en perjuicio de las necesidades de desarrollo del país. Como explica la teoría de elección racional, se establecen expectativas negativas, expectativas de desconfianza que predeterminan el escaso éxito que puede alcanzar el país en materias que, de otra manera, lo colocarían de manera rutilante entre las economías y democracias avanzadas.

La teoría de división de poderes es estudiada como uno de los capítulos básicos en las ciencias políticas y, sin embargo, el paso del concepto a la implementación efectiva de la división de poderes es un capítulo apasionante y poco contado.

Los desafíos de la práctica de la división de poderes se nos han hecho conscientes en la medida en que, tras la democratización del país, el ejercicio de las facultades legales de diferentes Poderes y Organismos ha cobrado importancia. Asimismo, porque la pluralidad política ha derivado en escenarios de gran confrontación y de compleja negociación política. Ello se traduce en una tensión o articulación entre dos polos: el del ejercicio de las facultades legales y el de la negociación política. Ninguno de los dos es tan simple como podría imaginarse; por el contrario, se delimitan y se imponen exigencias recíprocas.

Sobre la marcha se va reconociendo la necesidad de disponer de diseños institucionales adecuados, como también el camino —a ratos, difícil— que debe recorrerse para lograrlo. No siempre entre el punto A y el punto B es en línea recta el camino más corto.

En esa confluencia encontramos la rendición de cuentas y la fiscalización superior. La primera es una condición del estado de derecho en el que se han establecido Poderes con obligaciones; la segunda corresponde al hecho de que estas obligaciones no sólo son formales, es decir, por mandato de la ley, sino que son políticas. Tienen como destinatario de las cuentas a interlocutores políticos que combinan sanciones (sean positivas o negativas) tanto políticas como jurídicas.

El control parlamentario de la fiscalización superior es el reconocimiento y ejercicio formal de la mezcla de estas dos dimensiones. Por una parte, la potestad de llamar a cuentas al Poder que dispone de los recursos públicos para requerirle que explique el uso, destino, normatividad y provecho de ese ejercicio; por la otra, el exponer las demandas sociales, mantener la vigilancia del uso del poder.

Este escenario es el que define las relaciones político administrativas de nuestro tiempo al que se le llama *de gobernanza*.

El Dr. Roberto Moreno Espinosa destaca las siguientes características en el proceso de gobernanza que define la relación sociedad y administración pública de nuestra época:¹

- Dejar atrás las relaciones que se establecían con un estado patrimonialista, autocrático y vertical.

1 Roberto Moreno, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, UAEM-IAPEM.

- Democratización de la vida política y social, lo que se traduce en un nuevo protagonismo de la sociedad civil y sus grupos organizados.
- Modelos económicos más abiertos en lugar del viejo proteccionismo.
- Ampliación de las libertades democráticas modificando las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Este libro es una prolongación del trabajo iniciado no hace mucho, y en el que ha sido posible analizar a detalle la gestación, creación y características del mecanismo anticorrupción que tantas expectativas ha despertado,² así como del estudio del sistema de fiscalización superior de nuestro país en el contexto internacional.³

Ambos trabajos buscaron ofrecer una *visión integral*, pensando en estos sistemas como totalidades y considerando el propio ámbito de su aplicación, es decir el Estado Mexicano. Ya desde ese momento, avizoraba la conveniencia de extender el estudio a un ámbito más amplio, mirando hacia afuera, al contexto internacional, entendiendo que muchas de las dinámicas locales tienen su origen en tendencias internacionales que van siendo asimiladas y adoptadas por el Estado Mexicano. En particular, me ha resultado conveniente recabar información *por parte de los organismos fiscalizadores del mundo* agrupados en la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) y el cruce de información con otras fuentes.

Al respecto, no quiero dejar de mencionar que existe un estudio realizado por el mismo INTOSAI mediante una encuesta a sus integrantes y del cual, la Auditoría Superior de la Federación de México es la encargada de recopilar la información y administrar un micrositio que, sin embargo, no es público, por lo que no hay posibilidad de contrastar datos o correr análisis.⁴

Este trabajo significó la integración de una base de datos mediante la visita a cada una de las páginas de internet de los organismos fiscalizadores. La mayoría dispone de ella y, en los casos en que esto no es así, se recabó información mediante el dossier de los grupos de trabajo de

2 Cfr. Alejandro Romero, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados-CEDIP, 2016.

3 Cfr. A. Romero, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Anticorrupción*, México, PGR-Universidad Anáhuac, INACIPE, 2015.

4 Disponible, mediante filtros de seguridad, en la página <http://www.intosai-database.org.mx/> y expuesta como “abierta al público”, en la página <http://www.intosai.org/about-us/sais-informatio-database.html>

INTOSAI. Con ello, fue posible integrar datos de 201 entidades de fiscalización de países, territorios y observadores de INTOSAI, de los que llegaron a recabarse hasta 86 variables.

El objetivo de esta primera escala de investigación fue documentar los alcances que tenían los niveles de independencia o autonomía de las entidades de fiscalización (SAI, por sus siglas en inglés), así como la forma en que se articulaban con sus respectivos parlamentos o poderes legislativos por medio de comisiones de cuenta pública o PAC (por sus siglas en inglés).

Posteriormente, se hizo pertinente ampliar el estudio para cruzar datos con otras fuentes de información, en especial, las que proceden de Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de la Corrupción, anunciado anualmente, puesto que puede hipotetizarse que una mejor fiscalización contribuye a la reducción de la corrupción. Asimismo, se amplió la investigación para documentar fuentes de información relativas a desarrollo humano, desigualdad y gobernanza. En este caso, se recurrió como fuentes al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (WB).

Por último, se incorporó información de Presupuesto Abierto del *International Budget Partnership*, iniciativa que busca documentar el funcionamiento de los parlamentos en el proceso de aprobación del presupuesto anual y de la rendición de cuentas sobre el uso y destino de él.

Con esta información a la mano, fue posible avanzar en el análisis de los datos empleando diferentes técnicas estadísticas. Gracias a ello, hubo posibilidad de crear dos índices compuestos que reportan información sobre la calidad de la fiscalización superior y su control parlamentario (IFCP), apoyado en los datos proporcionados por el Presupuesto Abierto, y otro índice que explica los niveles de eficacia del gobierno y confianza ciudadana (IFICC).

En este paso, se alcanzaron doce hallazgos significativos sobre la incidencia de determinados factores respecto de los dos índices y la composición de los países integrantes de INTOSAI.

Para crear esta visión ampliada, a la que llamo *visión periférica del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización*, se propuso que este libro estuviera dividido en cinco capítulos, siendo el primero el que recapitulara lo que hasta el momento se ha logrado mediante la creación del mecanismo anticorrupción, no sin antes volver sobre la conceptualización que hacemos de la corrupción.

En el segundo capítulo, el tema se centró en la noción de control parlamentario de la fiscalización superior, tanto desde el punto de vista teórico, hablando de la división de poderes, la *accountability*, las funciones del parlamento y, en especial, el papel que han llegado a tener y que se propone que alcancen las comisiones dedicadas a recibir, analizar y dar valor agregado al informe de la auditoría superior.

La parte final del capítulo recupera la experiencia internacional para orientar los trabajos del PAC en el proceso de revisión de la cuenta pública. Con estos referentes a la vista, se confrontó el diseño y trabajo que desempeña en México la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y se encontró que existe una gran congruencia en las funciones y línea de trabajo de la Comisión respecto de los criterios internacionalmente empleados en el trabajo de los PAC. No obstante, quedan importantes aspectos como áreas de oportunidad para un fortalecimiento de esta función siguiendo una estructura distribuida entre entradas, procesos, resultados e impactos.

Esta visión de procesos de sistemas resulta una invitación muy interesante para la mejora del trabajo que se articula entre la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Unidad de Evaluación y Control.

El tercer capítulo —dividido en tres grandes secciones— está dedicado a la revisión de la estructura y logros que hasta ahora se han alcanzado de la citada relación entre el órgano de fiscalización y la Comisión, mediante la Unidad de Evaluación y Control que realiza un trabajo técnico importante para dar valor al resultado que entrega la ASF. En la primera, se explica la naturaleza de la Unidad, los lineamientos normativos que le facultan en su trabajo, en particular, el Reglamento Interior y las exigencias que le imponen una responsabilidad de actualización, tras la aprobación de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción.

La segunda parte del capítulo corresponde a las acciones que en su historia, que se remonta a 2003 —en especial, en los últimos seis años—, señalan los aportes y logros de la Unidad de Evaluación y Control. En esta crónica, están los trabajos que se realizan en la revisión anual de la Cuenta Pública, el trabajo de control interno y evaluación técnica respecto del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, el de contraloría social, de gestión del conocimiento y, recientemente, en apoyo a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) para la designación de los titulares de los órganos internos de control de organismos con autonomía constitucional.

La última parte del capítulo hace un balance prospectivo. Presenta una reflexión sobre los procesos que actualmente están madurándose y la forma en que el trabajo de la Unidad y de la Comisión puede relanzarse en el futuro, con el interés de fortalecer la función de control parlamentario y la creación de valor agregado en beneficio del trabajo de la ASF y, en consecuencia, a la fiscalización superior como tal.

En cuanto al capítulo cuarto, presentamos el estudio estadístico que sustenta la visión periférica del control parlamentario de la fiscalización superior. Los supuestos, antecedentes y planteamiento metodológico del estudio empírico relativo al papel que la fiscalización y su control parlamentario tienen, así como las variables consideradas determinantes sobre la corrupción, como son la distribución del ingreso, el bienestar de la población, las expectativas sobre el futuro, así como los factores inherentes a la gobernanza pública.

Gracias a este trabajo, fue posible realizar doce hallazgos que suscitan reflexiones importantes para el ulterior desarrollo de nuestro marco institucional. Se trata de los siguientes:

1. Casi 60 % de los SAI rinden un informe al parlamento nacional.
2. El factor de desarrollo humano tiene mayor poder explicativo de las distintas condiciones de Fortaleza Institucional y Confianza de un país determinado.
3. El IFCP muestra que el papel del PAC es por lo menos tan importante como el del SAI.
4. La combinación de ambos índices por grupos funcionales de INTO-SAI confirma la importancia que tiene el control parlamentario del tipo Westminster en comparación con el desarrollo económico de los países
5. El Modelo Westminster ofrece mejores resultados en ambos índices en comparación con el del Tribunal de Cuentas.
6. Existe una relación positiva directa entre ambos índices.
7. El grado de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana de México es el esperado para su grado de Fiscalización y Control Parlamentario.
8. La incidencia de las variables de desarrollo humano es contrastante.

9. El nivel del IFCP contribuye a una mejor gobernanza.
10. Mejores expectativas individuales que contribuyen a crear confianza se ven positivamente reflejadas en los Índices IFICC e IFCP.
11. La impunidad no puede ser explicada por los niveles del IFICC o el IFCP.
12. Aporta más información el Índice de Control de la Corrupción del WGI-WB que el Índice de Percepción de la Corrupción de TI.

Estos hallazgos contribuyen a demostrar la importancia de la relación entre los factores de rendición de cuentas con la gobernanza, según fueron identificados por el Dr. Roberto Moreno, pues “son prerrequisitos indispensables de parte de los gobiernos y las administraciones públicas para tender hacia la gobernanza, sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas. Avanzar a la moderna gobernanza precisa de altas dosis de confianza de parte de la ciudadanía hacia sus gobiernos y, en general, hacia las dependencias, entidades y organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos”.⁵

Por último, el capítulo quinto expone un amplio conjunto de propuestas que constituyen una agenda para el ulterior desarrollo de ambos sistemas, tanto el de fiscalización como el de combate a la corrupción. En este capítulo se retoma el tema de la conceptualización de la corrupción y se presenta un sumario de los hallazgos precedentes. El factor de confianza en las instituciones se reveló como un aspecto crucial, que alimenta un ciclo, el cual puede resultar vicioso si no logra sumarse la adhesión social a un proyecto anticorrupción, o, por el contrario, virtuoso —como lo queremos— si se revierten las tendencias que hasta el momento parecen condenarnos a repetir el círculo maldito de la corrupción y el subdesarrollo.

En este capítulo, indico los pendientes que están quedando en la materialización y consolidación del sistema anticorrupción, y en especial, destaco la importancia de la participación ciudadana, los sistemas locales anticorrupción y de fiscalización; además, presento un paquete de propuestas para una agenda de desarrollo, que incorpora trece dimensiones y un plan de trabajo para el Sistema Nacional Anticorrupción en doce dimensiones.

La agenda abierta para el sistema incluye las dimensiones de evaluación histórica, transversalización de la lucha anticorrupción, aprovechar la

5 R. Moreno, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*, México, IIS, IAPEM, 2012, pp. 456-457.

Contraloría Social para crear confianza en la autoridad, acción focalizada en procesos de alto valor agregado, la reducción del poder monopólico y simplificación administrativa, auditoría focalizada en los procesos de riesgo, establecer una gestión por resultados lo que se asocia con indicadores de desempeño y un presupuesto basado en resultados, potenciar la participación social en la gestión del conocimiento, asegurar la independencia de los órganos responsables de implementar estas políticas, adecuar la impartición de justicia a las exigencias del SNAC, ampliar el Sistema Nacional Anticorrupción, adoptar una política de integridad y estrechar los lazos de cooperación internacional.

Por lo que se refiere al Plan de trabajo del SNAC, propongo áreas de trabajo para cada uno de los integrantes del Sistema: el Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva, el Comité de Participación Ciudadana, la Plataforma Digital Nacional, el Órgano de Gobierno, el Comité Rector, el Sistema Nacional de Fiscalización, la Fiscalía General, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal de Justicia Administrativa y el propio mecanismo de Control Parlamentario.

Como escribió en su momento el Dip. Luis Maldonado Venegas, “sin ser un tema nuevo, el control parlamentario de la fiscalización superior es un asunto innovador y de actualidad. No es un tema nuevo, como lo prueba el hecho de que desde el año 1826 se establece en el México Independiente la Contaduría Mayor de Hacienda”.⁶ Se refería claramente a la invitación a continuar redescubriendo los potenciales que guarda esta importante figura del diseño del Estado Mexicano.

Este trabajo se entrega como requisito de investigación del Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas ofrecido de manera conjunta por la Universidad de Alcalá, España y la Academia Internacional en Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro. Quiero agradecer la conducción del Dr. Roberto Moreno Espinosa, Coordinador del Programa y asesor de esta investigación. Por la Universidad de Alcalá, presento mi reconocimiento al Dr. Guillermo Escobar Roca, Director del Departamento de Ciencias Jurídicas, responsable del Programa de Investigación Posdoctoral de esa Universidad del Reino de España.

6 Luis Maldonado, “Prólogo”, en A. Romero, *Génesis, evolución y retos...*, p. 24.

Capítulo 1

Avances y Retos del
Sistema Nacional Anticorrupción

La corrupción es la perversión de la función pública;⁷ es una alteración tanto de los fines como de las prácticas de la vida pública, la cual debería estar regida por bases de respeto a los derechos ajenos, de esfuerzo y merecimiento como bases del bienestar y de certeza en las relaciones.

La corrupción es percibida por los mexicanos como un grave problema. Ello no es nuevo, ni parece una revelación. Desde hace muchos años, el gobierno y la política son identificados por muchos con los peores vicios.

Lo que sí puede resultar una revelación es que, en los últimos tiempos, los niveles de esta percepción se han disparado y prevalece la impunidad, lo que incrementa los costos a la inversión y, en consecuencia, debilita el crecimiento económico. Una espiral de bajo crecimiento y pocas oportunidades puede ser un motor que alimente la corrupción y la delincuencia.

Por si fuera poco, recientes acciones de Estado se han establecido para contrarrestar el problema —me refiero a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción— y se está en proceso de contrarrestar el escepticismo de la sociedad respecto de la reversión de la problemática expuesta.

1. La corrupción como problema

La sensibilidad social entiende acertadamente que no es suficiente establecer bases institucionales y legales para alcanzar un eficaz control de

⁷ A. Romero, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, pp. 266-267.

la corrupción, si no se promueve activamente el compromiso ético de los servidores públicos para con el desempeño de sus labores.

Mi postura es que la corrupción no puede ser tratada como un asunto que está de moda, ni tampoco como un destino inexorable. La corrupción ha sido un tema de la agenda pública adoptado por el Gobierno de la República y por los partidos políticos, junto con diferentes organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. También se trata de un compromiso del Estado Mexicano por su adhesión a distintos acuerdos internacionales en la materia; por ello, se trata propiamente de una política de Estado.

La corrupción es señalada *a priori* como un problema de interés público, a pesar de que muchos puedan beneficiarse de ella. De manera gradual, se va formando un acuerdo mundial sobre ciertas prácticas consideradas corrupción, si bien, la discusión no se termina en muchas áreas en las que no hay consenso.

Con una definición amplia y formal, Vito Tanzi sostiene que se trata del “incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.⁸

Una característica de la corrupción es que replica un patrón que, en economía, se conoce como *free raider* o *gorrón*; es decir, corrupto es alguien que, por obtener beneficio personal a costa de bienes públicos, genera una *deseconomía* general, una pérdida general de eficiencia del sistema. En cambio, desde el punto de vista jurídico, es quien actúa injustamente, aquel que va contra del orden establecido en la ley y usurpa para sí mismo lo que no le es propio.

Toda corrupción tiene que entenderse en contexto. Al tratarse de un rol público, la corrupción no puede ser pasiva, sino necesariamente activa, en el sentido de que supone un acto que pervierte y altera un proceso que, por sí mismo, tendría un desenlace diferente y reconocido.

Un aspecto que no debe quedar soslayado es “la construcción social de la corrupción”.⁹ La corrupción no es un asunto meramente individual o de

8 Vito Tanzi, “Corruption: arm’s length relationships and markets”, en Fiorentini y Peltzman (eds.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

9 Jesús Serrano, “Control interno, ética y combate a la corrupción”, en A. Romero y L. Bolaños (comps.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo 3, México, UEC-Cámara de Diputados, pp.775-776.

conciencia personal, sino que se trata de un sistema construido interactivamente, pues un individuo contribuye a la construcción de la sociedad con cada uno de sus actos. La suma de lo que pueden parecerse “inocentes acciones”, “que no dañan a nadie” va formando reglas de conducta basadas en valores sociales espurios. El que aprende que las formas de relación deben mediar por el interés pecuniario forma su carácter hacia el interés monetario.

La propia corrupción genera un aprendizaje social y una expectativa, por lo cual, ante ciertas circunstancias, algunos consideran “natural” que los mecanismos de acción sean informales —por no decir ilegales— y se reproduzcan los patrones de corrupción.¹⁰

De acuerdo con Manuel Villoria¹¹ y José Juan Sánchez,¹² se identifican cuatro ámbitos en los que se puede encontrar corrupción:

- En el régimen político.
- En la política.
- En la administración pública.
- En el poder judicial.

Del mismo modo, Villoria considera que las definiciones de corrupción pueden dividirse en cuatro grupos:

- Definiciones vinculadas al abuso del cargo público o el incumplimiento de normas jurídicas;
- Definiciones centradas en el mercado, que suelen usarse cuando no existe un desarrollo jurídico suficiente como para categorizar las conductas corruptas;
- Definiciones centradas en el interés general, por lo que se entiende que ocurre corrupción cuando el responsable de un puesto público, con funciones y atribuciones definidas, es inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona un beneficio, en perjuicio del interés público;

10 *Idem.*

11 Manuel Villoria, *Ética pública y corrupción, cursos de ética administrativa*, Madrid, Tecnos, 2000.

12 José Juan Sánchez, “La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, número 125, vol. XLVI, núm. 2, mayo-agosto, 2011.

- Definiciones que entienden el fenómeno desde una perspectiva histórica y sociológica, por lo que la corrupción depende de la percepción social prevaleciente.

En el ámbito internacional, se dice que la corrupción ha cambiado y evolucionado. Como explicó Carlos Santiso en la presentación del Observatorio de la Corrupción en Chile, la corrupción ha cambiado; ya no basta la clásica definición que establece que es el abuso del poder para obtener beneficios privados.¹³ Esto tiene que reconocerse. Ahora, la corrupción ha tocado al Estado, la capacidad de individuos o grupos para instrumentalizar las instituciones del Estado en su favor: por medio de licitaciones, tráfico de información privilegiada, evasión fiscal, omisión intencional de la sanción para garantizar impunidad, legislación a modo, entre otras formas de lo que yo llamo, *redes de corrupción*.

Asimismo, la preocupación por la corrupción se ha elevado a tal grado que hoy se conoce como *captura del Estado*: intereses privados infiltran el proceso de toma de decisiones de la autoridad e influyen sobre su sentido para sesgar las decisiones y llevarlas a donde más les conviene, lejos del interés colectivo.

La captura del Estado no ocurre sin la activa intervención de servidores públicos carentes de escrúpulos. Ello implica que las redes de corrupción incluyen la intervención de uno o varios servidores públicos que aprovechan sus posiciones para torcer las decisiones a su conveniencia. Eso genera un sector donde no está marcada la división entre lo público y lo privado; de hecho, los intereses son privados, pero se articulan y realizan mediante los recursos públicos.

La OCDE¹⁴ propone distinguir entre la corrupción política y la burocrática en una doble dimensión (tabla 1.1). Por el nivel, la corrupción es política cuando corresponde a la esfera de la toma de decisiones, justamente donde se da la captura del Estado. En cambio, hablamos de corrupción burocrática en el nivel operativo, donde existen capacidades discrecionales y hay interacción con el público.

Por la forma en que se ejerce, la corrupción es extorsiva si se ejerce de manera unidireccional, generalmente imponiendo la voluntad del agente

13 Carlos Santiso, "Los esfuerzos de Chile en materia de probidad y transparencia, desde una perspectiva internacional", 2015. Disponible en <http://observatorioanticorruptcion.cl/>

14 OECD, *Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law*, París, OCDE, 2008. pp. 21-22.

gubernamental sobre otro, por ejemplo, un particular interesado en tener acceso a un derecho o servicio.

Tabla 1.1 Tipos de Corrupción según OCDE

		Por su nivel	
		Burocrática	Política
Por su ejercicio	Extorsiva	Prestación de servicios públicos (salud, educación, permisos, policía)	Licencias y facultades (propiedad, expropiación, decisiones judiciales)
	Colusiva	Arreglos para omitir el cumplimiento (impuestos, control de calidad, contrataciones públicas, contaminación, prestaciones laborales)	Regulación a modo (uso de conexiones entre empresas y políticos, cartel para obra pública, fijación de impuestos)

Fuente: elaboración propia con datos de OECD, *Consequences of Corruption a the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, 2015 y de Casar Amparo, México: anatomía de la corrupción. Nota 1, p.32.

La otra forma de ejercicio ocurre de común acuerdo entre particulares y funcionarios, lo que crea condiciones abusivas en beneficio de los conspiradores. En este caso, la iniciativa suele provenir del particular y materializarse en compras amañadas, fijación monopólica de precios, excepciones o creación de normativas a modo.

En México, el vínculo entre las adquisiciones gubernamentales y la corrupción está asociado con los altos costos de las campañas electorales, lo que ha dado lugar a un intercambio de favores entre iniciativa privada y sector público: “Una modalidad frecuente es la del pago de comisiones por contrato de obra pública o compra. El famoso ‘diezmo’, los famosos ‘moches’, han subido en algunos estados y pueden llegar hasta 25% o 30% del valor de una licitación. Es un fenómeno tan extendido que muchos contratistas se sorprenden cuando no les piden comisión. Dar soborno se considera en ocasiones un seguro de acceso, parte de los costos de transacción”.¹⁵

Hay que cuidarse de buscar la causa de la corrupción como si dependiera de un único factor, por ejemplo, la economía o la cultura; si bien es posible encontrar elementos que la explican y que se conjuntan en lo que se

15 Luis Carlos Ugalde, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero, 2015.

denomina *multicausalidad de la corrupción*, no existen determinismos que revelen un solo origen. Si hubiese un factor causal, la solución para este problema sería más sencilla.

Entre estos factores se encuentran los que aquí enlistamos:

- Información limitada, la incapacidad para que los agentes puedan seleccionar eficientemente.
- Opacidad, el ocultamiento de información para obtener provecho de ello y excluir a los demás.
- Discrecionalidad en la función pública. Rentas e intereses creados gracias a ello.
- Redes de complicidad, situación en la que existen vínculos de lealtad entre aquellos que planean y ejercen la corrupción. Un grupo se sustrae de las reglas públicas del juego para actuar en beneficio propio a costa del resto.
- Tecnologías obsoletas que dificultan la publicidad, el análisis de información, la velocidad de procesamiento de la información.
- Licitaciones tradicionales, en las que se saca provecho de la falta de información, de las limitadas tecnologías como de las redes de complicidad.
- Instituciones destinadas a la aplicación del estado de derecho, débiles.
- Marco legal abundante y complejo que favorece escudarse en los vacíos normativos, en el desconocimiento o en la aplicación de las leyes más favorables a los intereses de los corruptos.
- Regulación que crea y protege rentas adquiridas.
- Impunidad o limitada aplicación de sanciones a las conductas reconocidas en la ley como sancionables.
- Expectativa de impunidad. Los corruptos actúan con la creencia de que no serán descubiertos y que, si lo son, no serán castigados. Tiene

que agregarse el caso de que exista la expectativa de que, en caso de ser descubierto y pudiera ser castigado, el responsable puede comprar a las autoridades ministeriales o judiciales para asegurar impunidad.

- Ausencia de condena social a la corrupción o tolerancia a ella.
- Falta de incentivos a la persecución de la corrupción.
- Libertad de expresión para la denuncia de los medios de comunicación y de la sociedad civil.

Ugalde explica: “Los estudios de caso y sondeos indican el mismo fenómeno. Los sobornos, cohechos y comisiones para la asignación de contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años. El problema no ha mejorado con la alternancia política en los gobiernos, lo cual desmiente la idea de que el cambio de partido en el poder tiende a resolver la corrupción. En ocasiones la alternancia agrava las cosas”.¹⁶

La corrupción es un fenómeno multicausal, pero también muy diverso en sus manifestaciones; por ende, admite diversas interpretaciones y métricas. Aunque varias organizaciones realizan sus propias evaluaciones, a nivel nacional e internacional, dotando a cada uno diferente enfoque y metodología, es difícil determinar si existe una metodología consolidada.

En la colaboración de Francis Fukuyama para el *Policy Paper Against Corruption: A Collection of Essays*, patrocinado por Cameron, Primer Ministro de Inglaterra, el autor de *Political Order and Political Decay* (2014)¹⁷ realiza un análisis estructural de la corrupción vinculado al desarrollo de los Estados. La tesis que subyace a *What is corruption?* (2016) es que en una etapa débil de desarrollo institucional prevalece el patronazgo y el clientelismo como formas de asegurar la lealtad y el apoyo político. El patronazgo consiste en relaciones individuales en las que personas con asimetría de poder y recursos establecen una relación en la que uno concede algún beneficio y el otro compromete su lealtad. En cambio, el clientelismo es la distribución a gran escala de beneficios sin una identificación personal.

A su vez, la corrupción se alimenta de una potestad que tiene el gobierno de crear rentas. Se trata de los sobrepuestos que adquieren ciertos bienes o servicios, los cuales no tendrían si existiera un mercado eficiente. Estos so-

¹⁶ L. C. Ugalde, *op. cit.*

¹⁷ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Farrar, Straus & Giroux.

brecostos proceden de la regulación, de la creación de requisitos, licencias o permisos que incentivan que algunos busquen insertarse en esos nichos para obtener beneficios personales. Cualquier oficina de permisos y licencias es un testimonio del impacto corruptor que tienen estas rentas.

En su libro, Fukuyama sostiene que, en una etapa temprana de las democracias modernas occidentales, como la estadounidense, la corrupción era un hecho paralelo con el avance del clientelismo político que se creó con la expansión del voto. Por eso, como declara Ugalde, “a mayor democracia, mayor corrupción”. Fukuyama sostiene categóricamente que “las fuentes de la corrupción son profundamente políticas. Sin una estrategia política para vencer este problema, cualquier solución fallará”.¹⁸

En este nivel diagnóstico existen grandes coincidencias con un escrito esencial de 1986, en el que Gabriel Zaid exponía que la corrupción es resultado de la “propiedad privada de las funciones públicas”. Su origen estaría en la representación que consiste en dejar a una persona el poder de representar a los intereses de otra, de lo que resulta que el representante usufructúe como propios los recursos a su disposición.

Existe una hipocresía, un fingimiento genético, que sostiene la idea de la soberanía popular, cuando en realidad el poder procede de lo alto; el funcionario debe estar exento de intereses propios y su actuación debe ser puramente racional y regida por las disposiciones burocráticas. Estas últimas son arreglos contruidos de “burocracias inmensas, sistemas y procedimientos tan complejos que nadie los entiende, planes detalladísimos y enciclopédicos, trámites laberínticos, leyes y más leyes, decretos, jurisprudencias, reglamentos y luego [...] tiramos todo a la basura y lo que vale es un arreglo”.¹⁹ Estos arreglos ocurren no sólo en la interacción entre el ciudadano y la oficina de trámites y permisos, sino incluso en el propio Estado. Sea el tortuoso camino de nombramiento del fiscal Anticorrupción un ejemplo elocuente de lo que expuso Zaid hace treinta años.

18 F. Fukuyama, *What is Corruption?*, 2016. Documento en línea, disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#francis-fukuyama-what-is-corruption>

19 Gabriel Zaid, “La propiedad privada de las funciones públicas”, en *Vuelta*, noviembre, 1986, p. 28.

2. Crónicas de la corrupción

Varios autores han abordado la historia de las instituciones de fiscalización superior y de combate a la corrupción en México, entre ellos Solares,²⁰ Castrejón y Díaz,²¹ Michel,²² Mora-Donatto,²³ Krauze y Romero.²⁴

A continuación, haré un breve recorrido por esta historia, con el fin de contextualizar los principales hitos en la creación de instituciones de control del mal uso del poder.

Algunos creen que la corrupción llegó a México de manos de los españoles. En efecto, está documentado todo tipo de abusos y excesos por parte de los conquistadores, encomenderos y aquellos que buscaron enriquecerse en las Américas, no ya contra los indios americanos sino contra las instituciones de la monarquía española. Por ello, se establecieron mecanismos de control legal y judicial, como Leyes de Indias que disponían las prebendas y responsabilidades de los conquistadores y atribuían lo que correspondía a la Corona. La institución de oidores y contadores eran formas en que los españoles prevenían y castigaban la corrupción.

No obstante, hay que recordar que en aquella época prevalecían figuras que en nuestro tiempo serían consideradas corruptas, como la patente de corso y la encomienda, que otorgaban derecho a particulares para ejercer actos de autoridad que implicaban la transferencia de bienes a su favor, expoliando a otros. El apotegma “no te pido que me des, sino que me pongas donde hay” encontraba una concreta y legal aplicación. De manera tal que la compra de cargos era una forma de asegurarse una renta proporcional a la inversión. Pero todo ello formaba parte de las propias instituciones del tardío feudalismo español, que establecieron el patrimo-

20 Diversas obras hacen recuentos históricos de la evolución de las instituciones dedicadas a la fiscalización superior en México desde la época Colonial hasta la más reciente reforma al marco legal. Se remite al lector a consultar, entre otros, el trabajo de Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.

21 *Vid.* Guillermo Castrejón e Irene Díaz, “Control, fiscalización y transparencia”, *Novum*, México, 2013.

22 *Vid.* Roberto Michel Padilla, *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, México, s.e., 2009.

23 *Vid.* Cecilia Mora-Donatto, “La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006”; además, Diego Valdés y Miguel Carbonell, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-III, 2007, pp. 651-678.

24 *Vid.* A. Romero, *Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción*.

nialismo como una forma de ejercer el gobierno, como explica Enrique Krauze. No obstante, el historiador opina que “la corrupción no es un rasgo cultural antiguo e idiosincrático, sino un proceso histórico relativamente reciente, susceptible de ser controlado y, en gran medida, superado”.²⁵

El autor está pensando en instituciones que también fueron eficaces en el combate a la corrupción, como el Juicio de Residencia: “Cuando los virreyes cesaban en sus funciones o eran transferidos a otros reinos, sufrían un arraigo forzoso para enfrentar y, en su caso, reparar los agravios que hubiesen infligido a particulares o corporaciones. Si el virrey moría en funciones, el resarcimiento recaía sobre su sucesión”.²⁶

Con la independencia de México, se establecieron o reafirmaron instituciones de origen colonial, como la Contaduría Mayor de Hacienda (1824). Krauze señala que la salvaguarda contra los excesos del Ejecutivo era prevista en la Constitución “por tres vías: la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados [esto es, la Comisión inspectora] la Suprema Corte de Justicia y una prensa libérrima. Estas instituciones llamaron a cuentas al ex presidente Manuel González en 1885”.²⁷

Se trata de un caso singular, toda vez que el afamado general de la Reforma y de la defensa de la patria, ocupó la presidencia entre 1880 y 1884, pero varios escándalos, fundados o no, mancharon su reputación y previnieron, como sostiene Francisco Bulnes,²⁸ de que pretendiera perpetuarse en la silla, como sí lo hizo su preceptor y sucesor, Porfirio Díaz.

Como explicaré más adelante, las condiciones de la hacienda eran muy diferentes en la época colonial en el siglo XIX, de como lo son, desde luego, en el siglo XX y en la actualidad.

En el periodo colonial, no existía una hacienda pública, ni tampoco había una obligación para proporcionar bienes y servicios públicos. En la Independencia, el Estado mexicano zozobraba permanentemente por no alcanzar su autosuficiencia económica. Puede decirse que la corrupción no era problema, porque sencillamente no había qué robar. El anecdotario

25 Enrique Krauze, “Breve historia de la corrupción”, *Personas e Ideas*, 3 de diciembre 1995. Documento en línea, disponible en <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html> Consultado el 21 de febrero de 2017.

26 *Idem.*

27 *Idem.*

28 *Cfr.* Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la revolución*, México, Eusebio Gómez, 1920.

nos recuerda que el Presidente Juárez llevaba unos zapatos agujerados: tal era el nivel de precariedad del servicio público y la probidad de la mayoría de los líderes republicanos.

Krauze apunta al acuerdo porfiriano de autorregulación. Como se sabe, el presidente Díaz ejercía poderes omnímodos y la corrupción no era excepcional; su propio hijo fue un gran beneficiario de la obra pública, pero existían límites tácitos que se hacían respetar. La situación cambió drásticamente con la revolución, según recuerda Krauze. En el siglo xx, pueden identificarse al menos cuatro épocas de la corrupción:

1. La de los insurgentes y militares que hicieron del saqueo y del chantaje una forma de asegurar su posición de fuerza y prevalecer políticamente. A esta etapa, debemos conocidas expresiones como “carrancear”, que definía el saqueo de los revolucionarios. La conocida frase “un general no resiste un cañonazo de 50 mil pesos” explica cómo pueden comprarse voluntades para asegurar la lealtad a un proyecto político; la no menos célebre “me hizo justicia la revolución” define el ocupar un cargo público como prebenda.
2. La del régimen civilista que aprendió a sacar provecho de las condiciones de prosperidad de una economía emergente. La nueva corrupción la “crearon los licenciados, esos universitarios preparados, esos civiles de traje y corbata, a quienes el público llamó los ‘tanprontistas’ porque tan pronto como se sentaron en sus puestos públicos, comenzaron a servir con diligencia a sus negocios privados”.²⁹ Valiéndose de la contratación pública, la especulación y la intermediación, lograron sacar ventaja de sus cargos. Prevalecía una regulación y límites tácitos, pero no se abandonaron, sino que se ampliaron las modalidades de la corrupción.
3. La época populista rompió cualquier parangón. Aquí se exacerbaron los ánimos para aprovechar nuevas oportunidades que abrían tanto el superávit económico como la crisis. La corrupción se hizo estructural en la medida en que se basó en la misma expansión del sector público “(en casi dos millones de plazas, cientos de organismos, programas, fideicomisos, y un presupuesto ‘apalancado’ con 20 mil millones de dólares de deuda externa) la corrupción cambió de escala. Ahora no sólo el amigo del Presidente amasaba fortunas: bastaba un puesto menor en un nivel estatal para echar mano a la colación de la piñata pública”.³⁰ A ese tiempo volvemos para recordar, quizá

29 E. Krauze, *op. cit.*

30 *Idem.*

con nostalgia, aquella época en que el epítome de la corrupción era el *Negro Durazo*, con su desvío de recursos, nepotismo, mansiones, centenarios, moches, amoríos y la impunidad; todo, a una escala empequeñecida con el tiempo.

4. La época neoliberal o contemporánea se inaugura con algo que dudaría en calificar como un gesto valiente o tibio. Me refiero a la consigna de renovación moral de la sociedad con la que el presidente De la Madrid reconoció el escándalo que habían ocasionado tantos abusos y sus perniciosos efectos en el quebranto económico del país. Fue valiente al admitirlo, pero resultó tibio al final, pues no tuvo ni el alcance ni la fuerza para poner en cintura a los que en otro tiempo habían cometido tantos excesos. Pero, además, la novedad de la corrupción de esta época recae grandemente en la operación de la empresa privada, como es lógico, pues se trata de condiciones donde el mercado desempeña una función principal. En este tiempo, la participación de los particulares en la corrupción es activa y su simbiosis con el uso patrimonial de los cargos públicos —que se siguen ocupando como patentes de corso— explica las características de esto que tan agudamente ha declarado Ugalde.³¹ Si, en teoría, la existencia de mayor competencia y división de poderes con más democracia supondría menor corrupción, en la práctica ha sido lo contrario, pues se ha entrado a un sistema de complicidades donde “yo no te señalo la cola larga, porque la mía está creciendo”, lo que también Casar ha subrayado cuando declara que la regla es “tapaos los unos a los otros”.³²

En su ensayo de 1986, Gabriel Zaid apuntó reflexiones que se anticiparon en 20 y 30 años a lo que veríamos ocurrir en cuanto al rediseño de nuestras instituciones, pero que también evidencia sus debilidades. En aquel momento, evaluaba el significado del programa de renovación moral de la sociedad impulsado por el presidente Miguel de la Madrid. Criticaba los ideales de santidad que piden, para acabar con la corrupción, una sanación de la conciencia, una reeducación del mexicano, lo cual implica el derrotismo de que nada cambiará mientras no cambie todo. “Que el poder sea el mejor negocio de México, su verdadera industria nacional, es una consecuencia de algo más importante que el lucro: la impunidad, el consenso sobre las prerrogativas del poder. El consenso premoderno toleraba la corrupción porque no tomaba en serio que los mandatarios lo fueran: los aceptaba como dueños de vidas y haciendas”.³³

31 L.C. Ugalde, *op. cit.*

32 María Amparo Casar, “Tapaos los unos a los otros”, en *Excelsior*, México, 5 de noviembre de 2014.

33 Gabriel Zaid, *op. cit.*, p. 30.

Se requiere depurar las mentiras y simulaciones de perfección; en lugar de un proyecto de absolutos, el ejercicio moderno de llamar civilizadamente a cuentas tendría que ir ganando terreno. Por ello, concluye que a pesar de que su candidatura a la presidencia haya gozado de una amplia aceptación porque la sociedad avalaba su programa de renovación moral, de no haber seguido la regla de no llamar a cuentas al ex presidente López Portillo “civilizadamente y con todo respeto a la ley, hubiera sido aclamado como el fundador de una nueva era en la vida nacional. El respeto a la presidencia hubiera aumentado, no disminuido”.³⁴ Las reformas anticorrupción de los últimos años buscan que exista la posibilidad de someter a la rendición de cuentas al ex gobernante, pero no obligan a que así sea y, de hecho, se buscan arreglos para que los fiscalizadores sean cómodos.

Volvamos al texto de Zaid, donde declara que “un presidente que haya firmado de antemano y públicamente su renuncia a la impunidad en lo patrimonial, sabrá perfectamente que habrá roto la tradición y que no podrá esperar protección del sucesor. Una sociedad que haya obligado a su futuro presidente a poner la muestra, renunciando a la impunidad, habrá impuesto desde abajo su propia modernidad: el principio de un poder sujeto a rendir cuentas”.³⁵ Lo que es válido para aquel sexenio y hasta ahora.

Actualmente, nos encontramos en una nueva etapa de la corrupción. Como explicó Carlos Santiso en la presentación del Observatorio de la Corrupción en Chile, la corrupción ha cambiado; ya no basta la clásica definición como abuso del poder para obtener beneficios privados.³⁶ Ahora, la corrupción es captura del Estado, la capacidad de individuos o grupos para instrumentalizar las instituciones del Estado en su favor: por medio de licitaciones, tráfico de información privilegiada, evasión fiscal, omisión intencional de la sanción para garantizar impunidad, legislación a modo, entre otras formas de lo que yo llamo, *redes de corrupción*.

El concepto de captura del Estado surgió de los procesos de transición de los países ex comunistas, que vieron la aparición de oligarcas capaces de manipular la formulación de las políticas y las reglas del juego económico para su propio beneficio, para lo cual se valen de sobornos bien dirigidos a altos funcionarios y legisladores. Éste es el tipo de corrupción que Hellman y Kaufmann consideran el más pernicioso y difícil de detectar.

34 *Ibidem*, p. 31.

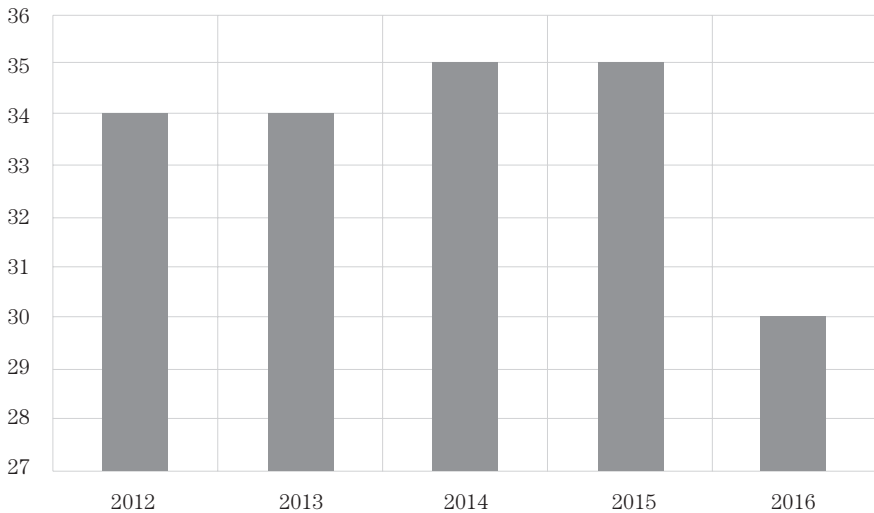
35 *Ibidem*, p. 32.

36 C. Santiso, *op. cit.*

El accionar de empresas que buscan adaptar las normas a su conveniencia implica reducir la competencia con un alto costo social y beneficios muy concentrados. De ahí que los autores citados digan que la “captura del Estado ha dejado de ser sólo un síntoma, para convertirse en una causa fundamental de la mala gestión de gobierno”³⁷.

Es natural que una creciente percepción de la corrupción ponga el tema anticorrupción en uno de los más altos puestos de la agenda pública. El último reporte de Transparencia Internacional (2016) evidencia que, a pesar de las políticas anticorrupción, la situación del país en esta materia ha decaído en lo que va del sexenio.

Gráfica 1.1 Índice de Percepción de la Corrupción 2012-2016



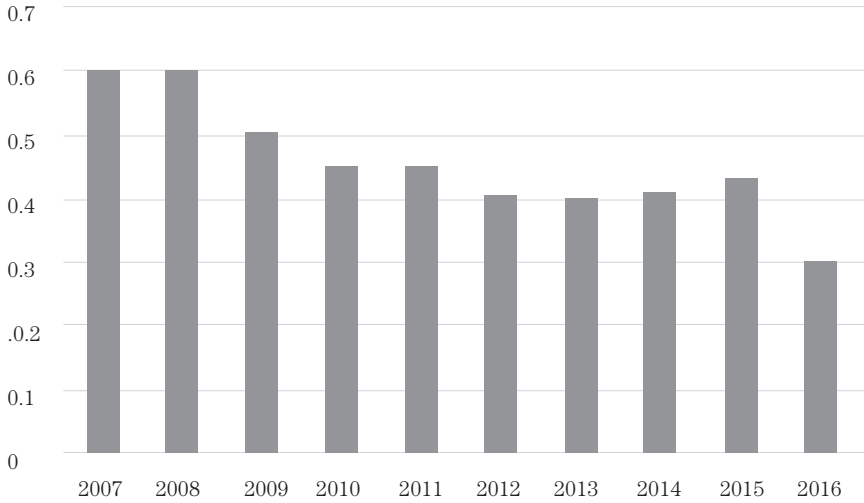
Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

De la misma manera, el informe anual de Transparencia Internacional establece un ranking de países conforme al valor obtenido en el Índice de Percepción de la Corrupción. No obstante, este resultado es un tanto ambiguo, toda vez que el número de países reportado anualmente varía. Por ello, me di a la tarea de estandarizar el dato en una unidad constante para representar el conjunto de países. Con este ranking normalizado, es posible comprobar que, en una comparativa internacional, la posición de

³⁷ J. Hellman y D. Kaufmann, “La captura del Estado en las economías en transición”, en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2001, p. 31.

México en verdad ha decaído. Como muestra la gráfica 1.2, al inicio de este ciclo, 2007, México se encontraba en una calificación de 6 en la escala de 10, mientras que en 2016 ya se ubicaba en la calificación de 3. Esto significa que comparativamente su situación se ha deteriorado 50%, lo que le resta competitividad económica y hace más atractivos a cualquier otro destino para el capital y las personas.

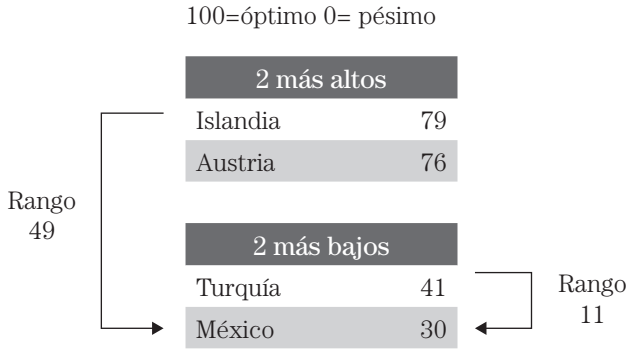
Gráfica 1.2 Posición estándar de México en la muestra de Transparencia Internacional



Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Entre los países integrantes de la OCDE, México ocupa el peor lugar en cuanto a corrupción, pero la distancia que lo separa del segundo peor es bastante amplia —Turquía (11 puntos de calificación)— y es abismal respecto del país menos corrupto —Islandia, (49 puntos de calificación)—.

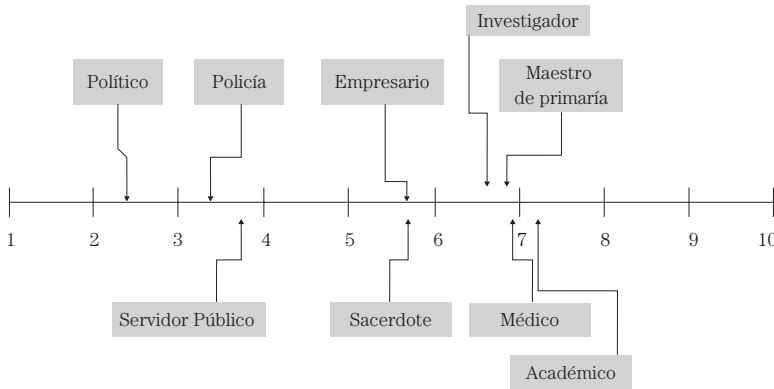
Gráfica 1.3 Calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción entre los países de la OCDE



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción*, 2016, países integrantes de OCDE.

Diversos estudios sobre valores dan cuenta de que existe una extendida pérdida de confianza en las instituciones, como es el caso de la encuesta *Transparencia y Rendición de Cuentas* del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados. En general, las instituciones —pero especialmente los partidos políticos y los legisladores— son castigados con las peores calificaciones en confianza ciudadana (gráfica 1.4).

Gráfica 1.4 Calificaciones en confianza ciudadana, 2016

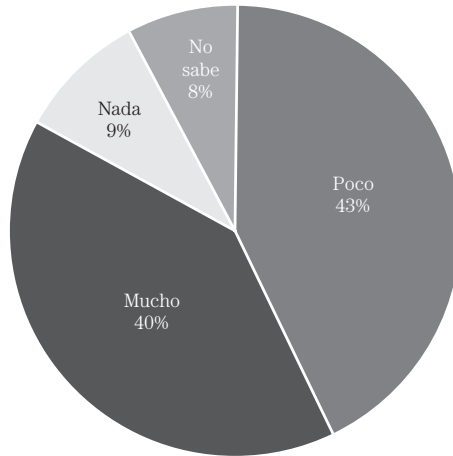


Fuente: elaboración propia con información de la encuesta *Transparencia y Rendición de Cuentas* del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

Este pesimista escenario todavía se ve más comprometido en razón de la poca credibilidad que suscitan entre los ciudadanos las acciones emprendidas para el combate a la corrupción.

A todo lo anterior, se suma un extendido escepticismo y una falta de expectativas sobre los beneficios y resultados del Sistema Nacional Anticorrupción. Casar documentó varias expresiones de este escepticismo: casi dos de cada tres ciudadanos han externado la percepción de que el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción no será eficaz.³⁸ Del total, 52% cree que poco o nada ayudará y 8% declara no saber nada al respecto (gráfica 1.5).

Gráfica 1.5 ¿Qué tanto cree usted que la Comisión Nacional Anticorrupción ayude a combatir la corrupción?



Fuente: María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, CIDE-IMCO, p. 19.

El camino de salida de la problemática de la corrupción no puede transitarse sin asegurar el éxito en dos objetivos cruciales: uno es el eficaz funcionamiento de los órganos de fiscalización que forman parte del entramado del Sistema Nacional Anticorrupción; otro es la creación de confianza, la existencia de una expectativa favorable que involucre a los ciudadanos y genere presión social en torno a los objetivos de esta lucha. Tema que académicos como Robert Putnam definen como creación de capital social el cual retomaré en la sección 2.2 del capítulo 2.

38 M. A. Casar, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE-IMPO, p. 19.

3. La política de Estado de Fiscalización Superior

Los resultados —y los desafíos que entrañan— expuestos en el anterior apartado no son ocasionados por la ausencia de una política consistente de combate a la corrupción. De hecho, desde su independencia, México posee una figura de control parlamentario que ejerce la función de control del poder.

La primera legislación en la materia procede del 16 de noviembre de 1824, cuando se emitió un decreto para el arreglo de la administración de la Hacienda Pública; en él, se incluía una Contaduría Mayor, “para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda y para las de crédito público”. Señalaba, además, que esta Contaduría “estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados”.

Posteriores disposiciones reformaron esta figura, lo que originó una fluctuación entre un Tribunal de Cuentas y la Contaduría Mayor de Hacienda. En la tabla 1.2 se sintetizan éstas.

A partir de 1896, se dispone de una Ley para la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo en total siete las normas emitidas en esta materia, tres de las cuales se han producido en los últimos 20 años (tabla 1.2).

Tabla 1.2 Legislación reglamentaria de la Fiscalización Superior en México

	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> o equivalente
Decreto para el arreglo de la administración de la hacienda pública en el que se incluía una Contaduría Mayor, “para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda y para las de crédito público”. Esta Contaduría “estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados”.	16 de noviembre de 1824
Ley “Se establece un tribunal de revisión de cuenta” ³⁹	14 de marzo de 1838

39 Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*. Imprenta del Comercio, a Cargo de Dublán y Lozano, México, 1876-1912, tomo III, p. 465.

	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> o equivalente
Disposición del 2 septiembre 1846 ⁴⁰	2 septiembre 1846. No se ha ubicado.
Decreto del Presidente Antonio López de Santa Anna. Establecimiento del Tribunal de Cuentas ⁴¹	26 de noviembre de 1853
Decreto de Gobierno del Gral. Juan Álvarez, por el que se deroga el de 26 de noviembre de 1853 que erigió en Tribunal de Cuentas la Contaduría Mayor ⁴²	10 de octubre de 1855
Estatuto provisional del Imperio Mexicano ⁴³	10 de abril de 1865. No se ha ubicado.
Ministerio de Hacienda. Decreto para la Reforma de la Planta de la Contaduría Mayor ⁴⁴	20 agosto de 1867
Decreto del Congreso sobre los proyectos de presupuestos que anualmente debe presentar el Ejecutivo ⁴⁵	18 de noviembre de 1873
Reglamento provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda ⁴⁶	2 de julio 1877 No se ha ubicado
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	29 de mayo de 1896
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	31 de diciembre de 1936
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	29 de diciembre de 1978
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	29 de diciembre de 2000
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	29 de mayo de 2009
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	18 de julio de 2016

Fuente: elaboración propia.

40 M. Solares, p. 90.

41 M. Dublán, *op. cit.* tomo VI, #4119, p. 776.

42 M. Dublán, *op. cit.* tomo VII #4525, p. 569.

43 M. Solares, *op. cit.* p. 92.

44 El presidente Benito Juárez ordena la planta y las remuneraciones, mas no las funciones. M. Dublán, *op. cit.* tomo X, #6084, p. 66.

45 *Ibidem*, tomo XII #7220, p. 519.

46 M. Solares, *op. cit.* p. 92.

Aún reciente la independencia, en 1824, se retomó la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda y, a partir de 1826, se dispuso que se presentara una Memoria Anual de Hacienda. Diez años después, en la Cámara de Diputados se estableció la Comisión Inspector, responsable de ejercer el control parlamentario y supervisar la cuenta pública.

La Constitución Política de 1857 reafirmaba la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Comisión de Vigilancia, pues se creó una Comisión Inspector, contemplada en el artículo 68 de la Constitución de 1857, que responsabiliza a la Cámara de Diputados de hacer “el examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente [y le otorga] la facultad de decretar las contribuciones para cubrirlos y la revisión de la cuenta del año anterior, que presentara el Ejecutivo”.

Es fundamental señalar que, en 1874, el artículo 72, apartado A, fracción III de la Constitución instauró la Comisión Inspector, cuyo propósito era llevar cuenta “del exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor” en la Cámara de Diputados.

Por esos mismos años, Inglaterra, país al que se voltea a mirar frecuentemente cuando se piensa en mecanismos de control parlamentario, estableció el comité permanente, destinado a llevar investigación acerca del manejo de los recursos públicos tanto por la tesorería, como por la pagaduría y el departamento de auditoría. Así ocurrió en 1862, por lo que puede decirse que México se adelantó incluso en la creación de esta figura. La importancia del *Public Accounts Committee* fue destacada por uno de los miembros del Parlamento, Lord Hennessy, quien la considera como la reina de las comisiones parlamentarias, “cuya existencia ejerce un efecto de limpieza sobre todos los departamentos del gobierno”.⁴⁷

Después de la Revolución, se puso un Departamento de Contraloría (1917) en manos del Ejecutivo. En 1937, se reafirmó la Contaduría Mayor de Hacienda y se le dotó de una Ley Orgánica. Desde entonces y hasta 1999, se contó con esa figura como institución responsable de ejercer un control parlamentario, si bien se reconoce que durante mucho tiempo su existencia tuvo un impacto limitado.

En 1976, se emitió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; seis años más tarde, vio la luz la trascendental Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

47 Luis Maldonado, “Prólogo”, en A. Romero, *Génesis, evolución y retos...*, p. 24.

El programa de la Renovación Moral de la Sociedad, eje del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se concretó en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Pero esta figura no gozaba de autonomía del titular del Ejecutivo, por lo que no disponía de una fortaleza real para imponerse a los intereses de los interesados.

La línea de tiempo de la gráfica 1.6 permite apreciar cómo, en años recientes, se ha dado una importante creación y reforma de instituciones, hasta culminar 2016 en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuenta de la Federación.

Se trata de reformas que han venido acompañadas con la llamada *transición a la democracia mexicana* y las reformas estructurales del Estado. La alternancia y la consecuente competencia electoral fueron interpretadas bajo las premisas de *rational choice* y, por ende, supondrían mayor racionalidad en los actores, fuesen públicos o privados.

La tabla 1.3 presenta el nombre de los Titulares que han ocupado la Contaduría Mayor de Hacienda o la Auditoría Superior de la Federación, e incluye un referente sobre los debates ocurridos en la Cámara de Diputados para su nombramiento.

Por lo que se refiere a la legislación que rige la Fiscalización Superior, en los últimos 16 años ha sido abrogada y emitida una nueva Ley en tres ocasiones (2000, 2009 y 2016), sin contar sus modificaciones, razón por la cual, consecuentemente, la entidad fiscalizadora ha sufrido adaptaciones.

Estas *correcciones y aproximaciones*, como las llamaría Lasswell,⁴⁸ no sólo responden a perfeccionamientos producto del aprendizaje, sino también a un reclamo social de mejores mecanismos de control del poder y rendición de cuentas, que van abriéndose camino ante resistencias soterradas.

El 27 de mayo de 2015, se cristalizó la muy anunciada y largamente esperada reforma constitucional en materia anticorrupción. Ese día, en un acto solemne, el Presidente de la República pudo presentarse ante la sociedad mexicana para honrar uno de sus compromisos establecidos, ni más ni menos, el primer día de la campaña que lo habría de llevar a ocupar el cargo de primer mandatario. Para llegar a este término, sin embargo, se recorrió un tortuoso camino de negociaciones entre las fuer-

48 Ch. Lindblom, "The science of muddling tough", *Public Administration Review*, núm. XXXIX, 1959, pp. 3417-336. Trad. al español de Margarita Bojalil, en L. Aguilar, *Antología II. La hechura de las políticas públicas*, México, M. A. Porrúa, 2003.

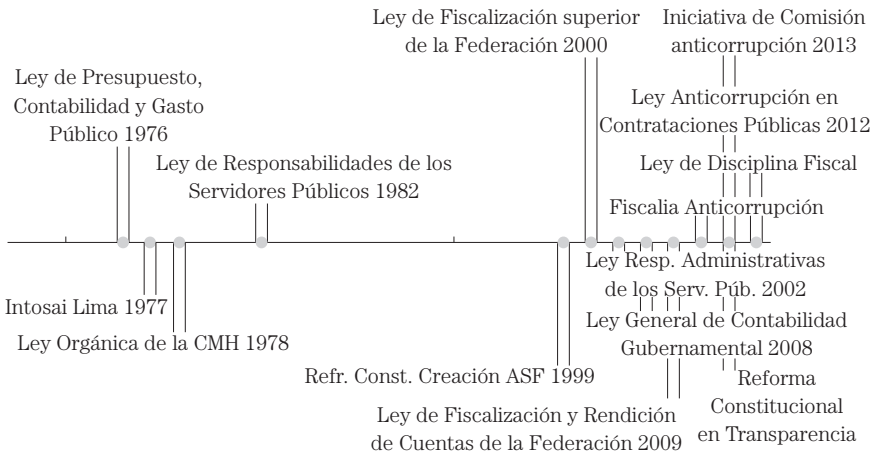
zas políticas representadas en ambas Cámaras y las presiones que desde diferentes agrupaciones ciudadanas fueron haciendo inevitable resolver la reforma. Terribles incidentes y escándalos de corrupción obligaron a que se acelerara el reloj legislativo que anteriormente había corrido a la velocidad de la rotación de Plutón.

Tabla 1.3 Titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Auditoría Superior de la Federación por el periodo, dictamen y votación de la Cámara de Diputados

Años	Titular	Dictamen	Votación del pleno
1978-1979	C. Francisco Rodríguez Gómez	No existe dictamen, porque la Gran Comisión realizó la propuesta de forma directa.	Diario de los Debates 2 de septiembre de 1977 Disponibile en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/50/2do/Ord/19770902.html
1979-1982	C. Enrique Ojeda Norma	Diario de los Debates 18 de septiembre de 1979 Disponibile en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/51/1er/Ord/19790918.html (El Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda presentó la terna a la Presidenta de la Cámara.)	Diario de los Debates 25 de septiembre de 1979 Disponibile en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/51/1er/Ord/19790925.html
1982-1990	C. Miguel Rico Ramírez	Diario de los Debates 25 de noviembre de 1982 Disponibile en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/52/1er/Ord/19821125.html (Propuesta de dictamen de la Gran Comisión)	
1990-1998	C. Javier Castillo Ayala	Diario de los Debates 29 de noviembre de 1990 Disponibile en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/54/3er/Ord1/19901129.html	
1999-2001	C. Gregorio Guerrero Pozas	Diario de los Debates 2 de diciembre de 1998 Disponibile en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/2do/1P/Ord/19981202.html	

Años	Titular	Dictamen	Votación del pleno
Auditoría Superior de la Federación			
2002-2009	C. Enrique Arturo González de Aragón Ortiz	Diario de los Debates 15 de diciembre de 2001 Disponible en: http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/1P/Ord/20011215.html	
2010-2017	C. Juan Manuel Portal Martínez	Diario de los Debates 15 de diciembre de 2009 Disponible en: http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/61/2009/dic/091215-1.pdf	

Gráfica 1.6



Fuente: A. Romero, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, PGR-INACIPE- Anáhuac, México, 2015, p. 55.

Con las reformas que crea el SNAC, surge un nuevo paradigma que se expresa en tres facetas:

- Con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se otorga existencia formal al Sistema Nacional Anticorrupción y se crean las bases para la coordinación y la distribución de facultades en el SNAC.
- Fortalecimiento y coordinación entre los diferentes participantes, por lo que se generan dos caras: Sistema Nacional y Sistemas Estatales.
- Se pasa de la persecución de hechos de corrupción a redes de corrupción.

Este proceso requiere, a su vez, un soporte normativo. Pasó poco más de un año para que se aprobara la legislación secundaria con siete leyes emblemáticas, publicadas solemnemente el 18 de julio de 2016, y de otras normas aplicables para el funcionamiento de estos procesos (tabla 1.4).

Tabla 1.4 Leyes aplicables al SNAC (2015-2016)

<ol style="list-style-type: none">1. Ley General de Contabilidad Gubernamental2. Ley General de Responsabilidades Administrativas3. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción4. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública5. Código Penal Federal6. Ley de Coordinación Fiscal7. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación8. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios9. Ley Federal de Deuda Pública10. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria11. Ley Orgánica de Administración Pública Federal12. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa13. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos14. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

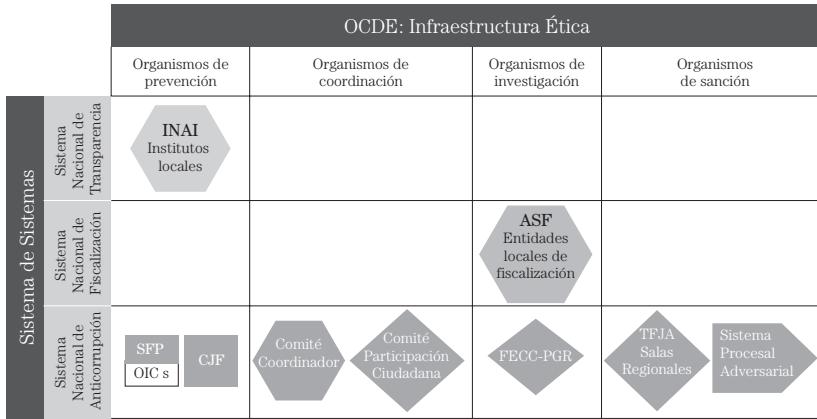
La creación del Sistema Nacional Anticorrupción es una oportunidad que favorecerá el surgimiento de nuevas áreas de cooperación entre diversas instituciones, como la suma de esfuerzos del Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque multifactorial, en vez de atender sólo sus efectos aislados.

Si antes se insistía en la necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre los actores responsables del control de la corrupción, con la creación del Sistema existe un cauce institucional para tal coordinación y, en consecuencia, una responsabilidad concreta de ofrecer resultados, toda vez que ya no existen excusas para continuar prolongando el pago de la deuda que el Estado tiene con la sociedad mexicana para erradicar la corrupción.

4. Política de Estado de Combate a la Corrupción

El resultado de la fundamental reforma fue la constitución de un Sistema Nacional Anticorrupción que suele ser descrito en función de las instituciones que lo componen:

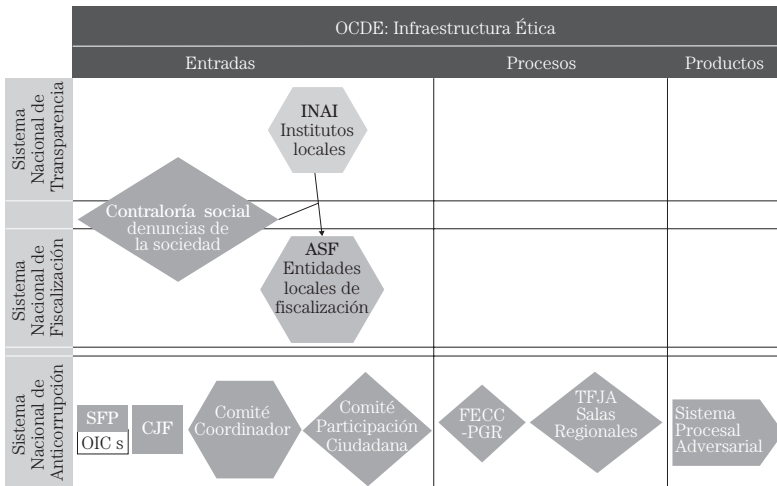
Gráfica 1.7 Infraestructura ética del SNAC



En la gráfica 1.7, se ha seguido el modelo de una infraestructura ética, tema que será tratado a detalle en el capítulo 4. Este modelo supone que existen tres grandes funciones: de prevención, investigación y sanción. Estas tres dimensiones están claramente incluidas en el Sistema, pero además puede identificarse una dimensión de coordinación, que es propia del caso mexicano y de su peculiar diseño institucional.

A su vez, he procurado presentar en la gráfica 1.8 un Proceso de Sistemas —es decir, una secuencia de entradas, procesos y salidas— en el que intervienen entidades de prevención, de investigación y de sanción, que, en conjunto, pertenecen a tres grandes sistemas: el de transparencia, el de fiscalización y el de anticorrupción.

Gráfica 1.8 Estructura de sistema de procesos del SNAC



Para una rápida referencia sobre la naturaleza de estos organismos, a continuación, los fundamentaré, desarrollando con más amplitud aquellos cuya creación parte de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.

Auditoría Superior de la Federación

Es el órgano de fiscalización del Estado Mexicano constituido con base en el artículo 79 de la Constitución.

Secretaría de la Función Pública

Como integrante de la Administración Pública Federal, entre sus funciones se hallan las que contiene el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A ella corresponde, entre otras cosas, el despacho del sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; llevar y normar el registro de servidores públicos; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El 18 de julio de 2016, se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Con respecto a sus funciones, dentro del SNAC será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como la revisión en segunda instancia de la imposición de sanciones administrativas del régimen disciplinario.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano autónomo con independencia funcional y financiera, establecido directamente en la Constitución, artículo 73, fracción XXIX-H. Mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, ya que la Constitución asegura la autonomía del Tribunal para dictar sus fallos y no establece una dependencia directa o indirecta con alguno de los Poderes de la Unión.

En la designación de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, participan tanto el Ejecutivo Federal, que designa al servidor público, como el Senado de la República. En el proceso de ratificación, se requiere el voto de las dos terceras partes de las y los Senadores presentes, para los Magistrados de la Sala Superior; en el caso de los Magistrados (de las Salas Regionales), se requiere, mayoría simple.

Comité Coordinador

Se rige por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. En su artículo 8, se le define como la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional; tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Los integrantes de este Comité serán los siguientes:

1. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.
2. El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
3. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
4. El titular de la Secretaría de la Función Pública.
5. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
6. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
7. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Comité Coordinador se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. El Secretario Técnico podrá convocar a sesión extraordinaria a petición del Presidente del Comité Coordinador o previa solicitud formulada por la mayoría de los integrantes de dicho Comité.

Para que el Comité Coordinador pueda sesionar es necesario que la mayoría de sus integrantes esté presente.

Para el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los representantes de los Sistemas Locales y los Órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otros entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil.

En sus determinaciones, se seguirá el principio de mayoría simple, salvo en los casos que la Ley pida una mayoría calificada. El Presidente del Comité Coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate.

El Sistema dispone de un Secretariado Ejecutivo, que es, según el artículo 24 de la Ley, un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

Sus funciones serán el fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. El artículo 27 contempla que en esta Secretaría Ejecutiva habrá un órgano interno de control.

Para el Sistema Nacional de Fiscalización, habrá un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV, del artículo 37 de esta Ley, que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

Comité de Participación Ciudadana

Según el artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Ley establece para ser nombrado Secretario Técnico.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva. Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Plataforma Digital Nacional

También formará parte del Sistema la Plataforma Digital Nacional, que estará conformada por los siguientes sistemas electrónicos:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- Sistema nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados.
- Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Sistema Nacional de Fiscalización

Fungirá como una instancia de coordinación cuyo objeto será establecer acciones y mecanismos de coordinación, el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Sus integrantes son los siguientes:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Secretaría de la Función Pública.
- Las entidades de fiscalización superiores locales.

- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Fiscalía General de la República. Fiscalía Especializada

Por lo que se refiere a la sanción penal, ésta debe ser objeto de la debida integración de los expedientes penales por parte de la Fiscalía.

Hasta antes de la legislación secundaria en la materia. La corrupción de los servidores públicos quedaba abarcada por dos grandes tipos penales: los delitos cometidos por servidores públicos y los delitos cometidos contra la administración judicial. Con las reformas al Código Penal Federal, publicadas el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, se tipifican propiamente delitos de corrupción.

En cuanto a los avances en materia de sanciones penales, tiene que destacarse como un gran logro el que dio congruencia al Sistema al tipificar de manera explícita delitos de “corrupción” en el Título Décimo del Código Penal Federal, cuya reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el pasado 18 de julio de 2016.

Además de establecer penas severas por estos delitos, que vienen acompañadas de destitución del cargo e inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas o concesiones, puede sancionarse a particulares e imponer sanciones todavía más enérgicas contra integrantes de corporaciones policiacas, aduaneras o migratorias (arts. 212 y 213 bis).

En adición a lo que anteriormente contemplaba el Código, hoy la afectación al patrimonio o a los intereses de las entidades públicas se considera parte del delito de ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214).

Se sienta un importante precedente al tipificar la coalición de servidores públicos para corromperse, como señala el artículo 216 del Código en comento: “Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas”.

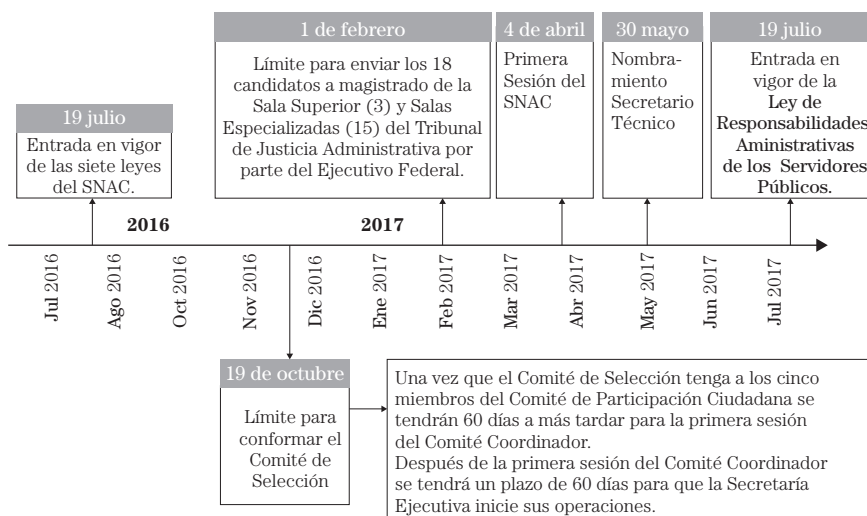
Se contempla sanción de seis meses a doce años de prisión y de 30 a 150 días de multa para todo un conjunto de conductas que están tristemente extendidas como son, por acción:

- Otorgar ilegalmente permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;
- Otorgar ilegalmente contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; así como contratar deuda o realizar colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
- Por omisión, en los casos en los que sabiendo de la ilicitud del acto, no obstante, se niegue el otorgamiento o contratación, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.

El artículo 220 contempla también un amplio catálogo de faltas asociadas con el conflicto de interés, como son el otorgar ilícitamente por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones; efectuar compras o ventas o realizar cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Se reafirman los delitos de tráfico de influencias y peculado, cuando se pretenda influir en las funciones de la responsabilidad del servidor público, solicitar o recibir ilícitamente para sí o para otro, dinero, cualquier beneficio, o una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Gráfica 1.9 Ruta de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: elaboración propia con base en IMCO-Transparencia Mexicana, *La ruta de implementación del sistema nacional anticorrupción, 2016*, disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-SNA-Documento_Completo.pdf

5. El Sistema Nacional Anticorrupción: situación actual y retos

Este conjunto de reformas legales que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción continúa hasta la fecha, con la conformación de los diferentes componentes institucionales del sistema. En la gráfica siguiente, pueden identificarse los hitos y fechas clave para pasar del planteamiento de la Reforma anticorrupción a su efectiva implementación (gráfica 1.9).

Desde el punto de vista de la maestra Arely Gómez González, Secretaria de la Función Pública,⁴⁹ el SNAC es una cocreación, esto es, el resultado de un esfuerzo colectivo de numerosos actores políticos, institucionales y ciudadanos. Se caracteriza porque pone en el centro al ciudadano, pues es encabezado por una reconocida figura de la sociedad civil. Renueva el papel de la ética mediante Códigos de conducta.

Por ello, el elemento más destacado es la integración del Comité de Participación Ciudadana, con un calendario que fijaba el 19 de octubre de

49 Arely Gómez, *Exposición en el Foro de Integridad y Anticorrupción de la OCDE*, París, 30 marzo 2017.

2016 como fecha límite para conformar un Comité de Selección, integrado por nueve miembros expertos en temas de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción, de cargo honorario, que proceden tanto de instituciones de educación superior como de organizaciones de la sociedad civil:

- Sergio López Ayllón, del CIDE.
- María Elena Morera, de Causa en Común, A.C.
- Juan Pardinás, del IMCO.
- Viridiana Ríos, del Wilson Center.
- Pedro Salazar Ugarte, del IJ-UNAM.
- José Luis Caballero, de la Universidad Iberoamericana.
- Cynthia Patricia Cantero, Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.
- Antonio Carlos Gómez, Presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad.
- Edna Jaime, de México Evalúa.

De acuerdo con la Ley, el Comité de Participación Ciudadana es el encargado de encauzar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate a la corrupción. Es integrado y presidido por ciudadanos que serán elegidos en el Senado a partir de las propuestas del Comité de Selección.

Una vez que se abrió la convocatoria para recibir postulaciones entre octubre y diciembre de 2016, se recibieron 70 aspirantes originales, de los cuales sólo 59 pasaron la fase de documentación; los otros 11 fueron descartados por no cumplir los requisitos.

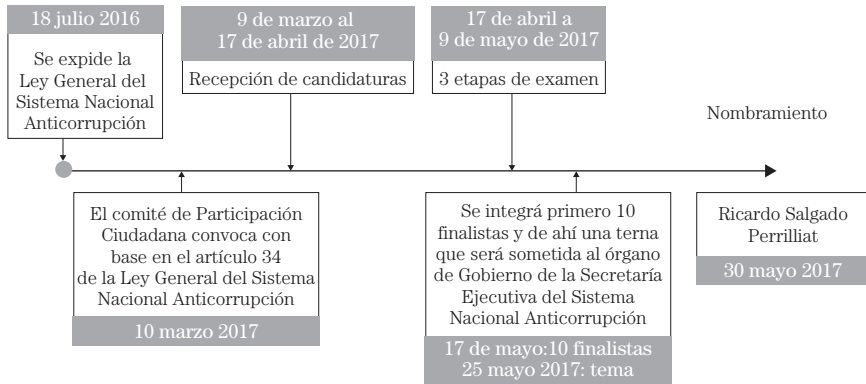
Al final, los designados por el Senado fueron: Jacqueline Peschard, Mariclaire Acosta, Alfonso Hernández, José Octavio López Presa y Luis Manuel Pérez de Acha. A cada uno de ellos se asignó una duración escalonada en el encargo, de donde resultó lo siguiente: Peschard, un año; Acosta, dos años; López, tres años; Pérez de Acha, cuatro años, y Hernández, cinco años.

El Comité Coordinador deberá conformarse por el fiscal Anticorrupción, los titulares del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); la Secretaría de la Función Pública (SFP); el Consejo de la Judicatura Federal (CJF); la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el INAI y por el Comité de Participación Ciudadana, quien preside.

Durante la instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el 4 de abril de 2017, Peschard, presidenta del Comité, propone una agenda de cuatro puntos:⁵⁰

- consolidación del carácter nacional del SNAC,
- prevención de actos corruptos,
- combate eficaz a la impunidad y
- consolidación de una apertura gubernamental para lograr una alianza con la sociedad.

Gráfica 1.10 Ruta crítica para el nombramiento del Secretario Técnico



Fuente: elaboración propia.

En la sesión, también señaló críticamente que la Auditoría Superior de la Federación, tras auditar y detectar presuntos ilícitos, ha presentado 745 denuncias ante la Procuraduría General de la República (PGR) “sin que contemos con resultados claros de lo que se ha hecho al respecto”.

⁵⁰ Alonso Urrutia, “Queda instalado el comité coordinador del sistema nacional: Convoca Peschard a suscribir un ‘gran pacto’ contra la corrupción”, en *La Jornada*, miércoles 5 de abril de 2017, p. 3.

En el órgano de gobierno del Sistema Nacional Anticorrupción, estará la posición de la Secretaría Ejecutiva.

El 25 de abril de 2017, el Presidente de la República entregó a la Cámara de Senadores una lista con el nombramiento de 18 magistrados para el Tribunal Superior de Justicia Administrativa, quienes requieren la confirmación del Senado. Se trata de tres magistrados para la tercera sala y 15 para las cinco salas que se integrarán al Sistema Nacional Anticorrupción, como parte de la atribución del Tribunal para imponer sanciones a los servidores públicos que incurran en conductas graves, y a particulares que participen en actos vinculados con hechos de corrupción.

La lista se compone de los siguientes nombres:

Para la Tercera Sala:

1. Álvaro Castro Estrada
2. Jesús Rojas Ibáñez
3. María Zaragoza Sigler

Para las salas especializadas:

4. Javier Armando Abreu
5. Verónica Aguilera
6. Ana Yadira Alarcón
7. David Alejandro Alpide
8. Carlos Antonio Alpizar
9. Guillermo Aragón Lagunes
10. Gerardo Alfonso Chávez Chaparro
11. Alejandro Víctor Jesús Díaz de León
12. Hortensia García Salgado
13. Gustavo Adolfo Guerrero

14. Luis Eduardo Iturriaga
15. Claudia Rosana Morales Lara
16. Marco Antonio Palacios Ornelas
17. Víctor Mariel Soule
18. José Luis Stein Velasco

Esta lista, sin embargo, ha sido objeto de críticas, no en cuanto a su composición, sino por lo que algunos consideran que fue un procedimiento opaco, lo que rompe una tendencia de publicidad que venía cumpliéndose en la conformación de los organismos del Sistema Nacional Anticorrupción.

En una comunicación dirigida al Senado, la Red por la Rendición de Cuentas exhortó a los legisladores para que permitan el debate público y la vigilancia social, mediante procedimientos abiertos, con el fin de que se conozcan los motivos de estos nombramientos. A la letra, establece lo siguiente: “Los requisitos de imparcialidad y capacidad no podrán alcanzarse si estos jueces son ratificados con prisas, sin previa discusión pública y sin criterios básicos de rendición de cuentas que garanticen que los designados cuentan con la trayectoria, especialidad y capacidad para ejercer estas funciones”.⁵¹

Por lo que corresponde a la selección del primer secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, el 3 de mayo de 2017 se habían apuntado 24 personas entre académicos, especialistas y activistas. La lista original estuvo compuesta por los siguientes nombres:

1. Julio Cid Moreno
2. Delfino Chamorro Macías
3. Rabindranath Guadarrama Martínez
4. Miguel Cosme Almendáriz Martínez
5. Julián Jesús Gudiño Galindo

51 RCC, “Exhorta RCC a Senado a diálogos abiertos para nombramientos del SNA”. Documento en línea, disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/exhorta-rrc-a-senado-a-tener-dialogos-para-nombramientos-en-sna/>

6. Benjamín Guillermo Hill Mayoral
7. Laura Angelina Borbolla Moreno
8. María Rebeca Félix Ruiz
9. Óscar Arredondo Pico
10. Francisco José Rullán Silva
11. Guillermo López Jiménez
12. Gregorio Guerrero Pozas
13. Ricardo Salgado Perrilliat
14. Miguel Ángel Vega García
15. José Tapia Tovar
16. Max Kaiser Aranda
17. Eleazar Pablo Moreno Moreno
18. Alejandra Rascón Rodríguez
19. Alejandro Tuirán Gutiérrez
20. Marytell Castellanos Rueda
21. Janet De Luna Jiménez
22. Linda Castro Gaínza
23. Benjamín Marina Martín
24. José Othón Ramírez Gutiérrez

El 17 de mayo, el Comité de Participación Ciudadana determinó que los finalistas que serían entrevistados fueran diez:

1. Óscar Arredondo Pico
2. Janet De Luna Jiménez

3. María Rebeca Félix Ruiz
4. Gregorio Guerrero Pozas
5. Benjamín Guillermo Hill Mayoral
6. Max Kaiser Aranda
7. Guillermo López Jiménez
8. Alejandra Rascón Rodríguez
9. Ricardo Salgado Perrilliat
10. Miguel Ángel Vega García

El 25 de mayo de 2017, de ellos salió la terna que, sometida a consideración del Órgano de Gobierno del SNA, finalmente designó al último de la lista el 30 de mayo para el ejercicio de la Secretaría Técnica, por un término de cinco años:

- Alejandra Rascón Rodríguez
- Max Kaiser
- Ricardo Salgado Perrilliat

A él quedarán encomendadas, entre otras funciones, la administración y custodia de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos federales. No obstante, varios editorialistas y líderes de opinión han señalado su preocupación por un proceso que consideran falta de transparencia.⁵²

Pendientes

A la fecha de este escrito (octubre de 2017), quedan pendientes todavía, en el camino de la implementación varios aspectos de la reforma:

⁵² Alberto Aguirre, “¿La captura del SNA?”, en *El Economista*, México, 30 de mayo de 2017. De él mismo, “Critican designación en sistema Anticorrupción” en *El Universal*, 31 de mayo, 2017. Documento en línea, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/31/critican-designacion-en-sistema-anticorrupcion> También: “Piden transparentar elección de Salgado”, en *El Universal*, 1 de junio, 2017. Documentos en línea, disponibles en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/1/piden-transparentar-eleccion-de-salgado>

1. La confirmación de los nuevos magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
2. El nombramiento del Fiscal Nacional Anticorrupción: Aunque el artículo 102, apartado A, Fracción VI de la Constitución indica que el nombramiento recaerá en el Fiscal General de la República, conforme al Acuerdo A/029/17, por el que se modifica el Acuerdo A/011/14, que establece la creación de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 2017. El artículo Primero Transitorio de dicho Acuerdo indica que su entrada en vigor será a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

Al término del periodo ordinario de sesiones en diciembre de 2016, se habían recibido 32 expedientes de las y los siguientes aspirantes al cargo:

1. Ximena Puente de la Mora
2. Manuel Luciano Hallivis Pelayo
3. Miguel Sarre Iguíniz
4. Américo Irineo Meléndez Reyna
5. César Alejandro Chávez Flores
6. Ricardo Peralta Saucedo
7. José Bernardo Rafael Espino del Castillo Barrón
8. Victoria Pacheco Jiménez
9. Reyna Angulo Valenzuela
10. Jorge Antonio Luna Calderón

11. Antonio Sam Báez
12. Fernando Valerio Gutiérrez
13. Edgardo Flores Campbell
14. Miguel Ángel González Félix
15. Braulio Robles Zúñiga
16. Maximiliano Cárdenas Denham
17. Ángel Buendía Buendía
18. Héctor Carreón Perea
19. José Fernández de Cevallos y Torres
20. Gabriel Arenas Flores
21. Arturo Jesús Becerra Martínez
22. Antonio Eduardo García Durán
23. Jorge Ricardo García Villalobos Haddad
24. Mauricio Cruz Alvarado
25. Mario Enrique Velasco Torres de la Vega
26. Jack Rafael Gorodezky Mirsky
27. Ricardo Vázquez Contreras
28. Verónica Aguilera Orta
29. Adolfo Roberto Palacios Santillán
30. Michel Levien González
31. Angélica Palacios Zarate
32. Lisbeth Xóchitl Padilla Sanabria

El 21 de marzo de 2017 las comisiones unidas de Justicia y Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado recibieron la propuesta de cuatro candidatos a Fiscal Anticorrupción, identificados por el Comité de acompañamiento de la sociedad civil y que resultaron de la comparecencia de aspirantes: César Alejandro Chávez Flores, José Bernardo Rafael Espino del Castillo, Manuel Luciano Hallivis Pelayo y Miguel Ángel González Félix. Esta recomendación era considerada no vinculante, por lo que no surtió efecto alguno.

En la práctica, este nombramiento se ha complicado porque existen intereses encontrados, pues los partidos políticos quieren vincular o evitar vincular este nombramiento al del nuevo Fiscal General de la República, quien, de acuerdo con la reforma constitucional a los artículos 21 y 102, gozará de autonomía a partir del nombramiento que se haga de su nuevo Titular y tendrá estabilidad por nueve años. Es posible que estas disposiciones nunca lleguen a aplicarse y sean objeto de una ulterior reforma en sus términos.

Por lo que toca a otros integrantes del Comité Coordinador y del propio Sistema Nacional Anticorrupción, en el periodo comprendido entre la publicación de la legislación secundaria y esta publicación, se han renovado las presidencias de dos importantes instituciones integrantes del sistema:

- El 1 de enero de 2017, el Magistrado Carlos Chaurand Arzate fue elegido con 10 de 13 votos, como primer Presidente de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para el periodo 2017-2019.
- El día 13 de mayo de 2017, Francisco Javier Acuña Llamas fue electo Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) para el periodo 2017-2020, en reemplazo de la Dra. Ximena Puente. Esta decisión ocurrió por voto del pleno del INAI, que dio tres votos a favor de Francisco Acuña, por encima de las propuestas de Patricia Kurczyn, Óscar Guerra Ford y Ronsendoev-gueni Monterrey.

Como la Ley General del SNAC establece que para el funcionamiento del Comité Coordinador se requiere la mayoría de los integrantes, a pesar de los nombramientos pendientes no limita la operación del Sistema, ni se justifica la omisión de sus responsabilidades. Por ello, en la sesión inaugural del Comité, estuvo presente el Procurador General

de la República, quien, en tanto no sea nombrado el Fiscal Anticorrupción, es responsable del cumplimiento de las funciones ministeriales anticorrupción.

En la segunda reunión del Comité Coordinador del Sistema, se aprobó el presupuesto de 214.3 millones de pesos con el que funcionará durante 2017. Además, se aceptó una plantilla de la estructura orgánica de 110 plazas, avaladas por las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, así como una previsión para 2018 de 222 millones de pesos y 117 plazas.

La distribución del presupuesto de 2017 será de 40.3 millones de pesos para salarios —capítulo 1000—; 62.7, millones más para materiales y suministros y 111.4 millones para servicios generales.

Una serie de críticas o de trascendidos que generan sospechas ocurrió a lo largo de junio de 2017. Nos referimos, entre otras, a la revelación de que en las evaluaciones para la selección de los que integrarían el Comité Ciudadano, Mary Claire Acosta obtuvo un puntaje menor que otras personas que no pasaron a integrar dicho Comité; en concreto, ella habría recibido 207 puntos, mientras que Gerardo Lozano obtuvo 233.

Por otro lado, está una revelación de *El Universal*, de fecha 29 de junio, en cuyo título se incluía la palabra *trampa* en el sistema anticorrupción. Así, varios líderes de opinión que escribían regularmente en este importante diario se inconformaron y renunciaron en protesta de lo que consideraron una “cobertura adversa ante uno de los proyectos de construcción institucional más relevante y urgente para nuestro país: el Sistema Nacional Anticorrupción”. El 6 de julio de 2017, José Luis Ochoa, Enrique Cárdenas Sánchez, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Jacqueline Peschard Mariscal y Pedro Salazar Ugarte dimitieron para protestar.

Tampoco los sistemas locales han estado exentos de descalificaciones. El 24 de abril, en Puebla, se nombró a Enrique Flota Ocampo como fiscal anticorrupción; es una figura objetada, porque se le asocia con el gobernador saliente, Rafael Moreno Valle. Entre otras personas, en Nayarit se nombró a Raymundo García Chávez, ex secretario particular del gobernador Sandoval, sobre quien pesan sospechas de corrupción. En Morelos, se nombró como fiscal anticorrupción a Juan Salazar Nuñez y a Manuel García Quintanar como magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa. Ambos son considerados cercanos colaboradores del gobernador Graco Ramírez.

En Sonora, Odracir Espinosa fue nombrado fiscal anticorrupción, aunque, como él mismo reconoció, era militante del PRI. También otros personajes que militan en ese mismo partido asumieron como magistrados; si esto no es un impedimento, al menos sí genera dudas sobre su imparcialidad.

En el Estado de México, el 5 de julio se ratificó la propuesta de magistrados del sistema anticorrupción, quienes son propuestos por el gobernador saliente y son figuras cercanas a otros políticos, entre ellos el gobernador entrante.

En cuanto a Querétaro, Benjamín Vargas Salazar, el fiscal anticorrupción, fue criticado porque no presentó la declaración *tres de tres*.

Además de generar suspicacia sobre los compromisos de los integrantes de los sistemas locales, estos incidentes son vistos como una tendencia a que los gobernadores tomen control de tales sistemas.

Los casos de la legislación anticorrupción de los estados de Chihuahua, Quintana Roo y Veracruz quedan también como ejemplos. En los tres casos, los expertos observaron que se incluían disposiciones que favorecerían la impunidad de actos ocurridos durante los gobiernos salientes. Por una parte, el 6 de septiembre de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que estas leyes eran inconstitucionales.

Esta resolución del Pleno de la Corte se dio por unanimidad, no con base en los perniciosos efectos, sino por un asunto de procedimiento, pues los Congresos estatales no podían legislar en la materia, ya que aún no se expedían las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 8 de agosto de 2017, la Presidenta del Comité de Participación Ciudadana abanderó la promoción de un par de amparos⁵³ por el incumplimiento resultante de la falta de una Ley del Sistema local anticorrupción en varias entidades federativas, así como su deficiente calidad respecto de los criterios establecidos en la Ley General, como son en materia de Sistemas locales de Fiscalización que omitieron regular cómo se enlazarán con el Sistema Nacional de Fiscalización; así fue como ocurrió en el caso de Chiapas, Durango y Jalisco; se detectó una falta de adhesión de plataformas digitales locales con la plataforma digital nacional, como

53 “Presentan amparos contra incumplimiento de sistemas anticorrupción locales”, en *El Sol de México*, 8 de agosto de 2017. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/720543-presentan-amparos-contra-incumplimiento-de-sistemas-anticorrupcion-locales>

lo que se registró en Colima, Nayarit, Oaxaca y Puebla; y, finalmente, es necesario que se obligue a las entidades —casi todas— federativas que dejaron de asignar partidas presupuestales específicas para los SLA.

Tabla 1.5 Situación de la Legislación de Sistemas Locales de la Corrupción

Calificación de la Ley para los Sistemas Locales Anticorrupción	Número de Entidades. Primer reporte	Número de Entidades. Segundo reporte	Número de Entidades. Tercer reporte
Satisfactoria	2	9	21
Regular	0	2	8
Iniciativa de Ley para crear el SLA			
Satisfactoria	5	3	0
Regular	5	3	0
Deficiente	3	2	0
Estados sin Ley ni iniciativa	16	13	3
	32	32	32

Fuente: elaboración con datos del IMCO, *Semáforo Anticorrupción. Primera, Segunda y Tercera actualización.*

En esa misma fecha, el integrante del Comité de Participación, Dr. Luis Manuel Pérez de Acha,⁵⁴ hizo pública su opinión, en el sentido de que los magistrados temporales del Sistema Nacional Anticorrupción carecen de competencia constitucional para resolver los asuntos de corrupción que se les planteen. Fueron nombrados provisionalmente, ante el incumplimiento del Senado de ratificar los nombramientos de los 18 magistrados anticorrupción. Esto ocurrió porque la reforma a la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen que, a partir del 19 de julio, la competencia originaria para resolver los juicios en esta materia pertenece en exclusiva a los magistrados anticorrupción. Esta calidad sólo la ostentarán quienes fueron nombrados como tales por el Ejecutivo federal, cuando queden ratificados del Senado. Pero eso aún no ha sucedido.

54 Luis Manuel Pérez de Acha, “Magistrados anticorrupción”, en *Animal Político*, 8 de agosto de 2017. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-otra-corte/2017/08/08/magistrados-anticorrupcion/>

En la esfera estatal, el sistema anticorrupción presenta boquetes que favorecen la impunidad. Así, por ejemplo, hay leyes locales que fijan plazos ridículamente cortos para que el delito prescriba. Por lo que toca a responsabilidades administrativas, hay estados donde no existe tribunal contencioso administrativo que esté facultado para fincarlas. Esta situación deberá corregirse luego de la reforma que se hizo al Artículo 109 de la Constitución en materia de responsabilidades, así como del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a la cual, para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado y, será de siete años para el caso de las faltas graves o de particulares.

Con respecto a la necesaria homologación nacional de criterios, el 28 de febrero el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó el Semáforo Anticorrupción que entre sus propósitos tiene el monitorear la ruta de implementación de la Reforma en los gobiernos locales. Tuvo sus dos primeras actualizaciones el 5 de abril y el 28 de mayo. La tercera corresponde al 18 de julio de 2017, fecha límite para que cada Estado establezca su propio Sistema Local Anticorrupción (SLA).

IMCO reporta dos estados —Veracruz y Chihuahua, que, por cierto, están entre las entidades más afectadas por escándalos de corrupción— que no disponen ni de iniciativa ni de Ley para su sistema local anticorrupción; lo mismo ocurre con Baja California, que no ha implementado nada en torno a la materia.

El IMCO puso a disposición de los congresos locales una Ley Modelo para agilizar los procesos legislativos y evitar riesgos de inconstitucionalidad y propone los siguientes indicadores para evaluar la calidad regulatoria de los sistemas locales:

Establecer el Sistema Local Anticorrupción del Estado libre y soberano de “X”.

1. Comité Coordinador.
2. Comité de Participación Ciudadana.
3. Redefinir las atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado desde el nivel constitucional, fortaleciendo sus atribuciones fiscalizadoras y garantizando su autonomía técnica y de gestión.

4. Otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Contraloría General y a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar faltas administrativas graves y no graves. Adicionalmente, sancionar las no graves.
5. Introducir las modificaciones relevantes en cuanto a las responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.
6. Se debe hacer obligatoria la presentación de la declaración de intereses, patrimonial y fiscal (*tres de tres*) para todos los servidores públicos.
7. Definir el régimen de la Procuraduría de Justicia del Estado e inclinarse por una autonomía real del Ejecutivo.
8. Crear una Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción.
9. Para los Estados que no cuentan con un Tribunal de Justicia Administrativa, establecer la creación de este órgano jurisdiccional. Una vez creado, y para los ya existentes, determinar responsable de la sanción de las faltas administrativas graves al Tribunal Administrativo.
10. Objetivos de la Ley.
11. Principios que rigen el servicio público.
12. Objeto del Sistema Local Anticorrupción.
13. Integración del Sistema.
14. Comité Coordinador Local.
15. Presidencia Ciudadana.
16. Facultades del Comité Coordinador.
17. Integrantes del Comité Coordinador.
18. Comité de Participación Ciudadana.
19. Procedimiento de nombramiento del CPC.

20. Esquema de rotación.
21. Atribuciones del CPC.
22. Presidente representante.
23. Secretaría Ejecutiva.
24. Auditorías a la SE.
25. Órgano de Gobierno.
26. Comisión Ejecutiva.
27. Cargos de la CE.
28. Secretario Técnico.
29. Nombramiento ST.
30. Remoción ST.
31. Requisitos ST.
32. Funciones ST.
33. Sistema Nacional de Fiscalización.
34. Obligaciones EEF y Secretaría de Control Interno.
35. Directrices a EEF y Secretaría de Control Interno.
36. En caso de ser miembros del SNF.
37. Sistema Local de Información.
38. Recomendaciones del Comité Coordinador.
39. Recomendaciones no vinculantes y respuesta fundada.
40. Transitorios coherentes.

Tabla 1.6 Evaluación Cualitativa de los Sistemas Locales Anticorrupción

Estado	Reforma Constitucional	Implementación SLA	Calidad de la Ley o iniciativa
Aguascalientes	90	94	Satisfactoria
Baja California	65	0	Regular
Baja California Sur	100	100	Satisfactoria
Campeche	90	100	Satisfactoria
Chiapas	95	85	Satisfactoria
Chihuahua	90	0	Ninguna
Ciudad de México	85	74	Regular
Coahuila	95	97	Satisfactoria
Colima	90	95	Satisfactoria
Durango	80	82	Regular
Estado de México	95	85	Satisfactoria
Guanajuato	80	77	Regular
Guerrero	95	82	Regular
Hidalgo	85	95	Satisfactoria
Jalisco	100	82	Regular
Michoacán	80	94	Satisfactoria
Morelos	85	95	Satisfactoria
Nayarit	95	85	Satisfactoria
Nuevo León	85	97	Satisfactoria
Oaxaca	85	85	Satisfactoria
Puebla	95	98	Satisfactoria
Querétaro	95	87	Satisfactoria
Quintana Roo	95	100	Satisfactoria
San Luis Potosí	85	82	Regular
Sinaloa	80	90	Satisfactoria
Sonora	95	97	Satisfactoria
Tabasco	80	94	Satisfactoria
Tamaulipas	90	100	Satisfactoria

Estado	Reforma Constitucional	Implementación SLA	Calidad de la Ley o iniciativa
Tlaxcala	95	90	Satisfactoria
Veracruz	95	0	Ninguna
Yucatán	90	94	Satisfactoria
Zacatecas	85	82	Regular

Fuente: elaboración propia con datos de IMCO. *Semáforo Anticorrupción*, tercer corte. Julio 2017.

Actualización de la normativa de tercer orden

De conformidad con el plazo que los legisladores fijaron para el arranque del Sistema Nacional Anticorrupción, el 21 de julio de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Estatuto orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Mediante este documento, se determinan las bases de organización, estructura y facultades de las áreas del núcleo del Sistema, la cual queda conformada de la siguiente forma:

- Órgano de Gobierno: máximo órgano de administración, gobierno y dirección de la SE, se compone por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; así como los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y de la Secretaría de la Función Pública (SFP); un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF); y los Presidentes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).
- Comisión Ejecutiva: es el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva (SE), tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos para que el Comité Coordinador del SNA realice sus funciones. Y está integrado por el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana.
- Secretario Técnico: a su cargo se encuentran, las funciones de dirección, administración y representación legal de la SE.

- Unidades:
 - a) Unidad de Riesgos y Política Pública: diseña propuestas de políticas públicas encaminadas a la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas; y
 - b) Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional: propone la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Direcciones generales:
 - a) Dirección General de Administración: administra los recursos humanos, financieros y materiales de la SE.
 - b) Dirección General de Asuntos Jurídicos: representa legalmente a la SE en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas, judiciales y laborales.
 - c) Dirección General de Vinculación Interinstitucional: apoya y da seguimiento a la celebración de convenios, foros, seminarios, cursos y concursos de la SE.

Aunque se establece que la entrada en vigor de este Estatuto Orgánico será al día siguiente de su publicación, deberá ser autorizada e inscrita por la SHCP y la SFP.

Un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública fue publicado en el *Diario Oficial* el 19 de julio de 2017. En él, se precisan los alcances de organización y funciones del sistema de control interno que será operado por la misma Secretaría.

El 14 de julio de 2017, en el *Diario Oficial de la Federación*, apareció el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Se determina que a partir del 19 de julio de 2017, fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberán presentarse las declaraciones patrimoniales siguientes:

1. Declaración inicial, dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo de:
 - a) ingreso al servicio público por primera vez;
 - b) reingreso al servicio público después de 60 días naturales de la conclusión de su último encargo;
2. Declaración de modificación patrimonial, durante mayo de cada año, y
3. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los 60 días naturales siguientes a la conclusión.

Para ello, se aplicarán los formatos vigentes hasta esa fecha y de uso en la administración pública federal.

Capítulo 2

El control parlamentario de
la fiscalización superior

Los clásicos de la ilustración y el republicanismo estaban preocupados por evitar la tiranía y el abuso del poder. Como acertadamente previno Hobbes, el Estado siempre es propenso a convertirse en el peor de los tiranos. La necesaria afirmación del Estado como poder soberano con poderes ilimitados lo hace ser temido:

El poder del Soberano no puede transferirse a otro sin su consentimiento; no puede enajenarlo; no puede ser acusado de injuria por ninguno de sus súbditos; no puede ser castigado por ellos; él es el que ha de juzgar lo que es necesario para la paz, y es también juez de las doctrinas; él es el solo legislador y juez supremo de las controversias, y él es quien decide cuándo es la ocasión de hacer la guerra y de hacer la paz. A él le corresponde el derecho de escoger a sus magistrados, consejeros, jefes militares, y a todos los demás funcionarios y ministros; él es quien determina las recompensas, los castigos, los honores y las jerarquías.⁵⁵

En consecuencia, la preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar la tiranía, preservar las libertades y asegurarse que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello que los padres fundadores de la filosofía política moderna como —Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau, entre otros— promovieron mecanismos para el control del poder.

55 Thomas Hobbes, *Leviatán: La materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Madrid, Alianza, 1994, p. 166.

El esquema mejor conocido para lograr al mismo tiempo el control del poder y el máximo de libertad es el de la división de poderes. La distribución de la soberanía del Estado en organismos con funciones diferentes y con la capacidad de limitarse los unos a los otros. En todo caso, el Estado no puede ser unipersonal; necesariamente se establece que debe existir un mecanismo que genere limitantes a una amenaza de este tipo.

Los *Papeles Federalistas* 48 y 49 exponen la importancia de que el poder esté dividido entre varios departamentos y en las tres conocidas ramas ejecutiva, legislativa y judicial. La intención de este sistema es proteger a los individuos del abuso del poder, no la eficacia de los gobiernos. La democracia se ha desarrollado de modo tal que pone en esta división una expectativa, mas no la seguridad de que es posible la eficacia gubernamental gracias a la división de poderes y la especialización de funciones.

La radicalidad liberal de este motivo está claramente señalada en David Hume: “Los escritores políticos han establecido como una máxima que, al diseñar cualquier sistema de gobierno y fijar los diversos cheques y controles de la Constitución, todo hombre debe ser considerado como un bribón que no tiene otro fin, en todas sus acciones, sino el interés privado”.⁵⁶

Pero este valor esencial en una democracia liberal requiere operativizarse al nivel del propio gobierno y encontrar mecanismos —que no pueden ser sino políticos— para distribuir responsabilidades y sistemas de control recíproco. De hecho, Madison, Jefferson y Jay consideraban mayor el peligro de que las legislaturas abusaran de su poder imponiendo restricciones al ejercicio del Ejecutivo. El desafío, como ellos mismos lo vieron, era tener un gobierno “al mismo tiempo eficaz y controlable”.⁵⁷

La división de poderes como fórmula para evitar el abuso de poder ha quedado rebasada por la mayor complejidad de las instituciones gubernamentales contemporáneas. Por una parte, nuevas funciones son desempeñadas por organismos cuya especialización técnica busca preservarse de un indebido influjo de la política; entonces, se crean organismos independientes, entre los cuales algunos defienden la idea de que deberían incluirse las entidades dedicadas a la fiscalización superior.⁵⁸

56 William B. Gwyn, “The separation of powers and modern forms of democratic government”, en Robert A. Goldwin and Art Kaufman (eds.), *Separation of Powers - Does It Still Work?*, Washington, DC: American Enterprise Institute, 1986, p. 66.

57 *Ibidem*, p. 62.

58 Por ejemplo, Manuel Solares Mendiola, *op. cit.* pp. 200 y ss.

En el medio se ha vuelto común el uso del término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Algunos optan por evitar su uso, pues consideran que el concepto rendición de cuentas es adecuado para identificar el mecanismo por el cual se busca que los gobiernos respondan a sus ciudadanos.

En cambio, otros subrayan que el término en inglés tiene una mayor comprensión que en castellano y, por ello, consideran adecuado preservar su uso. De hecho, el término *accountable* —que no ha pasado al español— apunta a una condición pasiva del sujeto de rendir cuenta del ejercicio de una facultad que se ejerce en nombre de otro u otros, esto es, la responsabilidad del mandatario de ser sujeto de una supervisión por su mandante.

Por mi parte, dedicaré un espacio a la discusión de este concepto, para no perder la riqueza que tiene el abundar en su significado y comprensión, pero continuaré usando en el texto el término castizo *rendición de cuentas*.

Los modelos que se expondrán a lo largo del texto deben negociar con la impronta de instituciones que corresponden a la esfera cultural anglosajona, pero que poseen una importancia innegable para el provecho y desarrollo de las instituciones de países como México, con una historia y tradición política muy distinta.

De acuerdo con el diccionario *Merriam-Webster*, el término *accountability* comenzó a usarse en 1770. La *Encyclopaedia Britannica*, por su parte, lo toma como un principio,⁵⁹ según el cual, una persona o institución es considerada responsable de un conjunto de deberes, por lo que puede ser requerida para dar cuenta del cumplimiento de éstos, ante una autoridad capaz de imponer recompensas o castigos.

En el mismo sentido, encontramos la explicación de la *Encyclopaedia of Governance*,⁶⁰ que explica la etimología del término; viene del latín *computare*, “llevar cuenta”. “*Accountability* es un sustantivo abstracto que se refiere a la capacidad y obligación de producir una cuenta”.

59 *Principio* denota que es un concepto básico, que no debería fundamentarse en otros conceptos más elementales, sino que, por el contrario, sirve de base para otros.

60 VV.AA., “*Accountability*”, *Encyclopaedia of Governance*, Vol. 1. Documento en línea, disponible en http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CCX3470200013&v=2.1&u=amigo05&it=r&p=GVRL&sw=w&asid=b729f166a_e90d8b2_651dbe73d86133fa Consultada 7 de marzo de 2016. pp. 1-7.

Una persona era *accountable*⁶¹ cuando se le dejaba a cargo de ciertos bienes y debía entregar las cuentas por su cuidado. De ahí que se diga que “se da cuenta”, ya que se muestra al propietario ésta para que conste el uso y aprovechamiento que ha resultado de lo confiado a un administrador.

La *accountability* deriva de una necesidad práctica de delegar ciertas tareas a otros, distribuir cargas de trabajo que son complejas y muy extensas. La existencia de estos deberes delegados entraña una bipolaridad entre aquel que delega una responsabilidad y quien la recibe. Después de la delegación, se requiere rendir cuentas de las acciones, lo cual tendrá dos componentes: en primer lugar, el ser llamado a cuentas para explicar aquello que se hizo o se dejó de hacer y por qué; en segundo lugar, someter a responsabilidad que es el aplicar alguna sanción, en un caso dado y poner remedio a lo que se hizo mal.

Pero la *accountability* también tiene un significado jurídico que se une con el político, ya que un contrato es una forma de responder por determinados compromisos adquiridos de una parte ante la otra. El término adquiere aplicaciones vinculado a otros términos que le dan continuidad o que lo especifican, sacándolo de la generalidad abstracta a la que hemos hecho referencia: mandato legal, representación política y responsabilidad administrativa o ejecutiva.

En su obra *El Control del poder*,⁶² Diego Valadés define el ejercicio del poder como una empresa esencialmente política, de lo que resulta que el control del poder es igualmente de esencia política que busca equilibrar el ejercicio de la autoridad, del orden y la libertad. Esa compleja ingeniería es la tarea de la Constitución.

Por su parte, Luis Carlos Ugalde también toca el tema: “la rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa ‘ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo’”.⁶³ Empero, ya que esta función está presente tanto en nuestras aspiraciones políticas como en el ordenamiento jurídico vigente, en castellano empleamos el concepto de “rendición de cuentas” a falta de una palabra que contenga los significados del término inglés. En Solares Mendiola hallamos más información sobre el punto; para él, la rendición de cuentas en la democracia

61 *Idem.*

62 Diego Valadés, *El control del poder*, México, Porrúa, 2006 (3).

63 L. C. Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, IFE, 2002, p. 9.

es “la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación”.⁶⁴ Roberto Salcedo Aquino abunda: “La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”.⁶⁵

Según Solares, la rendición de cuentas anuncia la posibilidad de que las acciones de los gobernantes y servidores públicos sea controlada mediante el escrutinio público; permite que la sociedad refrende o modifique con su voto, la continuidad de un sistema de gobierno determinado; que el llamado a cuentas y, en su caso, la sanción a los gobernantes se lleve a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores.

Las condiciones de gobernanza imponen la necesidad de esto, que es explicado por White y Hollingsworth en los siguientes términos:⁶⁶ “La *accountability* democrática actúa tanto como un control del abuso del poder que han puesto los votantes a disposición del gobierno, como una salvaguarda contra un gobierno malo e ineficaz”. Sin embargo, como bien entendemos, la sanción electoral al desempeño de los gobiernos es remota, puesto que hasta ahora los cargos en México no son sujetos de reelección y la penalización, en todo caso, afecta al partido y no a los individuos. Asimismo, los hechos que pudieran ser susceptibles de una sanción electoral quedan en el pasado. No se trata de una corrección o reparación, ni siquiera es propiamente una sanción, sino más bien, una reprobación social.

En la práctica, se establecen dos dimensiones de rendición de cuentas, una horizontal que ocurre entre grupos paralelos como es el Ejecutivo y el Legislativo, y otra vertical que ocurre entre el electorado y la legislatura o el Parlamento. En las democracias delegativas modernas, el Ejecutivo propende a eliminar o neutralizar aquellas agencias que le representan una supervisión.⁶⁷

64 M. Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 128.

65 Roberto Salcedo, “La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, *Cuadernos de Rendición de Cuentas*, núm. 6, RRC-CIDE, México, 2013.

66 Fidelma White y Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability, and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1999, p. 7.

67 Guillermo O'Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre de 2004, p. 117.

La publicidad y el flujo de información hacia la sociedad resultan un elemento necesario para que se ejerza este tipo de control; no obstante, es fundamental destacar el hecho de que no toda rendición de cuentas tiene esta condición, sino que la misma estructura administrativa contiene medios para una “rendición de cuentas” vertical en la que cada uno de los funcionarios gubernamentales esté sujeto al escrutinio de su actuación, no sólo por sus resultados de cara a la sociedad, sino con base en criterios jurídicos y técnicos cuya congruencia sólo puede ser ponderada por alguien con una misma especialización técnica. En este sentido, no se trata de una rendición de cuentas de tipo político, sino jurídico, por tratarse de características materiales y procesales delimitadas de forma concreta en la ley.

De acuerdo con lo que Manin, Przeworski y Stokes exponen en el libro que dedicaron a la relación entre democracia y la rendición de cuentas, la representación efectiva que sea respaldada y percibida por los ciudadanos será la clave para verificar los alcances de la rendición de cuentas;⁶⁸ no obstante, ese enfoque no abarca la complejidad del proceso de rendición de cuentas que, en cambio, es explicado con agudeza por Guillermo O’Donnell,⁶⁹ para quien es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes. Desde esta perspectiva, resulta evidente la importancia por preservar el funcionamiento de una democracia efectiva donde las elecciones sean periódicas, limpias y competitivas.

En este ámbito, también encontramos una rendición de cuentas vertical-social, que las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación ejercen para vigilar el desempeño de los servidores públicos. La idea —asevera Cortés, junto con Smulovitz— es que se ejerzan “acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, a introducir nuevos temas en la agenda política, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública llevadas a cabo por el gobierno”.⁷⁰

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, según O’Donnell, corresponde al funcionamiento del mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes: “La existencia de instituciones estatales

68 Cfr. Adam Przeworski et al., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

69 Cfr. G. O’Donnell, *op. cit.*

70 Federico Cortés, “Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción”, en VV.AA., *Serie Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, ASF, 2011.

que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.⁷¹

Se trata de la vigilancia que realizan instituciones del Estado que buscan limitar el uso ilegítimo o arbitrario del poder, así como evitar abusos o ilegalidades cometidas por el mismo Estado. Estas instituciones se constituyen en barreras contra la tiranía y, en su caso, imponen penalización a los gobernantes que las hagan. Al ser horizontal, supone que existan supervisores en el mismo Poder o por parte de otros Poderes, sea el Judicial o el Legislativo.

En síntesis, se requieren tres elementos:⁷²

- a) Quién practica la supervisión.
- b) De qué forma realiza la supervisión.
- c) Sobre quién tiene facultades.

A este respecto, sigue debatiéndose en quién debería recaer el ejercicio del control superior del Estado. Algunos autores se inclinan porque sea el Poder Judicial, pero la mayoría reconoce que existen más incentivos y legitimidad para que el Poder Legislativo desempeñe esta función.⁷³ La fiscalización es una función asignada al parlamento; éste, a su vez, es sujeto de una *accountability* vertical, es decir, del voto popular, mientras que los otros poderes no disponen de esta dimensión de control. Finalmente, el parlamento es más representativo de la pluralidad social. Cuando desempeñan la fiscalización, se genera más transparencia y un proceso de toma de decisiones menos aislado.⁷⁴

71 G. O'Donnell, *op. cit.*, p. 12.

72 *Ibidem*, p. 8.

73 John Carey, “Discipline, accountability, and legislative voting in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2, enero, 2003.

74 Leany Barreiro, *Horizontal Accountability in Brazil: Congressional Oversight of the Executive Branch*, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. Documento en línea, disponible en [http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Leany% 2520Barreiro%2520Lemos%252076.pdf](http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Leany%2520Barreiro%2520Lemos%252076.pdf) p. 6.

1. El desafío del control parlamentario

El planteamiento de Woodrow Wilson en 1885 es una llamado contundente a que la Cámara de Diputados asuma su papel de representación y fiscalización:

A menos que el Congreso tenga y use todos los medios para enterarse de los actos y disposiciones de los agentes administrativos del gobierno, el país puede estar indefenso para saber cómo está siendo servido; y, a menos que el Congreso escrute y discierna estas cosas mediante todas las formas de discusión, el país puede permanecer en una vergonzosa ignorancia de los asuntos que es más importante entender y dirigir.⁷⁵

La rendición de cuentas administrativa ocurre en un contexto jurídicamente organizado de jerarquía y división del trabajo, por lo que es relativamente fácil establecer las responsabilidades individuales y verificar su cumplimiento. No siempre es posible, empero, formular un juicio cualitativo sobre la calidad del servicio que prestan los servidores públicos o sobre aquello que no hicieron, pudiendo hacerlo. Caso aparte es la situación en la que las responsabilidades se comparten, por ejemplo, respecto de la toma de decisiones de un proyecto de política pública.

Como escribió el actual Presidente de la CVASF, “llegó la hora para que también en el ángulo del Poder Legislativo se promueva la alineación con los estándares internacionales que otorgan un importante papel a la Comisión Parlamentaria responsable de la supervisión del desempeño de la entidad de fiscalización superior”.⁷⁶

Conforme se sube en la escala jerárquica del gobierno, la distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa se va borrando hasta hacerse una misma como responsabilidad política. En sentido inverso, al bajar en la escala jerárquica desde el más alto nivel, se pasa de la responsabilidad política y va quedando sólo la responsabilidad administrativa. La rendición de cuentas siempre depende de los instrumentos legales disponibles y de la operación de los tribunales, la independencia del Poder Judicial y la velocidad de los procesos.

Answerability es el término que emplea Mainwaring para definir una regla por la cual el servidor público tiene la responsabilidad de exponer el informe de sus actuaciones ante otro servidor público con autoridad, por

⁷⁵ Wilson Woodrow, *Congressional Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1885, p. 303. Cit. por Oleszek, p. 7.

⁷⁶ L. Maldonado, “Prólogo”, en A. Romero, *Génesis, evolución y retos...*, p. 27.

lo que se configura una “rendición de cuentas política”. La diferencia entre *answerability* y *accountability* consiste en que esta última incluye la obligación de informar por parte del obligado y la facultad de sancionar por parte de la autoridad.⁷⁷ Estas dos acciones se distribuyen en varios momentos y corresponden a varias funciones; entre ellas, está el informe de gestión, la auditoría y la fiscalización. Expertos como Alfredo Adam y Guillermo Becerril consideran que fiscalización es “la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno, considerando su veracidad, racionalidad y apego a la Ley”.⁷⁸ Asimismo, respecto de esta función, consideran lo siguiente:⁷⁹

- Motiva una acción, es decir, el hecho de hacer o ejecutar una serie de movimientos, ejercicios o trabajos.
- Evaluar y revisar. Para que existan estas acciones, debe suponerse la existencia de documentación, información, bienes, derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza, así como sistemas y mecanismos por medio de los cuales se realizan las cosas, ya que estas acciones no pueden ejercitarse si no hay existencia física y material de algo que pueda traducirse en documentos gráficos.

Desde el punto de vista político, la fiscalización está conceptualmente asociada a la noción de división de poderes y, por lo tanto, a la de delimitación del poder. En el ámbito público y privado, puede decirse que también está indispensablemente asociada a la idea de responsabilidad jurídica, puesto que, como sostiene Michel,⁸⁰ la fiscalización requiere la conjunción de los siguientes elementos básicos:

- Toda acción se hace abiertamente, de acuerdo con la ley y un juicio prudente.
- Todo actor es responsable de sus actos.
- Todo acto es documentado y reportado públicamente.

77 Scott Mainwaring, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, Christopher Welna y Scott Mainwaring (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 7.

78 Alfredo Adam y Guillermo Becerril, *La Fiscalización en México*, México, UNAM, 1986, p. 7.

79 *Idem.*

80 Cfr. J. Michel, “Need for accountability to sustain democracy”, presentación para el *Fifth International Conference on New Developments in Government Financial Management*, Florida, 1991.

- Todo acto es sujeto de informe público de resultados y una revisión o auditoría independiente, profesional y no partidista.
- Siempre que la auditoría muestre un error intencional, se efectuarán acciones correctivas, incluso las punitivas, si está contemplado.

Asimismo, tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones legales aplicables, así como practicar auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.⁸¹

Para el cumplimiento de estas acciones, White y Hollingsworth identifican tres requisitos institucionales fundamentales para las entidades de fiscalización: independencia, una audiencia apropiada —es decir, un interlocutor estratégico que permita hacer sinergias— y el derecho de seguir el camino del dinero público hasta el receptor final.⁸²

Por lo que se refiere a la independencia, ésta ha sido objeto de una insistente preocupación en México, pues gradualmente se ha avanzado en la constitución de un organismo fiscalizador que dispone de autonomía técnica y de gestión, así como para establecer su agenda de auditorías y definir su presupuesto.

- Por independencia se entiende que el auditor no esté implicado con el ente auditado de modo que su trabajo sea técnico e imparcial.
- Por autonomía se entiende que el auditor esté exento de cualquier presión externa que obstaculice su labor.

La independencia de las entidades de fiscalización superior significa que no debe existir subordinación entre el auditado y el auditor o algún tipo de contrapoder que reprima el libre ejercicio de sus facultades fiscalizadoras. A pesar de ello, la tendencia en el mundo favorece un esquema donde existen mecanismos de control parlamentario, lo que no impide, por definición, que exista independencia.

81 Cfr. CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013, p. 54.

82 Fidelma White y Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability, and Government*, Oxford: Clarendon Press, 1999, p. 198. Documento en línea, disponible en <http://www.questia.com/read/49024195/audit-accountability-and-government>.

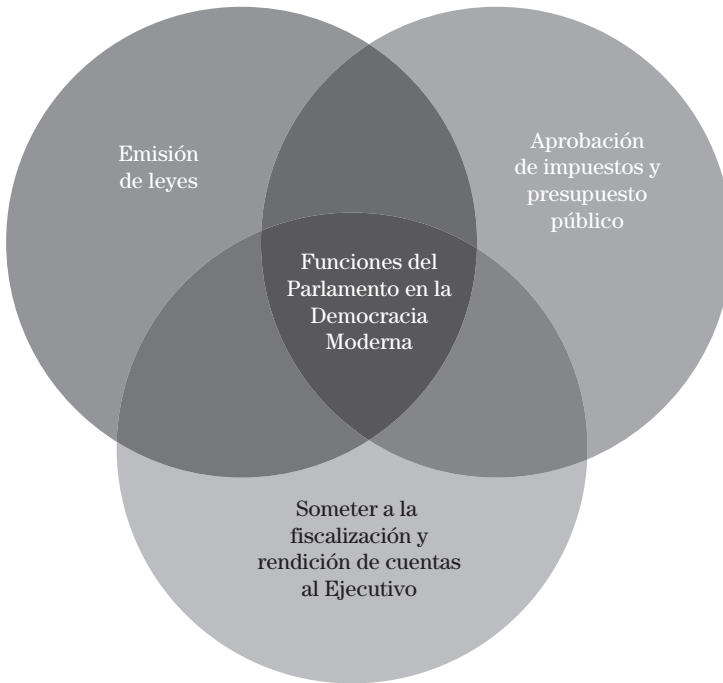
En México, por parte de cierto sector de la política y academia, existen temores sobre una presunta injerencia política que impida a la Auditoría Superior de la Federación alcanzar el cumplimiento de sus fines; sin embargo, no se presentan evidencias que prueben un solo caso de ello.⁸³ Esa preocupación sirve para promover que se dote de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es decir, que deje de estar sujeta a la evaluación de la Cámara de Diputados⁸⁴ o, en su caso, que se replantee la relación que pudiera tener con la Comisión de Vigilancia y con su Unidad de Evaluación y Control. Tampoco se ha explicado qué funciones podría realizar la ASF que no pueda efectuar con el marco vigente.⁸⁵

83 Vid. J. Ackerman, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano”, y César Astudillo, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en John M. Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM-III, 2009.

84 El señor Auditor Juan Manuel Portal reconoce que “tanto la independencia como la autonomía han sido principios respetados en la gestión de la ASF. En lo que se refiere a la independencia, ésta se ha dado gracias al proceso de elección del Titular de la Institución y a la naturaleza de mando unipersonal. En consecuencia, existe un blindaje natural derivado de la pluralidad de la Cámara de Diputados, en donde la interacción de las distintas fuerzas políticas descarta el nombramiento de alguien identificado con una corriente partidista.” J. M. Portal, *Autonomía constitucional de la ASF*, RRC-CIDE, México, 2013, p. 12.

85 Portal expone las diferencias, pero no las ventajas de esta decisión. La diferencia sería un tratamiento no subjetivo, sino objetivo; es decir, no entre órganos, sino respecto de la información que la Auditoría Superior estaría entregando a la Cámara de Diputados para que ella ejerza control del presupuesto, que es la forma en que el Legislativo controla al Ejecutivo. *Ibidem*, p. 15. Sin alterar su condición de órgano integrante del Poder Legislativo, con la Reforma anticorrupción de 2015, se le coloca como cabeza del Sistema Nacional de Fiscalización. Cfr. Jorge Fernández, 2009. “La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República”, en J. Ackerman y C. Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM. El Dr. Jorge Fernández expone que la auditoría que ejerce la Cámara de Diputados a través de la Unidad de Evaluación y Control es una figura que no existe en los órganos fiscalizadores en el mundo. En este trabajo, me he propuesto exponer cómo de hecho en el mundo predomina un esquema en que el SAI es un órgano dependiente del PAC.

Gráfica 2.1. Triada esencial de las funciones parlamentarias



Fuente: elaboración propia.

Podemos identificar tres funciones distintas, pero inherentes a la naturaleza y función del parlamento, que se han consolidado como propias de esta corporación del Estado, no sólo a lo largo de la historia, sino que en estos tiempos cobran una importancia medular. Se trata de las funciones de representación, legislación y fiscalización. Según Bobbio,⁸⁶ las funciones del parlamento serían cuatro, pues a las anteriores, que llama de representación, legislativa y de control sobre el Ejecutivo, agrega la de legitimación.

La gráfica 2.1 ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular y la acción fiscalizadora.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los Senadores, cuya fuente de representación no es social. Corporativamente, su manifestación se encuentra en el parlamento.

86 Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. II, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 1175.

A su vez, la función legislativa consiste no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de su ejecución.

Todo esto corresponde, en el mismo nivel, a la supervisión de los actos administrativos; para efectuar el control, el parlamento puede emplear audiencias, hacer comparecer a los secretarios, elaborar preguntas, crear comisiones especiales de investigación y establecer procesos para el nombramiento o aprobación de ciertos cargos.

2. Referentes internacionales para el control parlamentario de la fiscalización superior

En el ámbito mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). A partir de la Declaración de Lima (1977), el criterio establecido por INTOSAI es que las entidades fiscalizadoras gocen de independencia.

La tendencia internacional es fortalecer el papel del control parlamentario, lo cual no contradice la independencia de las entidades de fiscalización. Por el contrario, el Banco Mundial y la OCDE aportan elementos teóricos y empíricos para demostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria.

Los órganos de fiscalización en el mundo son catalogados en dos grandes tipos. Los del “modelo Westminster”, caracterizados porque la entidad de fiscalización superior (EFS, o SAI en inglés) está sujeta a control parlamentario. Por otro lado, están aquellos que de hecho son parte del Poder Judicial; nos referimos a aquellos de modelo francés o de “corte de cuentas” (*Court des Comptes*).⁸⁷ En su fundamento, se cita a la *misma*

87 La Corte de Cuentas tiene la misión de asegurar el buen uso del dinero público y de informar a los ciudadanos (según el artículo 47-2 de la Constitución Francesa). Posee una jurisdicción independiente, equidistante del Parlamento y del Gobierno, ayudando a ambos. *Cfr.* documento en línea, disponible en <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes>

Declaración de derechos del hombre y del ciudadano (1789), que en su artículo 15 señala que “la sociedad tiene el derecho de demandar a todo agente público la cuenta de su administración”.

Si se observan los diferentes marcos legales, se confirma que existe una mayoría de países que recoge la noción de *independencia* y algunos la de *autonomía*. Sin embargo, en cada caso, sus alcances tienen particularidades que obligan a ser cautelosos al afirmar que se ha establecido un modelo dominante.

Tabla 2.1 INTOSAI, grados de independencia o autonomía de los SAI

Situación del SAI	SAI	%
Autonomía	34	16.9
Autonomía limitada	12	6.0
Independencia	91	45.3
Independencia limitada	6	3.0
Sin independencia	15	7.5
Sin Dato	43	21.4
Total	201	100.0

Fuente: elaboración propia con base en la información de 201 entidades de fiscalización superior integrantes de INTOSAI.

En la tabla 2.1, tenemos el concentrado del reporte obtenido de la revisión de 201 países. Se reporta autonomía en el caso de 46 países e independencia en 97; sólo 15 fijan una subordinación de la entidad fiscalizadora respecto del jefe de Estado. De 43 países, no se pudo obtener este dato. Dado que en México la Constitución ya declara la *autonomía técnica y de gestión* de la ASF, este órgano ya se encuentra en la categoría de autonomía.

El papel del SAI y del PAC en su conjunto es muy amplio si consideramos que la revisión de las responsabilidades sobre el gasto público abarca llamar a cuentas y someter a responsabilidad a quienes ejercen el presupuesto. Si bien la parte principal o proporcionalmente más amplia de este trabajo lo desarrolla la entidad de fiscalización superior, en lo que podríamos denominar la *fase analítica* en la que se somete a auditoría, en sus diversos tipos, la actuación de los organismos públicos obligados; otra porción significativa es la que corresponde a la *evaluación reflexi-*

va del alcance de las políticas públicas, el desempeño de las entidades de la administración pública y el propio desempeño del SAI. Estas últimas funciones, de un carácter más bien de síntesis, ocurren en la sede parlamentaria mediante el análisis técnico que realiza el PAC y el análisis político que realiza la Cámara de Diputados.

Aunque la atención se concentra en el propio SAI de hecho, la eficacia y proyección de sus acciones no se lograría sin la intervención de otros importantes actores, como son los propios sujetos auditados y las instituciones copartícipes del control del poder.

Como primer destinatario de los informes que emite la SAI y como sugieren Hedger y Blick,⁸⁸ a esta comisión le corresponde *agregar valor* al informe. Esto lo hacen profundizando en sus contenidos, formulando cuestionamientos, llamando a comparecer a los involucrados, haciendo recomendaciones y dando seguimiento a las acciones del gobierno resultantes de éstas.

El PAC participa del proceso de auditoría pública y al mismo tiempo ayuda a alcanzar el objetivo parlamentario de asegurar que el gobierno rinda cuentas frente al electorado. Bajo esta visión, es claro que las dos dimensiones de la *accountability* se refuerzan mutuamente. En contrario de aquellas opiniones que consideran que la Auditoría Superior de la Federación debe quedar enteramente como organismo autónomo, desvinculado de la Cámara de Diputados, la interacción entre el SAI y el PAC contribuye en beneficio de ambas partes. Por un lado, da legitimidad a la intervención del PAC y al Parlamento, ya que éste fundamenta sus pronunciamientos en auditorías y evaluaciones con carácter técnico y riguroso efectuadas por el SAI. La composición multipartidista y representativa del PAC, así como el hecho de que sea encabezada por un integrante de la oposición, asegura la independencia del SAI. Si también se cumple la condición mencionada previamente de dar valor agregado mediante la profundización y el cuestionamiento al Poder Ejecutivo, entonces se hace patente que conviene una estructura de este tipo en la que queda en el ámbito de la soberanía del Legislativo el ejercer el componente de *accountability* vertical, que no existiría bajo la figura de una auditoría superior enteramente autónoma.

Cuando por causa del trabajo de la entidad de fiscalización superior se siguen procesos en contra de funcionarios por conductas que corresponden a responsabilidades, con la reforma anticorrupción, la ASF actúa

88 Edward Hedger y Blick Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of Public Accounts Committees*, London, ODI-United Kingdom Audit Office, 2008. p. 4.

como autoridad investigadora en las responsabilidades administrativas graves, lo que no requiere la intervención del parlamento, sino de la fiscalía anticorrupción. En cambio, el valor agregado que el PAC y el Parlamento suministran a los informes de auditoría debe ser uno de los objetivos a alcanzar como parte del proceso de rendición de cuentas. No se trata solamente de identificar ineficiencias, sino de establecer causas, hacer recomendaciones para mejorar el desempeño gubernamental, minimizar el impacto de las conductas inadecuadas, entre otros. Esto no sustituye el énfasis en la persecución de las malas conductas, sino que lo complementa y le da proyección.

El papel del SAI y del PAC en su conjunto es muy amplio si consideramos que la revisión de las responsabilidades sobre el gasto público comprende el llamar a cuentas y someter a responsabilidad a quienes ejercen el presupuesto. La parte principal o proporcionalmente más amplia de este trabajo es desarrollada por la entidad de fiscalización superior, en lo que podríamos denominar la *fase analítica*, en la cual se somete a auditoría —en sus diversos tipos— la actuación de los organismos públicos obligados. Otra porción significativa es la correspondiente a la *evaluación reflexiva* del alcance de las políticas públicas, el desempeño de las entidades de la administración pública y el propio desempeño del SAI. Estas últimas funciones, de un carácter más bien de síntesis, ocurren en la sede parlamentaria mediante el análisis técnico que realiza el PAC y el análisis político que realiza la Cámara de Diputados.

En palabras de White y Hollingsworth, “dado que llevar cuenta de la totalidad del gobierno ayuda a asegurar la rendición de cuentas democrática, la más apropiada audiencia para esta información puede parecer el PAC; sin embargo, puede argumentarse que la Comisión de Hacienda es una audiencia más apropiada para dicha información, porque no sólo puede hacerse *accountability* democrática, sino incluso puede instalarse mejor un vínculo con una *accountability* gerencial”,⁸⁹ como Rick Stapenhurst encuentra que debe cumplir el PAC.

89 W. Fidelma y K. Hollingsworth, *op. cit.*, p. 202.

Gráfica 2.2 Etapas del proceso presupuestal anual



Fuente: elaboración propia, con base en R. Stapenhurst (2014), *Budgetary Oversight in Westminster and Francophone Parliaments Compared – What Can They Learn from Each Another?* (Inédito).

Por otro lado, la evidencia internacional relativa al efecto que tiene la participación del comité parlamentario de la fiscalización superior apunta en el sentido de que efectivamente representa una modalidad que contribuye más al éxito de la fiscalización superior, en cuanto pueda cerrar un ciclo entre la presupuestación, el ejercicio, la auditoría y la adecuación presupuestal subsecuente; en otras palabras, pasar de una fiscalización que busca detectar las desviaciones a otra, más proactiva, que persigue la mejora en el ejercicio del gasto.

3. El control parlamentario en México

México posee un sistema de fiscalización al modelo Westminster, pues la Auditoría Superior de la Federación, a la que hace referencia el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrega sus informes a la Cámara de Diputados a través de una comisión que los recibe y analiza. Así, la comisión que en otros países se denomina *de cuenta pública* (PAC) en México recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) conforme al Título Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al tenor de lo establecido en el artículo 74, fracción VI de la Constitución. En adelante, me referiré a la Auditoría Superior de la Federación como SAI, por ser la abreviatura genérica internacional de las entidades de fiscalización superior, y a la Comisión de Vigilancia de la Au-

ditoría Superior de la Federación como PAC, por ser la abreviatura genérica internacional de los comités parlamentarios de cuentas responsables de recibir el informe del SAI. Entender las características y alcances de esta coordinación es indispensable para dimensionar la importancia de la intervención de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) en el SNAC.⁹⁰

Legado del pensamiento político moderno, el régimen de nuestro país es de una democracia representativa, donde la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los legisladores; de ahí que una mejor representación favorece la estabilidad política del Estado y la legitimidad de la ley. Un viejo principio de la democracia es que sólo el pueblo puede imponer las cargas tributarias a las que él mismo quedará obligado, lo que sucede, evidentemente, no directamente, sino a través de sus representantes.

De forma concreta, la división de poderes se traduce en un esquema donde el control de la bolsa está en manos del órgano de representación popular, pero la potestad de programar y ejercer el gasto está bajo control del Ejecutivo.

En su artículo 50, fracción VIII, la Constitución de 1824 ponía en el Congreso General, entre otras, la facultad de “establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

El control sobre el presupuesto ocurre en tres momentos que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: la primera, referida a la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (artículo 74, fracción IV); la segunda, la fiscalización del uso que se dio al presupuesto mediante la revisión de la cuenta pública y, por último, su aprobación por el Pleno de la Cámara (artículo 74, fracción VI). El artículo 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión señala a la letra que “es facultad exclusiva de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la elaboración del dictamen de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal. Para ello, deberá considerar el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública; el análisis que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación entregue en términos del artículo 224, numeral 2 de este Reglamento; así como el contenido de la Cuenta Pública”.

La fracción VI del artículo 74 inicia indicando la acción y propósito de lo que denominamos *fiscalización superior*: “Revisar la Cuenta Pública del

90 A. Romero, *Génesis, evolución y retos...*, pp. 41-155.

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”.

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero, al 31 de diciembre de cada año. Está integrada por los ramos administrativos, autónomos y generales, así como las entidades de control presupuestario directo. De forma consolidada, presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevó a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

La Comisión de Hacienda y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados contribuye también en la función de control parlamentario, pues a ésta corresponden las funciones orientadas al estudio y dictamen del presupuesto del ejercicio del año entrante, así como recibir el análisis de la Comisión de Vigilancia al Informe del Resultado de la Cuenta Pública, a que se refieren los artículos 34 y 36 de la LFRCE, mediante el proyecto, preparado por la UEC, de las “Conclusiones derivadas del análisis al Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública”.

También corresponde a la Comisión de Hacienda y Cuenta Pública someter a votación del Pleno el dictamen correspondiente, a más tardar el 31 de octubre del segundo año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

La supervisión se realiza por intermediación de la Auditoría Superior de la Federación. Fundamentalmente, con la recepción del informe del resultado de la cuenta pública para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

La tabla 2.2 presenta los criterios recomendados por el estudio del Instituto del Banco Mundial para la interacción entre SAI y PAC confrontada con el estatus legal y operativo que tienen en nuestro país.⁹¹

91 Rick Stapenhurst et al., *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees*, paper preparado para el World Bank Institute, Washington, 2005.

Tabla 2.2 Cumplimiento de los Criterios para el PAC en México

Parámetros para el PAC	Cumplimiento de la CVASF
Que exista un Comité especializado para recibir la auditoría superior o PAC.	El Reglamento del Congreso General incluye entre las comisiones ordinarias la de Vigilancia de la ASF y la de Presupuesto y Cuenta Pública.
Que el PAC reciba informes públicos periódicos del SAI.	Anualmente, la ASF entrega su informe a la Cámara de Diputados por medio de la CVASF.
Que el PAC tenga una composición plural.	Desde 1997, la CVASF tiene una composición proporcional a los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados,
Que el presidente del PAC sea un diputado de oposición con trayectoria reconocida,	Desde 1997, la CVASF es presidida por una figura de oposición al partido que ocupa la titularidad del Ejecutivo.
Los procedimientos y prácticas de la Comisión incluyen:	
Que se haga la transcripción y publicación de las reuniones del PAC,	Existe transcripción de las reuniones de la CVASF y la mayoría de las veces son televisadas por el Canal del Congreso,
Que las reuniones del PAC se preparen con anticipación,	Tanto la Secretaría Técnica de la Comisión como su Mesa Directiva acuerdan la temática de las reuniones con anticipación. También existe una calendarización al inicio del periodo legislativo.
Que el PAC posea un mecanismo para dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones hechas al gobierno.	Se incluye este rubro en los documentos anuales que publica la CVASF. En los indicadores de desempeño que se han aprobado, se contempla un mecanismo de seguimiento.
Que exista un trabajo cercano de los miembros del PAC independiente a sus partidos.	La CVASF opera en los mismos términos que las comisiones parlamentarias, pero además dispone de un órgano auxiliar de carácter técnico y no político que es la UEC, a quien encomienda una fiscalización independiente.
Que exista un calendario permanente para examinar las cuentas públicas y los reportes del auditor superior.	Existe un ciclo y un programa anual de trabajo que en términos operativos realiza la UEC en apoyo a la CVASF, conforme a las fechas establecidas en la LFRCF.

Parámetros para el PAC	Cumplimiento de la CVASF
Que los informes del Auditor Superior se dirijan a las causas y no sólo a la contabilidad de los problemas.	Se viene realizando en los términos de la independencia del Auditor.
Que se hagan publicaciones periódicas de las cuentas públicas y de los reportes del auditor.	Se entregan puntualmente de acuerdo con la ley y se publican en internet y otros medios de comunicación.
Que exista delimitación de responsabilidades entre las comisiones legislativas.	De acuerdo con la ley.
Que exista independencia del PAC.	La Comisión y sus integrantes pueden debatir y analizar cualquier aspecto del informe de la cuenta pública.
Que exista comunicación y transparencia	Se consigue mediante las publicaciones anuales, especiales y los medios de comunicación, como la TV.
Productos	
Informes	Anualmente, la Comisión de Vigilancia publica la Memoria de los Trabajos de Análisis de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Cuadernos Sectoriales y otros documentos.
Recomendaciones	Anualmente, la CVASF emite recomendaciones al SAI, con el fin de mejorar los resultados de su trabajo fiscalizador.
Innovación parlamentaria	Anualmente la CVASF emite recomendaciones para la mejora de la legislación.

Fuente: elaborado con base en A. Romero, *op. cit.*, pp. 138-139.

En esta comparativa, se hace notorio que actualmente México cumple los criterios establecidos que destacan la intervención benéfica del PAC.

En ese sentido, en su texto, *La fiscalización y el control político en el Congreso mexicano* Khemvirg, Puente Martínez y Anahí Gutiérrez Luna sintetizan las investigaciones sobre la rendición de cuentas en el Congreso y los retos que tiene frente a los estándares internacionales de transparencia. Ambas consideran que para el cumplimiento de sus funciones de control:

En México, el Congreso cuenta con suficientes herramientas de control del poder, pero el uso efectivo de dichos instrumentos no depende de su existencia en las normas o de su reconocimiento a través de los procedimientos internos de las organizaciones parlamentarias. Es decir, resulta necesario contar con dichos instrumentos, pero es insuficiente para que existan frenos y contrapesos efectivos. Para que éstos sirvan a una estructura integral de rendición de cuentas, se requiere que los actores políticos ejerzan sus funciones con independencia política y técnica, además de que se profundicen los procesos de institucionalización legislativa en donde las comisiones tengan estabilidad interna, libertad de opinión y deliberación, capacidad administrativa y autonomía de agenda, jurisdicción exclusiva por sector gubernamental y poderes extensivos para hacer responsables a las autoridades por sus acciones.⁹²

La conclusión es que el diseño del sistema de control parlamentario en México corresponde a los mejores estándares internacionales en la materia, pero el impacto que ha generado es un asunto a analizar; sobre todo, interesa identificar el potencial que puede obtenerse en términos de mejora de la gobernanza pública de nuestro país.

4. Prospectivas para el control parlamentario mexicano

Es muy significativo que, en su carácter de integrante del parlamento, el Diputado Presidente de la Comisión de Vigilancia de la ASF, Luis Maldonado Venegas, valore y justiprecie la importancia de emprender una prospectiva como ésta:

Justificar la importancia de estas materias parece poco menos que innecesario, ante una sociedad altamente sensibilizada, ante las problemáticas que deja a su paso tanto la corrupción, como el abuso del poder, los malos manejos de las finanzas públicas, así como la opacidad y la discrecionalidad de los gobiernos. Los medios de comunicación han hecho resonar hasta nuestros oídos tanto reclamos como propuestas e inquietudes que se suman en un torrente. Sin embargo, me parece obligado compartir una reflexión que no sólo sirve de justificación, sino que evoca la responsabilidad de los legisladores para disponer de todas las ideas y propuestas que vengan a resolver y dar luz a los acuciantes desafíos del diseño de instituciones, que no se puede considerar finalizado, sino siempre queda abierto al perfeccionamiento que garantice su racionalidad y eficacia.⁹³

92 Khenvirg Puente y Gutiérrez Anahí, “La fiscalización y el control político en el Congreso mexicano” en A. Romero y Bolaños L. (coords), op. Cit. pp. 409-410.

93 L. Maldonado Luis, “Prólogo”, en A. Romero A. y Bolaños L. (coords.), op. cit., p. 11.

Aberbach define la *supervisión* como la revisión del Congreso sobre las acciones de las secretarías, agencias y comisiones federales, así como de los programas y políticas que administran, incluyendo la revisión que sucede durante la programación e implementación de la política y su continuidad.⁹⁴

En su artículo de 1984, McCubbins y Schwartz proponen dos metáforas para entender la supervisión parlamentaria: la patrulla de policía y la alarma contra incendios. La idea de dichos autores es crear un modelo que represente la elección que pueden hacer los tomadores de decisiones para disponer de una estrategia óptima de aplicación, considerando la oportunidad, los costos, la tecnología disponible y los recursos cognitivos.⁹⁵ Nos situamos, entonces, en un esquema de elección racional en el que podemos considerar qué estructura de control parlamentario puede ser la más racional.

La supervisión del tipo patrulla de policía es concentrada, activa y directa. “El congreso examina una muestra de actividades del ejecutivo con la intención de detectar y remediar cualquier violación a los propósitos de la legislación y, mediante esta vigilancia, desmotivar violaciones semejantes.”⁹⁶

La vigilancia de las actividades de la administración pública del tipo patrulla pueden realizarse mediante la revisión documental, estudios científicos, observación de campo, audiencia a los funcionarios afectados, especialistas o ciudadanos implicados. La mayoría de estas acciones, de hecho, corresponden al campo de acción de la entidad de fiscalización superior; otras son más de carácter político, por lo que pueden ocurrir en la sede del órgano de representación.

Las alarmas contra incendios, en cambio, son pasivas y menos concentradas. El parlamento establece un conjunto de reglas, procedimientos y prácticas que permiten a los individuos y a los grupos de interés examinar las decisiones administrativas para poder denunciar violaciones a los objetivos de los legisladores y actuar para buscar remedio a ellas. Esta participación requiere que exista información a disposición de la ciudadanía. Análogamente a lo que ocurre con los detectores de humo, la Cámara abre una oficina o un sistema para captar las denuncias ciudadanas y cuenta con un sistema para darles trámite.

94 Joel Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 7.

95 Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms”, en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, feb. 1984, pp. 165-179.

96 *Ibidem*, p. 166.

El modelo de McCubbins y Schwartz considera tres fundamentos que buscan un compromiso con aquellas estrategias para asegurar el cumplimiento de los objetivos legislativos:⁹⁷

- a) Técnico: ambos esquemas de supervisión están a disposición de la Cámara. Pueden combinarse: por ejemplo, pueden otorgar al parlamento medidas como la entrega de informes, así como abrir la ventanilla a la audiencia pública. Para las alarmas, existirán el requerimiento de informes y comparecencias en respuesta a denuncias presentadas.
- b) Motivacional: los legisladores aspiran a recibir el mayor crédito posible de sus electores, y, en la misma medida, evitar las cargas de los costos que pueden repercutir en aquéllos.
- c) Institucional: las agencias de la administración pública resultan agentes del Congreso, pero especialmente de aquellas comisiones que cuentan con poder para aprobar el presupuesto y con facultades para extender autorizaciones.

La existencia de estos dos esquemas presenta una disyuntiva en la que los legisladores prefieren la alarma de fuego, pues les implica mayor exposición personal y, por lo tanto, reconocimiento; sobre todo, en casos que suscitan la indignación de sus electores.

McCubbins y Schwartz también subrayan que los legisladores preferirán el esquema de alarmas, porque los costos se trasladan a la sociedad en lugar de instalar infraestructuras burocráticas de patrulla.

Además, los legisladores estarán motivados a incluir en sus actividades la supervisión, pues, aun cuando la tengan entre sus funciones, pueden ganar reconocimiento de sus electores por reaccionar a casos que preocupan a la ciudadanía.

La conclusión de nuestros autores es que la legislatura preferirá un modelo de supervisión de tipo alarma, porque le representa un menor costo económico y una mayor rentabilidad política, en comparación con un esquema de patrulla, que ofrece una relación costo beneficio contraria. Si este modelo se aplicara en México, el sistema de fiscalización y control se inclinaría

97 Al respecto, es necesario contemplar lo que explican Mora-Donatto, Atienza y Romero en relación con la evaluación *a posteriori* de la legislación. Cecilia Mora-Donatto, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015; Manuel Atienza, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, p. 67; A. Romero, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*.

más por la figura de contraloría social, contemplada en los artículos 110 y 111 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en lugar de la existencia de la Auditoría Superior de la Federación.

Por el contrario, autores como Lowi⁹⁸ y Ogul,⁹⁹ opinan que los legisladores no tienen incentivos para realizar un control como éste, ya que existe tal complejidad en ello que más bien prefieren encomendarlo a una entidad grande, compleja, burocrática y técnicamente especializada, lo que puede aplicarse a una entidad superior de fiscalización del tipo de la ASF. Lowi aboga por un esquema de supervisión otorgada a una o varias agencias incorporadas al Poder Ejecutivo que sean técnicamente especializadas y estén exentas de influencia política. En cambio, el Congreso siempre estará expuesto al *lobby* de grupos de interés. McCubbins y Schwartz rechazan esta posibilidad argumentando que “cualquiera que sea la intención original, no es ya plausible suponer que el interés público es atendido mejor por una burocracia que no rinda cuentas al Congreso y, por ende, al electorado”.¹⁰⁰

Las distintas comisiones legislativas pueden ejercer un control especializado sobre las diferentes carteras del Ejecutivo, otra posibilidad es la que pueden tener si cuentan con facultades para aprobar nombramientos o concesiones.

En conclusión, para McCubbins y Schwartz, la supervisión al modo de la alarma de incendios es más conveniente a los propósitos del congreso, porque los objetivos del Legislativo se expresan de manera general y, por tanto, no están asociados a un cumplimiento minucioso de actividades y metas; se trata de objetivos políticos que pueden suscitar una deliberación en respuesta a una denuncia con implicaciones políticas.

Habría que ver ambos esquemas como complementarios. No puede compararse el trabajo sistemático de la Auditoría Superior de la Federación, que es planeado, sigue protocolos y responde a una normativa que da rigor, precisión y certeza a sus conclusiones; esto, evidentemente, tiene varias ventajas:

- Sustenta las consecuencias jurídicas que corresponden a los hallazgos de las auditorías, que pueden ser tanto administrativas como penales. Si no existiera este sustrato, la debilidad de las investigaciones

98 Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton, 1969.

99 Cfr. Ogul Morriss, *Congress Oversees the Bureaucracy*, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 1976, p. 7.

100 McCubbins y Schwartz, *op. cit.*, p. 169.

impediría que se culminaran los procedimientos correspondientes y se generaría una ventana de impunidad. El que a pesar de existir estas facultades persista la ausencia de sanción es injustificable.

- Por hacerse de manera sistemática, permite tener un diagnóstico estructural de la administración pública. A su vez, un diagnóstico semejante permite promover la reforma legal y la adaptación de la administración de manera fundamentada.
- Si se cierra el ciclo presupuestal, permite un desarrollo progresivo del presupuesto, acorde con las necesidades y canalizando incentivos a la mejora de la gestión.
- La existencia de un mecanismo de denuncia e investigación permite que se revelen asuntos delicados que comprometen el buen manejo de los recursos y los asuntos públicos que hayan pasado sin conocimiento de la entidad de fiscalización. En este sentido, hay que decir que la normativa vigente, resultante de la reforma anticorrupción de 2015, no favorece la investigación parlamentaria, pues se deja a discreción de la ASF el incorporar o no en su plan de auditorías aquellas solicitudes que proceden de la sociedad, soslayando el auténtico sentido de una denuncia.
- Asimismo, un mecanismo de denuncia en manos de la Cámara de Diputados, particularmente a disposición de las comisiones, permite que se desencadenen efectos tanto políticos, como legislativos y de política pública para el perfeccionamiento de la gestión de los asuntos de cada materia administrativa.
- Por último, como consecuencia de la capacidad sinóptica con la que la Cámara puede ver la gestión del país y la pluralidad política que representa, puede promover el trabajo cooperativo de las dependencias gubernamentales que, de otro modo, se mantendrían actuando de manera aislada y carente de sistematicidad en la consecución de determinados objetivos transversales, como es la lucha contra la corrupción. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción como un excelente ejemplo de ello.

Si se piensa de manera amplia, todo lo que hace el parlamento es una forma de supervisión sobre el estado del país, la conducción de las políticas públicas y la aplicación de las leyes. Sin embargo, en el Congreso mexicano no siempre existe una conciencia de este efecto; por ello, tampoco

hay un esquema bien estructurado para el ejercicio de esta función. La herencia del presidencialismo es que los mecanismos de control parlamentario son fragmentarios, débiles en sus capacidades y sus efectos, pero, sobre todo, están excluidos de las prácticas políticas. Durante la época del presidencialismo de partido hegemónico, ejercer un control sobre el Ejecutivo era impensable; las Cámaras eran obsequiosas para los deseos del Presidente de la República. A partir de la pérdida de la hegemonía, lo que existe es un implícito poder de veto o de *vendetta*. Los legisladores ejercen una intensa crítica, pero están desinteresados en ejercer un verdadero proceso de supervisión, porque un acto de ese tipo desencadenaría una guerra focalizada en los gobernantes surgidos de cada partido. De nueva cuenta, viene la regla Casar, “tapaos los unos a los otros”, contraria a la propuesta de Gabriel Zaid, quien pedía un gesto de voluntad de cambiar las reglas de este juego perverso.

5. Confianza y creación de capital social

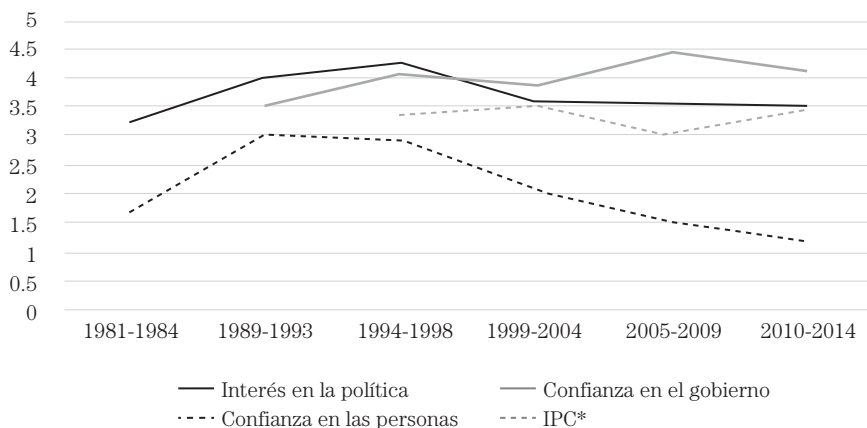
Se ha aceptado y extendido el uso del concepto de *accountability*, horizontal y vertical, para referirse a diferentes momentos y actores del control del poder.¹⁰¹ Tanto el SAI como el PAC están orientados principalmente a la fiscalización horizontal entre el Ejecutivo y el Congreso teniendo el estatus financiero como elemento central. Pero a su vez, el PAC, en cuanto integrante del Parlamento ejerce una parte de la *accountability* vertical, toda vez que su papel es político y no administrativo, pide rendición de cuentas ante la sociedad que representa, pues los electores observan la actuación de los legisladores en la supervisión del uso de los recursos públicos y la conducción de la administración pública. Los diputados actúan en representación de la sociedad y, por lo tanto, hacen el eje o pivote entre las dos dimensiones de *accountability*, es por ello que se aplica el concepto de *accountability* diagonal como mecanismos que permiten que los ciudadanos se involucren en el proceso de rendición de cuentas.

La utilidad política que tiene el control parlamentario radica en la creación de condiciones de confianza en las instituciones públicas y ésta, a su vez, redundará en una mejor gobernanza. Así lo considera el Banco Mundial. Según varios reportes más de la mitad de la población mundial manifiesta tener desconfianza en las instituciones gubernamentales. Por ello es que se han abordado diferentes estrategias que buscan crear confianza en las instituciones, entre ellas: la rendición de cuentas en la prestación de servicios invitando a los beneficiarios a calificar los servicios

101 Guillermo O'Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre de 2004.

que reciben, promover una gestión responsable, transparente e inclusiva que garantice un gobierno abierto e inclusivo, en el que aumente la participación ciudadana, ayudando a controlar la corrupción.¹⁰²

Gráfica 2.3 México: algunos indicadores de valores (calificación promedio ponderado)



Fuente: cálculo propio de calificación mediante el método de promedio ponderado con base en los reactivos E023, E069_11 y V24 de la *World Value Survey*. Escala 0 a 10, valor máximo. Disponible en <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> * El dato de IPC procede de Transparencia Internacional para el último año de la serie.

El control político es un privilegio del Legislativo. Muchas de las acciones que el parlamento rutinariamente realiza no tienen efectos sancionatorios, pero de hecho ello es una ventaja porque, como sostienen Sicchitano y Aberbach,¹⁰³ pueden exponer información que aumente la transparencia, corrija la asimetría de información entre los Poderes e impulse mejores políticas públicas. A su vez, una mayor publicidad permite la organización social en torno de ciertos asuntos de interés público y, junto con ello, el control permite identificar problemas y mejorar la gestión pública.¹⁰⁴

Desde la perspectiva del control político, esta función es importante, puesto que contribuye a la generación de confianza y con ello favorece la eficacia del gobierno y la reducción de la corrupción.

102 Cfr. Banco Mundial, *Buen Gobierno*, documento en internet <http://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview#2>

103 Michael J. Sicchitano, "Congressional oversight: The case of the clean air act", *Legislative Studies Quarterly*, XI, 1986, 3: pp. 393-407; J. Aberbach, *op. cit.*

104 Leany Barreiro, *op. cit.*, p. 5.

Al respecto, creo conveniente recordar una oportuna reflexión del Dr. Ricardo Sodi: “La sociedad mexicana debe expresar esa madurez que nos ha permitido superar tiempos convulsos y que, si se pierde, pone en peligro todos los éxitos bien ganados. La fortaleza de las instituciones al margen de las personas es una seña de identidad de sociedades vertebradas, dispuestas a sobrevivir a tormentas pasajeras”.¹⁰⁵

El control parlamentario es un vértice en el que confluyen el concepto teórico de *accountability* diagonal, la instancia jurídicamente responsable de recibir las cuentas que recibe el Ejecutivo y analizar a través del SAI los resultados auditables, además su naturaleza política idealmente debe traducirse en mecanismos de participación social y construcción de confianza pública, es así como se conecta ésta figura con la idea de capital social.

El concepto de capital social, de acuerdo con Putnam,¹⁰⁶ se refiere a las características de la organización social que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo, tales como las redes, las normas y la confianza. La confianza es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad. Como lo entiende la escuela de elección racional, para resolver las contradicciones que se desprenden del dilema del prisionero y los problemas de coordinación social que se le asemejan,¹⁰⁷ se requiere confianza. Para crearla, es esencial la durabilidad de las relaciones y la buena reputación de los participantes o, en su caso, la creación de instituciones que avalen la confiabilidad de los sujetos y generen estímulos positivos o negativos, según sea el caso, para que las interacciones se hagan predecibles y, por lo tanto, confiables.

Diferentes estudios, en especial la Encuesta Mundial de Valores (wvs, por sus siglas en inglés), muestran que éste es uno más de los rezagos de México. Como muestra la gráfica 2.2, hubo un periodo en los ochenta y los noventa en el cual México iba ganando confianza interpersonal; sin embargo, la desconfianza interpersonal se ha incrementado consistentemente desde la mitad de ese lapso; son diez años continuos de desconfianza hacia el

105 Ricardo Sodi Cuéllar, “Epílogo”, en A. Romero, *Visión Integral...*, p. 591.

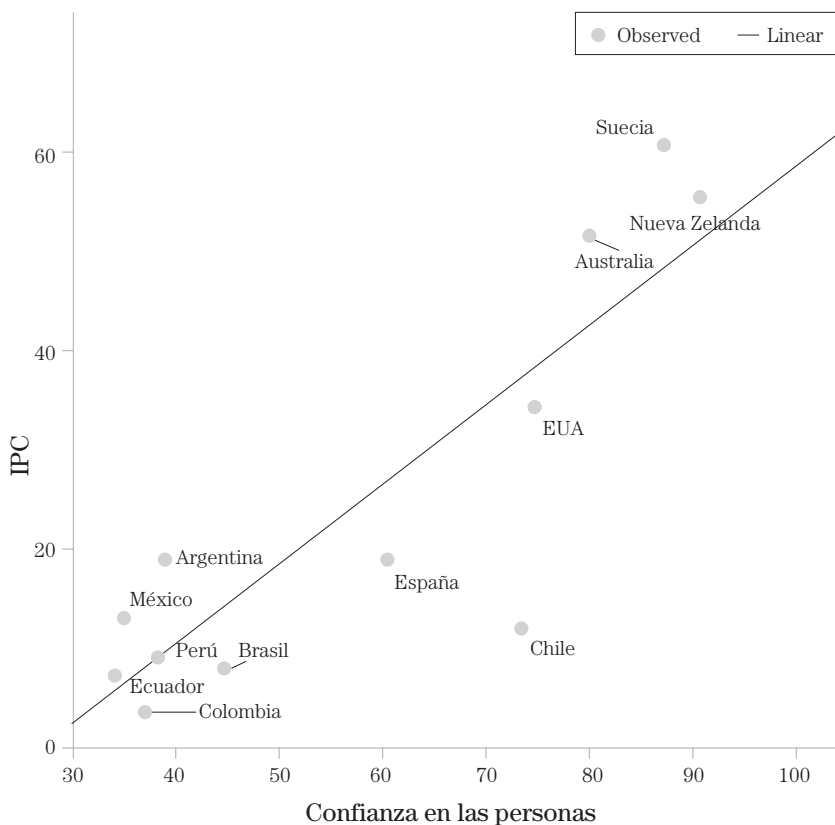
106 Cfr. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

107 Se reconoce a John Nash el haber descubierto las características del dilema del prisionero como un modelo de las acciones no cooperativas de las personas, sean prisioneros o cualquier ciudadano que prefiere maximizar su utilidad personal a costa del bienestar colectivo. Esta situación ocasiona necesariamente que todos los participantes obtienen sus peores utilidades por el mismo hecho de haber buscado maximizarlas, pues no cooperan, sino que compiten. Cfr. Robert Axelrod, *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

gobierno, aunque se nota que éste hace esfuerzos exitosos para recuperar el reconocimiento popular cada vez que vuelve a perderlo. Por último, la pérdida de confianza en el gobierno y en las personas no se traduce directamente en una ciudadanía desinteresada de la política, sino más bien en una sociedad escéptica y desilusionada: ésa es la triste conclusión.

Es posible probar la pertinencia de esta asociación mediante un modelo de regresión lineal simple, considerando dos fuentes de información: la confianza hacia las demás personas, según es reportada por la Encuesta Mundial de Valores, y el Índice de Percepción de la Corrupción, presentado anualmente por Transparencia Internacional. El modelo será desarrollado con datos de 2014, en una muestra seleccionada de países (gráfica 2.4).

Gráfica 2.4 Confianza interpersonal y percepción de la corrupción (2014)



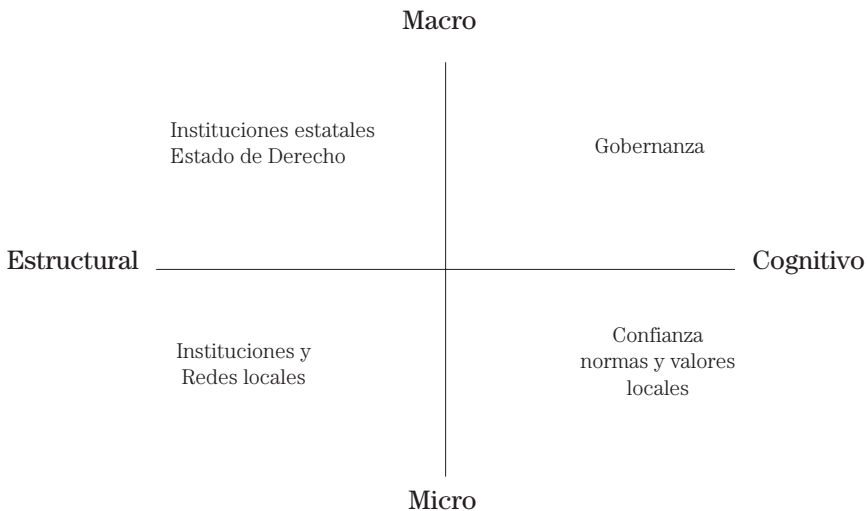
Fuente: elaboración propia.

Este modelo permite afirmar que el efecto que tiene la confianza en las personas respecto del Índice de Percepción de la Corrupción se predice adecuadamente, por lo cual ésta es una relación positiva directa.

Esta investigación nos sitúa ante tres referentes para hablar de la importancia del control parlamentario: 1) el interés que puede tener la ciudadanía en los asuntos públicos y la supervisión del desempeño del gobierno; 2) el nivel de movilización que puede existir para perseguir ese control y 3) la imagen que puede existir respecto de la calidad e integridad del gobierno.

El desafío al que nos enfrentamos no sólo tiene que ver con el diseño normativo e institucional, sino también con la capacidad de generar gobernanza mediante la confianza. Conviene tener presente el reto que representa el escepticismo ciudadano ante el Sistema Nacional Anticorrupción (gráficas 1.4 y 1.5). En la gráfica 2.5, encontramos el modelo propuesto por Grootaert y van Bastelaer que representa las dimensiones de la gobernanza sustentada en la confianza institucional.

Gráfica 2.5 Dimensiones de la gobernanza sustentada en la confianza institucional



Fuente: Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*, The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Abril 2001, p. 20.

En el eje horizontal, encontramos los extremos que representan las condiciones objetivas, estructurales de las instituciones públicas. En el polo estructural, encontramos las leyes vigentes, los organismos, dependencias, programas públicos, trámites y formas aprobadas para la gestión de los asuntos.

En el extremo contrario, el polo cognitivo se refiere a la expectativa o percepción que tiene la sociedad sobre las condiciones que prevalecen en el medio público. Son, ciertamente, relativas o subjetivas y ahí es donde la confianza propiamente dicha tiene su asiento.

En el eje vertical, encontramos los niveles macro y micro del ámbito público. En este eje, como un continuo, tenemos, desde los niveles interpersonales, a los de pequeños grupos, y vecindarios hasta las agrupaciones más generales que corresponden a las empresas, organizaciones públicas, partidos políticos y la amplia sociedad en su conjunto; ahora incluso podemos incluir el plano internacional.

Con estas dos dimensiones, aparecen los cuadrantes típicos que refieren a la dinámica que se da entre las dimensiones, lo objetivo y lo subjetivo. La confianza no puede sostenerse sólo en una percepción si no hay un diseño institucional que objetivamente la justifique, así como no puede concebirse, como es el caso mexicano, un diseño extraordinario que no es capaz de suscitar la aceptación y la confianza, puesto que en ello va la capacidad y viabilidad de la gobernanza.

Así, se nos presenta la cuestión: ¿cómo puede México promover la confianza ciudadana, para favorecer la participación y el reconocimiento a las instituciones?

Mi propuesta es conferir mayor relieve a la función de control parlamentario que ejerce la Cámara de Diputados como órgano de representación de la sociedad mexicana.

Partamos de que nuestra forma de gobierno corresponde a una democracia representativa, como señala el artículo 40 constitucional. A su vez, derivado del artículo 39, que en tres sugerentes frases establece que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, se da un salto a la delegación de la soberanía popular en los Poderes de la Unión, así como en un conjunto de instituciones políticas, como los partidos, que mediatizan la participación social en la vida democrática y en la búsqueda del beneficio del pueblo. Así lo explica el artículo 41 de la Constitución.

Puestos los fundamentos, una crítica que no puede obviarse es que, una vez delegado este poder, ni el delegatario ni el delegado parecen interesados en dar continuidad a la materia de esta delegación. Esto es, la débil intención de dar seguimiento a los asuntos públicos, por parte de la ciudadanía, así como la escasa disposición a transparentar y rendir cuentas por parte de los gobernantes.

La mediación que establece el marco jurídico no es una deficiencia; por el contrario, es el mecanismo apropiado para canalizar de manera efectiva la pluralidad ideológica, política y de intereses presente en la sociedad mexicana. Con ello, defiende no el cambio de esta estructura, sino de su funcionamiento. Ni siquiera se trataría de una corrección que nos regrese a buscar en el marco jurídico las respuestas, sino un cambio en la cultura política. Esto significa que las instituciones deben acercarse, hacerse efectivas y con una interacción más estrecha y abierta a la sociedad. Ello coincide en mucho con la agenda por un gobierno y un parlamento abierto.

Así, pasamos a tratar la importante función que desempeña el órgano de representación popular que es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En la literatura internacional, comúnmente se emplea el término *Parlamento* o, en Estados Unidos, *Congreso* para referirse al órgano que cumple esa función; por ello, cuando se usen esos términos, hay que tomarlos como sinónimos de la Cámara de Diputados.

6. Marco para la evaluación del desempeño del PAC

En la literatura, quedan claros ciertos principios para una buena supervisión parlamentaria (por comodidad, me referiré al PAC como *comisión de vigilancia*):¹⁰⁸

- a) Que el Presidente de la Comisión de Vigilancia sea una figura interesada en ejercer la función de manera consistente y sistemática.
- b) Que exista una activa participación de los parlamentarios integrantes de la comisión, lo que supone dedicar tiempo y trabajo a las funciones de la comisión.
- c) Contexto multipartidista. Un compromiso político para que los partidos colaboren, en lugar de enfrentarse para el trabajo de la comisión.

¹⁰⁸ Walter Oleszek, *Congressional Oversight: an Overview*, Washington, DC, Congressional Research Service, 2010.

- d) Un equipo técnico altamente especializado para desempeñar las tareas de investigación y fiscalización.
- e) Preparación de los documentos y de las audiencias y sesiones de trabajo de la comisión.
- f) Coordinación con otras comisiones y entidades de acuerdo con la jurisdicción de cada una.
- g) Seguimiento para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión.

Por otra parte, existen tres funciones que cumple la supervisión parlamentaria:¹⁰⁹

1. Programática: está relacionado con la eficiencia y eficacia en la operación de la administración pública.
2. Política: sirve para la acreditación del programa de gobierno en vigencia o, al criticarlo, para que gane apoyo un proyecto alternativo. Esta función es la más conflictiva, en especial si hay un gobierno dividido.
3. Institucional: preserva el poder que otorga la Constitución a la Cámara de Diputados para efectuar el control financiero y, con ello, cumple el objetivo de que se rinda cuentas a la sociedad. Asimismo, implica la revisión de cómo se aplican las leyes y si éstas son o no eficaces, lo que supone una evaluación de la acción legislativa.

En general, los legisladores aprueban las leyes y se olvidan de ellas, porque no se da el seguimiento y supervisión, tan importante para su aplicación. El principal problema es la limitación de tiempo y recursos. El presidente de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, dijo: “esta ciudad gasta casi toda su energía tratando de tomar las mejores decisiones y casi ninguna en enfocarse en cómo se puede mejorar aquellas decisiones. Si no se implementan, las mejores ideas del mundo, simplemente no ocurrirán”.¹¹⁰

Existe una sensación de inutilidad puesto que el control supone una gran cantidad de trabajo técnico y tedioso que posiblemente termine en la confirmación de que todo está bien.

¹⁰⁹ Cfr. W. Oleszek, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹¹⁰ Tichakorn Hill, “Gingrich: Government’s problem is ‘Gotcha’ culture”, en *Federal Times*, 18 de julio 2005, p. 12.

Por último, la propia división partidista ocasiona que si hay un gobierno unificado no se ejerza con rigor la supervisión legislativa. Por el contrario, si hay un gobierno dividido y, en especial, si existe conflicto político entre el presidente y la legislatura, se desencadenará un riguroso proceso de supervisión.

En la experiencia del Congreso de Estados Unidos de América, existe un lineamiento para la práctica de la supervisión que ejercen ambas Cámaras sobre el gobierno; se trata de la *Congressional Review Act*. Mediante este ordenamiento, se ordena a las agencias del Ejecutivo a remitir a la Cámara de Representantes, al Senado o a la *Government Accountability Office* (GAO) las reglamentaciones que emitan de manera previa a su entrada en vigor.

A su vez, las Reglas de la Cámara o del Senado facultan para que todas las comisiones elaboren un plan de seguimiento “de todas aquellas leyes, programas o agencias en su jurisdicción para que sean sujetas a revisión cada 10 años (regla 10, cláusula 2), que fue enmendado por la 111 Legislatura para requerir que todas la comisiones establecidas tengan al menos tres audiencias al año sobre gasto, fraude y abuso, en los programas y agencias en su jurisdicción.

Por su parte, el Senado establece que cada ley o resolución que emita tenga una evaluación de su impacto regulatorio, incluyendo la cantidad de trámites adicionales que resultarán de su aplicación (regla del Senado xxvi, cláusula 11).

Técnicas de supervisión

Tomando en consideración las diferentes disposiciones de control que tiene el Congreso sobre el Ejecutivo, Oleszek propone diez técnicas a disposición de las comisiones del Congreso:

1. Audiencias e investigaciones.
2. Autorizaciones para algunas agencias o programas.
3. El proceso de apropiación, que consiste en el recorte del presupuesto a las agencias o programas federales. En el federalista número 58, Madison decía que este es el control más efectivo. En el taller sobre supervisión e investigación del Congreso,¹¹¹ se dijo que este meca-

¹¹¹ Cfr. *Workshop on Congressional Oversight and Investigations*, H. Doc., núm. 96-217 gpo, Washington, DC, 1979, p. 19.

nismo es tanto el garrote para que las agencias defiendan el uso de su presupuesto con base en su desempeño, como la zanahoria de que pueden obtener más recursos si presentan buenos resultados o los prometen para el futuro.

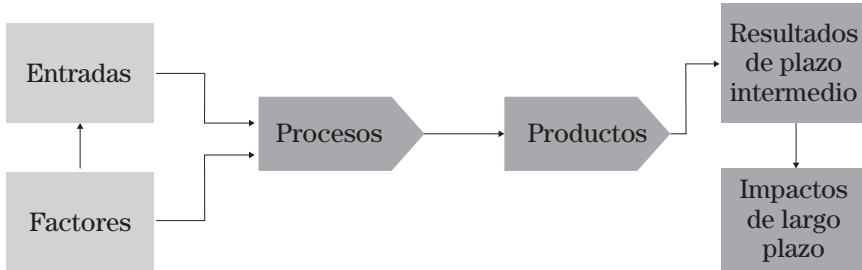
4. Inspectores generales. El Congreso ha creado oficinas de inspectores generales en las principales entidades federales. El acta de inspectores generales de 1978 les garantiza independencia para conducir investigaciones y auditorías en sus agencias, para mejorar el desempeño y la eficiencia o detectar desperdicio y fraude. Los inspectores designados reportan sus hallazgos y recomendaciones de varias maneras; ya sea al Fiscal General, en caso de violaciones a la ley, y semestralmente al titular de la agencia, quien tiene que elaborar un reporte para responder al Congreso en un plazo de 30 días.
5. Oficina de Fiscalización del Gobierno (GAO). Establecida en 1921, tiene 3,100 empleados y es el instrumento mediante el cual el Congreso investiga, realiza auditorías financieras a los programas y operaciones del Ejecutivo. El contralor general es el titular de la GAO, nombrado a propuesta del Presidente con el acuerdo de los dos partidos políticos representados en el Congreso y con la aprobación del Senado por un periodo no renovable de 15 años.

GAO realiza investigaciones de campo de las actividades administrativas, establece normas de contabilidad, analiza las políticas, hace recomendaciones legislativas y emite opiniones legales. Cada año, entrega cientos de reportes al Congreso y detecta los riesgos en el desempeño del Ejecutivo.

6. Reportes periódicos. Muchas leyes establecen que el Ejecutivo deberá reportar al Congreso y sus comisiones periódicamente o en ciertos eventos.
7. Confirmación de cargo. El Senado tiene la facultad de aprobar el nombramiento de varios cargos de alto nivel.
8. Evaluación de programas. Mediante el uso de herramientas de las ciencias sociales y de la administración, se realiza la investigación sobre la eficacia de los programas vigentes. Este tipo de estudios son llevados por GAO, los inspectores generales o las propias agencias del Ejecutivo.

9. Gestoría en los distritos (*casework*). Los congresistas reciben en sus distritos denuncias sobre problemas o preocupaciones del público y pueden propiciar que se discuta esa problemática.
10. Juicio político y remoción. Es el más alto nivel de control que tiene el Congreso, de acuerdo con el artículo II, sección 4, de la Constitución, en caso de faltas graves.

Gráfica 2.6 Marco para la mejora del desempeño del PAC



Fuente: elaboración propia con base en *Workshop on Congressional Oversight and Investigations*.

Si se toman como base el *benchmarking* internacional y estas diez técnicas y si se siguen las recomendaciones de Oleszek, podemos establecer una propuesta para el funcionamiento de la Comisión de Vigilancia en México. Se trata de un proceso funcional que tiene que estar abocado al desempeño y, por ello, es al mismo tiempo susceptible para una evaluación. El esquema de la gráfica 2.6 puede ser desarrollado por cada una de las etapas del proceso.

6.1 Entradas

Supuestos de entrada:

- Un modelo de fiscalización superior de tipo Westminster.
- Existe división de poderes, de forma que el Ejecutivo no manipule el mecanismo de fiscalización y control parlamentario.
- Existe al menos un partido de oposición con capacidad para hacer un balance de poderes desde el parlamento.
- La sociedad está interesada y participa para buscar la rendición de cuentas.

Entradas	
Dimensiones	Indicadores
1. Marco legal para la fiscalización y el control parlamentario	La Constitución y la Ley reglamentaria establecen los alcances de la fiscalización superior, la forma en que se rendirá cuentas de ésta y el proceso que se hará de los resultados de fiscalización.
2. Acuerdos políticos para la integración y funcionamiento del PAC	Existe un acuerdo político para que la Comisión se integre por representantes de varios partidos, que esté presidida por una figura de la oposición y que se le permita trabajar con imparcialidad.
3. Relación entre el SAI y el PAC	Se establece un vínculo entre la Auditoría y la Comisión; se entregan informes periódicamente, con información pertinente y clara para los legisladores. Audiencias o comparecencias para dar seguimiento a los resultados de auditoría, práctica que hasta ahora se realiza citando al Auditor para que dé cuenta de su auditoría, como si él fuera el quien está sujeto a escrutinio, pero falta citar al auditado para que responda por las observaciones que se hayan detectado, con lo que en efecto se ejercería rendición de cuentas. La Auditoría elabora informes especiales a solicitud de la Comisión.
4. Vínculo con la sociedad civil	Se reciben denuncias, pero también filtraciones que suscitan investigaciones de la Auditoría. En la actualidad, el esquema de denuncia ciudadana y contraloría social obliga a formular acusaciones fundadas, aunque de hecho no son acusaciones ni se formulan ante autoridad de procuración de justicia; por lo tanto, tendría que facilitarse el proceso para permitir la denuncia mediante filtraciones, como recomienda la OCDE. Expertos de la sociedad o la academia pueden entregar informes para la Auditoría, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de la Auditoría. Estas contribuciones no son remuneradas.
5. Recursos e infraestructura	Para garantizar la independencia de la Auditoría, el estándar de INTOSAI pide que se asegure un presupuesto y recursos humanos y materiales suficientes. Asimismo, la Comisión debe contar tanto con recursos materiales y económicos suficientes, como con un <i>staff</i> especializado para sus funciones, en especial las comparecencias.
6. Cooperación internacional	La Comisión recibe apoyo técnico de PAC de otros países. Se intercambian experiencias. Se hace evaluación de pares entre PAC.

6.2 Procesos

En cuanto a los procesos que son subsidiarios al buen funcionamiento de la Comisión, encontramos tres dimensiones:

Los supuestos de estos procesos son el compromiso de los integrantes de la Comisión y el tiempo que se dedique a esta función, que es especialmente demandante.

Procesos	
Dimensiones	Indicadores
1. Sustantividad de los trabajos del PAC	Los trabajos y decisiones de la Comisión tienen que estar orientados al desempeño, esto es, a la implementación y administración de las políticas públicas, así como a su manejo por la burocracia, más que a los criterios por los cuales se adoptaron o a la figura de los altos funcionarios públicos.
2. Formalización de los trabajos del PAC	Existencia de un plan de trabajo anual que goce del consenso de los integrantes de la Comisión. Este programa deberá incluir el calendario de audiencias, que tendrán el mismo formato y duración. Integración de subcomisiones para dar seguimiento a asuntos particulares. Las audiencias serán públicas, a menos que se trate de asuntos que requieran confidencialidad.
3. Cooperación con el SAI y el Parlamento	Un buen nivel de colaboración entre la Auditoría y la Comisión, sin menoscabo de su independencia, así como con las diferentes entidades gubernamentales.

Por lo que se refiere a los productos que ofrece el PAC:

Productos	
Dimensiones	Indicadores
1. Reportes y recomendaciones del PAC	Las resoluciones de la Comisión salen con el consenso de sus miembros o al menos con una clara mayoría. Sus conclusiones son publicadas de manera periódica, remitidas al Ejecutivo y se hacen de conocimiento público. Sus conclusiones son entregadas al Pleno de la Cámara.

Productos	
Dimensiones	Indicadores
2. Seguimiento a las recomendaciones	Respuesta escrita del Ejecutivo a las resoluciones de la Comisión. Informe anual del estado de las recomendaciones y solicitudes de la Comisión entregado al Pleno de la Cámara.
3. Vínculo del PAC con los medios de comunicación	Se facilita la cobertura de los medios de comunicación de las actividades de la Comisión.

6.3 Resultados

Por lo correspondiente a los Resultados que tienen un efecto a mediano plazo:

Resultados	
Dimensiones	Indicadores
1. Mejora en la eficiencia y el control financiero, así como en la prestación de servicios públicos y en el desempeño de la administración pública	El Ejecutivo implementa aquellas mejoras que resulten de las resoluciones de la Comisión y lo informa. Mejora en la normativa, en los protocolos de actuación, en la calidad de los informes, todo lo cual redundará en: <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia del sector público. • Mayor confianza tanto de los actores domésticos como en el ámbito internacional. • Mejora en los estándares éticos del servicio público.
2. Seguimiento de las recomendaciones del PAC	Sanciones efectivas por las conductas inapropiadas que fueron detectadas. En los informes subsecuentes de la Auditoría, se incluye el reporte de las mejoras ocurridas con base en las resoluciones de la Comisión.
3. Control parlamentario efectivo	Se confirma el compromiso del Ejecutivo con el proceso fiscalizador. Hay un reforzamiento tanto por los beneficios económicos como políticos. Respaldo ciudadano.

6.4 Impactos

Finalmente, por lo que corresponde a los impactos de largo plazo tenemos cuatro dimensiones más:

Impactos	
Dimensiones	Indicadores
1. Cultura de rendición de cuentas efectiva	Eficiencia en el desempeño de las finanzas y las políticas públicas. Mejora en el servicio público. Mejor respuesta a las demandas sobre el gasto público. Disminución de la corrupción. Apoyo electoral. Percepción de que se penaliza la mala conducta.
2. Cultura arraigada de rendición de cuentas democrática	Más confianza en el sistema democrático. Más participación social en el sistema.
3. Convenciones tácitas de desempeño para el PAC	Respeto a los acuerdos entre las fuerzas políticas para asegurar la eficacia del control parlamentario. Fortalecimiento de la división de poderes. Dignificación del Poder Legislativo.
4. Retroalimentación sistemática	Cierre del ciclo presupuestal, lo que implica mejora en las políticas y en la eficiencia del gasto público.

En el presente capítulo, he buscado dar sustento teórico y normativo a la función de control parlamentario que desempeña la Comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Sobre todo, me ha parecido necesario exponer los alcances que pueden esperarse de un buen funcionamiento de esta figura, lo que puede inspirar a nuestros legisladores para ir más lejos, tanto en el diseño como en la operación y en el impacto de esta figura.

De esta manera, en los siguientes capítulos, expondré dos dimensiones de la realidad que es posible documentar. Una es la de la experiencia concreta que ha tenido la Comisión y en particular la Unidad técnica que colabora con sus funciones, esto es, en el ámbito doméstico; y las evidencias de la contribución que tiene este tipo de Comisión a nivel internacional.

Capítulo 3

La Evaluación y Control de la Fiscalización
Superior en el contexto del Sistema
Nacional Anticorrupción

En estas páginas expondré el papel de la Unidad de Evaluación y Control (a la que me referiré también como la Unidad o la UEC) en el conjunto del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC). Asumo como hipótesis de partida que la UEC tiene una posición en el SNAC, que de hecho desempeña un papel importante y puede contribuir significativamente en la esfera de su competencia a la mejora de la fiscalización superior. Para ello, seguiré una estructura en tres partes: 1) la posición de la UEC en el sistema jurídico mexicano; 2) la exposición de las evidencias que muestran la importancia de su labor y 3) las perspectivas que pueden formularse sobre su proyección en el futuro inmediato.

Aunque la UEC no es identificada por sí misma como integrante del SNAC, es fundamental señalar que ella es un órgano técnico integrante de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y ésta, a su vez, es el enlace que existe entre la Cámara de Diputados y la mencionada Auditoría.

En mi opinión, se pasa por alto que las instituciones reconocidas como integrantes del Sistema —Comité de Participación Ciudadana, Secretaría de la Función Pública, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y Auditoría Superior de la Federación—, de hecho no son siete, sino ocho, puesto que corresponde a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de ejercer supervisión y aprobación, en su caso, de la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Si la Unidad no es directamente integrante del Sistema, en cambio sí desempeña un papel significativo en su posición orgánicamente sujeta a la Comisión de Vigilancia (CVASF), como se explicará en este libro, además de su condición como entidad ejecutora de tres de las trece leyes que inciden en el SNAC: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRFCF), Ley General de Responsabilidad Hacendaria y la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por lo que hace al apoyo a la CVASF, respecto de su papel en la designación de los titulares de los Órganos Internos de Control de algunos órganos con autonomía Constitucional, según la reforma constitucional al artículo 74, fracción VIII, publicada el 27 de mayo de 2015.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se atiende el relato reiterado de superar la fragmentación, la desconexión de procesos, la ausencia de una política congruente y unificada, así como de un mecanismo de coordinación que permita sumarse a los diferentes organismos del sector público a una auténtica política de Estado.

1. La Unidad de Evaluación y Control

La Unidad de Evaluación y Control es el órgano de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que funge como auxiliar técnico para el desarrollo de las funciones encomendadas, para lo cual es menester que se le dote de los recursos materiales, humanos y presupuestarios para el desempeño de su función, así como el marco normativo reglamentario que defina claramente las atribuciones para el mejor desarrollo de su actuación.

1.1 Origen

En noviembre de 1995, el Titular del Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que planteaba cambios sustanciales al modelo de fiscalización. Ella planteaba examinar y reorganizar el sistema de control y evaluación en el país, para lo cual se proponía sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda y crear una Auditoría Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión.

El 30 de julio de 1999, se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de crear la entidad de fiscalización superior de la Federación que se denominará

Auditoría Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estos cambios se explican en el contexto de mayor diversidad política del país y el debilitamiento del sistema de partido hegemónico. Una más diversa representación en las Cámaras implicó una mayor criticidad y evaluación política de la actuación del gobierno. A partir de 1997, con la pérdida de la mayoría absoluta por parte de un mismo partido, observamos un desarrollo acelerado de las acciones de fiscalización superior; desde entonces, un diputado perteneciente a un partido distinto del Titular del Ejecutivo, preside la Comisión de Vigilancia (tabla 3.1).

Tabla 3.1 Presidentes de la Comisión de Vigilancia

Legislatura	Años	Presidente	Partido
LVII	1997-2000	Fauzi Hamdan Amad	PAN
LVIII	2000-2003	Manuel Galán Jiménez	PRI
LIX	2003-2006	Salvador Sánchez Vázquez	PRI
LX	2006-2009	Antonio Ortega Martínez	PRD
LXI	2009-2012	Esthela Damián Peralta	PRD
LXII	2012-2015	José Luis Muñoz Soria	PRD
LXIII	2015-2018	Luis Maldonado Venegas	PRD

Fuente: elaboración propia.¹¹²

De esta reforma surgió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 29 de diciembre de 2000, y con ella arrancó un nuevo paradigma para la fiscalización superior en nuestro país, señalado por la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, en la Cámara de Diputados, se creó la Unidad de Evaluación y Control, como órgano técnico al servicio de la Comisión de Vigilancia.

Esa Ley estableció la autonomía técnica y de gestión de la ASF “para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”. Se le otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, en la Ley de Fiscalización Superior se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre ellos, la facultad a la ASF de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, y la determinación

112 A. Romero, Alejandro. *Génesis, evolución y retos...*, p. 76.

de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias a los entes fiscalizados.

Como producto de esta legislación, se establecieron las facultades de la Unidad de Evaluación y Control mediante el Reglamento Interior, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de noviembre de 2001.

El 27 de febrero de 2002, la Comisión de Vigilancia emitió la Convocatoria para el proceso de selección y nombramiento del Titular de la Unidad, bajo un esquema de concurso abierto, el cual fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, el 8 de marzo de 2002.

El proceso de selección concluyó el 30 de abril de 2003, cuando el Pleno de la Cámara de Diputados, nombró al primer Titular de la Unidad de Evaluación y Control, Mtro. Roberto Michel Padilla; a partir de esta fecha, formalmente arrancan los trabajos de la UEC.

Un hecho importante en la consolidación de la Unidad fue la aprobación de su *Manual General de Organización*, el 31 de octubre de 2007, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, el 2 de marzo de 2009.

El 7 de mayo de 2008, se reformaron los artículos 73, 74, 79, 122, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la fiscalización superior en México.

En este conjunto de reformas, se ajustaron los tiempos del ciclo de fiscalización. Así, para el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados, fue esencial que se redujera el tiempo de entrega y revisión de la Cuenta Pública, y que el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública fuera sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y tuviera el carácter de público. En concreto, la presentación del Informe quedó para el 30 de abril del año siguiente, así como la entrega del “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior” que rinde la ASF, para el 20 de febrero del año posterior a la recepción. El dictamen del pleno de la Cámara de Diputados sobre la revisión y contenido de la cuenta pública debería darse en un plazo que vence el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

La primera etapa en la vida de la ASF concluyó en 2009, año en que se emitió una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo

de 2009. En dicha norma se crean figuras que representan avances respecto de la normativa precedente, especialmente:

- Se dan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, así como la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Con ello, se especifica el énfasis en que el gasto fuera evaluado en cuanto a los resultados obtenidos.
- Se establece un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) con el propósito de dar seguimiento a las revisiones realizadas por las entidades locales de fiscalización.
- Manteniendo el principio de posterioridad, la citada Ley estableció un ciclo de fiscalización tal, que la cuenta pública del año anterior tendría que ser presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, los diez primeros días del mes de junio. Completando el ciclo de fiscalización, también se estableció la entrega de un Informe de resultados que debe presentarse a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara reciba la Cuenta Pública. Asimismo, en la Cámara de Diputados, se creó la Unidad de Evaluación y Control como órgano técnico al servicio de la Comisión de Vigilancia.
- Por último, tiene que destacarse que la nueva Ley contempla la figura de Contraloría Social, cuyo objetivo es atender aquellas solicitudes de la sociedad mediante denuncias debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes, que se someterán a la consideración de la Comisión de Vigilancia.

En la nueva Ley se establece en su artículo sexto transitorio que, en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de su publicación, se debía actualizar el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control; sin embargo, ello se prolongó hasta el 15 de diciembre de 2014, cuando el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó un nuevo Reglamento, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de diciembre del mismo año.

Por su parte, el Titular de la Unidad, Mtro. Michel Padilla fue confirmado en el cargo que ocupó hasta 2011. En ese momento, mediante un nuevo proceso abierto de selección, fue designado por el Pleno de la Cámara un nuevo Titular, a partir del 1 de mayo de 2011, quien esto escribe.

El ciclo de reformas tendrá una nueva oleada, que se da a partir de la Reforma Constitucional al artículo 75, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, la cual señala un nuevo recorte al ciclo de fiscalización:

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

Se especifica la materia de la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación comenzando por la Cuenta Pública, que es el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre que integran los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como las Entidades de Control Presupuestario Directo. Dicho informe es entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se realizaron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados. La función fiscalizadora se aboca a comprobar que ése haya sido, en efecto, el tratamiento de los recursos públicos.

En cuanto a la función de control parlamentario, la ley mandata a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realizar el análisis de dicho informe, para lo cual podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre el contenido de este último. Se contempla en la Ley que “el análisis de la Comisión podrá incorporar aquellas sugerencias que juzgue convenientes y que haya hecho la Auditoría Superior de la Federación, para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas” (artículo 34).

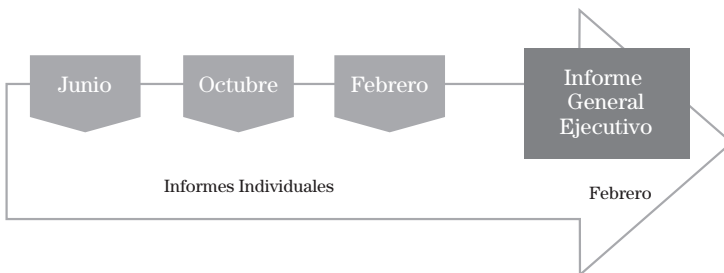
La última oleada de adecuaciones legales se dio a partir de la Reforma Constitucional anticorrupción de 2015. En ella, se dio respuesta a reclamos que tocaban aspectos importantísimos en la fiscalización:

- En el artículo 79, se formaliza la denominación de la entidad de fiscalización superior, como Auditoría Superior de la Federación y se flexibilizan las capacidades fiscalizadoras en cuanto a los tiempos, en beneficio del rigor fiscalizador, pues se estableció que, en los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. Se adicionaron los párrafos tercero y cuarto, para establecer que la ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente. No obstante, en dicho artículo se mantiene la posterioridad puesto que se ordena a la ASF fiscalizar “de forma posterior” y, en el penúltimo párrafo del mismo artículo, se conserva la periodicidad “anual”.
- Una demanda muy discutida se refería a dotar a la Auditoría Superior de la Federación de la facultad de atracción, a fin de que las finanzas estatales y municipales puedan ser investigadas. También, se otorgaron facultades a la ASF para fiscalizar recursos federales en fideicomisos, fondos, así como mandatos públicos y privados. Asimismo, se incluye uno de los reclamos sociales más extendidos, eliminar los principios de anualidad y posterioridad, por lo que adquiere la capacidad de realizar auditorías en tiempo real y a ejercicios fiscales anteriores. A su vez, se conservan los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
- En cuanto a la ampliación de la materia de su mandato, en la fracción I, se permite a la ASF fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales, aspecto que no era permitido en el texto anterior. Asimismo, podrá fiscalizar aquellos empréstitos de niveles locales de gobierno que estén garantizados con las participaciones de la Federación, fideicomisos, fondos y mandatos tanto públicos como privados.
- En este punto, aunque este parece ser un gran aporte de la reforma, también suscita la duda sobre si no están perpetuándose vicios que han impedido a las entidades federativas asumir con mayor rigor la responsabilidad de tener su propio sistema recaudatorio y ejercer con responsabilidad sus recursos. Con la reforma, desde el centro estará fiscalizándose buena parte de los recursos que ejercen y comprometen los gobiernos estatales.
- Tampoco quedarán exentos de la fiscalización los recursos federales “que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos

y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de 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”.

- Se modificaron los plazos fijados en la fracción II, para la entrega de varios informes a la Cámara de Diputados, elaborados por la Auditoría Superior de la Federación. El informe indicará el dictamen de la Auditoría, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado. El último día hábil de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, se presentarán los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Se conserva el 20 de febrero para la presentación del “Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” del último ejercicio (gráfica 3.1).
- Se incluyeron los Informes Individuales de Auditoría dentro de los que deben ser enviados a las entidades fiscalizadas, a más tardar diez días hábiles posteriores a la presentación del informe individual; también dispondrán de un plazo de hasta 30 días hábiles, para presentar la información y consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley.

Gráfica 3.1 Proceso de Informes de la Fiscalización Superior Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2016



Fuente: elaboración propia.

- Se conservó el plazo de 120 días hábiles para que la Auditoría Superior de la Federación se pronuncie sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.

- Por último, fue reformulada la redacción del primer párrafo de la fracción IV, para establecer la facultad de la Auditoría Superior de la Federación, derivada de sus investigaciones, de “promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo (participaciones federales, empréstitos con garantía federal), a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares”. El párrafo segundo fue derogado.

Este marco general para la fiscalización recae directamente en la función de control parlamentario y, por lo tanto, en la necesidad de adecuar a la Unidad de Evaluación y Control a este contexto. El artículo 74, fracción II, mantiene la disposición de que la Cámara de Diputados coordine y evalúe, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría podrá denunciar ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y ejercitar demandas ante el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando detecte faltas graves contra servidores públicos y particulares.

Se permite realizar investigaciones sin la limitante del secreto fiduciario, bancario y fiscal para la investigación de presuntos casos de corrupción que involucren tanto recursos públicos como privados.

Entre los procedimientos de naturaleza administrativa y penal bajo responsabilidad de la Auditoría, se incluyen los siguientes:

- Fincamiento de responsabilidades por enriquecimiento ilícito.
- Faltas administrativas graves de funcionarios públicos y particulares (personas físicas o morales) que participen en actos vinculados con las responsabilidades de dichos funcionarios. Vale la pena señalar que la prescripción para las faltas graves será ahora de siete años (reforma al artículo 114, párrafo segundo).
- Fincamiento de responsabilidades administrativas por actos que ameriten amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación, así como la imposición de sanciones económicas.

- Sustanciar los procedimientos de fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos federales o, en su caso, de los estados, municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares, ya sea ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República.
- Recurrir las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Los informes individuales incluirán el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones, así como las justificaciones y aclaraciones que en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre ella (artículo 79, fracción II, párrafo primero).
- Para el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF las acciones emprendidas o justificar su improcedencia (artículo 79, fracción II, párrafo quinto).
- La ASF presentará los días 1 de mayo y 1 de noviembre de cada año, un informe sobre las situaciones que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas correspondientes a cada uno de los informes individuales. En el informe, se incluirán los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículo 79, fracción II, párrafo sexto).

El aumento en las obligaciones de la Auditoría Superior de la Federación lleva aparejado un incremento en las obligaciones de la Comisión de Vigilancia en su labor de evaluar el desempeño de esa Entidad de Fiscalización Superior, por lo cual deberán verse reflejadas en el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, como lo señala el artículo 104, fracción XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El Pleno de la Cámara aprobó con 237 votos a favor, 126 en contra y 10 abstenciones, la extensión del cargo del Titular de la UEC para un segundo periodo, que va del 1 de mayo de 2015 al 30 de abril de 2019.

1.2 Reglamentos Internos de la Unidad

Hasta la fecha la Unidad de Evaluación y Control ha contado con dos reglamentos interiores y actualmente se encuentra en proceso de aprobación el proyecto para un nuevo reglamento, acorde con la legislación vigente.

En el primer reglamento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de noviembre de 2001,¹¹³ sirvió para la estructuración de la Unidad y la distribución de funciones que giraban en gran medida en torno de su función de control interno y de análisis del informe del resultado.

A su vez, el segundo reglamento, que se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2014,¹¹⁴ fue objeto de intensos debates entre los integrantes de la Comisión, por lo que estuvo sujeto a una compleja revisión hasta alcanzar su aprobación por el Pleno, pero con un marcado retraso respecto del precepto de Ley, conforme al cual, la aprobación debió ocurrir desde 2010.

En el siguiente cuadro es posible comparar el alcance de las facultades otorgadas a la UEC:

Artículo 8, RIUEC 2001	Artículo 103 - LFRCF, 2009
I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones legales aplicables;	I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;
II. Por acuerdo de la Comisión, practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías, visitas e inspecciones, para verificar el desempeño, el cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta;	II. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión;

113 *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 2001. Documento en línea, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758255&fecha=14/11/2001

114 *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2014. Documento en línea, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376845&fecha=22/12/2014

Artículo 8, RIUEC 2001	Artículo 103 - LFRCF, 2009
<p>III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación y demás servidores públicos de la Auditoría Superior, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;</p>	<p>III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;</p>
<p>IV. Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;</p>	<p>IV. Conocer y resolver, con la aprobación de la Comisión el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;</p>
<p>V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;</p>	<p>V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;</p>
	<p>VI. Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;</p>
<p>VI. Por acuerdo de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior;</p>	<p>VII. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;</p>
<p>VII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos de la Auditoría Superior;</p>	<p>VIII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;</p>

Artículo 8, RIUEC 2001	Artículo 103 - LFRCF, 2009
VIII. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;	IX. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;	
X. Sustanciar la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere la Ley, relacionado con las quejas que reciba de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales sobre los actos del Auditor Superior de la Federación;	
XI. A instancias de la Comisión, opinar sobre la existencia de los motivos de remoción de los Auditores Especiales de la Auditoría Superior, y	
	XI. Proponer a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;
	XII. En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones,

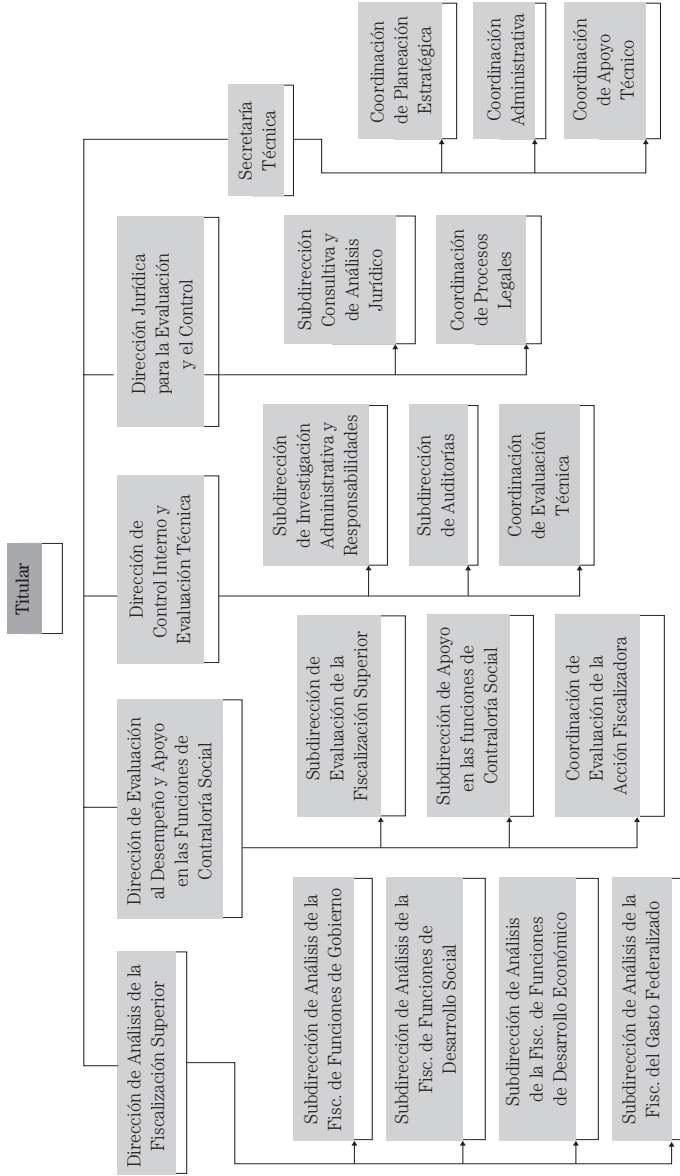
Artículo 8, RIUEC 2001	Artículo 103 - LFRCF, 2009
XII. Las demás que le atribuyan expresamente la Ley, demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y los Acuerdos de la Cámara y la Comisión.	XIII. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las facultades de la Unidad se desarrollan de manera más minuciosa y, por lo tanto, con mayor extensión, en el Reglamento Interior de 2014, en virtud de que se desagregaron de acuerdo con la estructura que daría cumplimiento a cada una de las facultades contempladas en la Ley.

El organigrama y las tareas que desempeña la Unidad deben ser acordes con las exigencias de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Lo eran con base en la Ley de 2009, pero ahora tienen que ser actualizadas para estar al corriente de las implicaciones del Sistema Nacional Anticorrupción. A la fecha de este documento, aún está desahogándose el proceso legislativo para la aprobación de un nuevo Reglamento Interior que se adecue a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016.

Gráfica 3.2 Organigrama de la Unidad de Evaluación y Control, RUIEC, 2014

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*



* Artículo 4 del Reglamento Interior de la UEC (Diciembre 2014)

Fuente: elaboración propia.

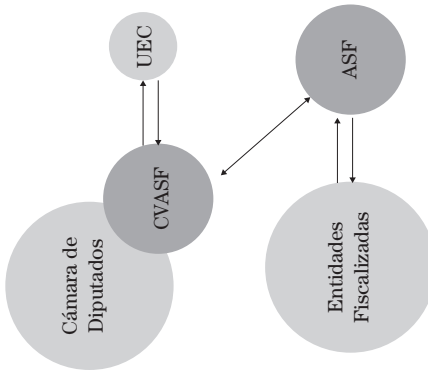
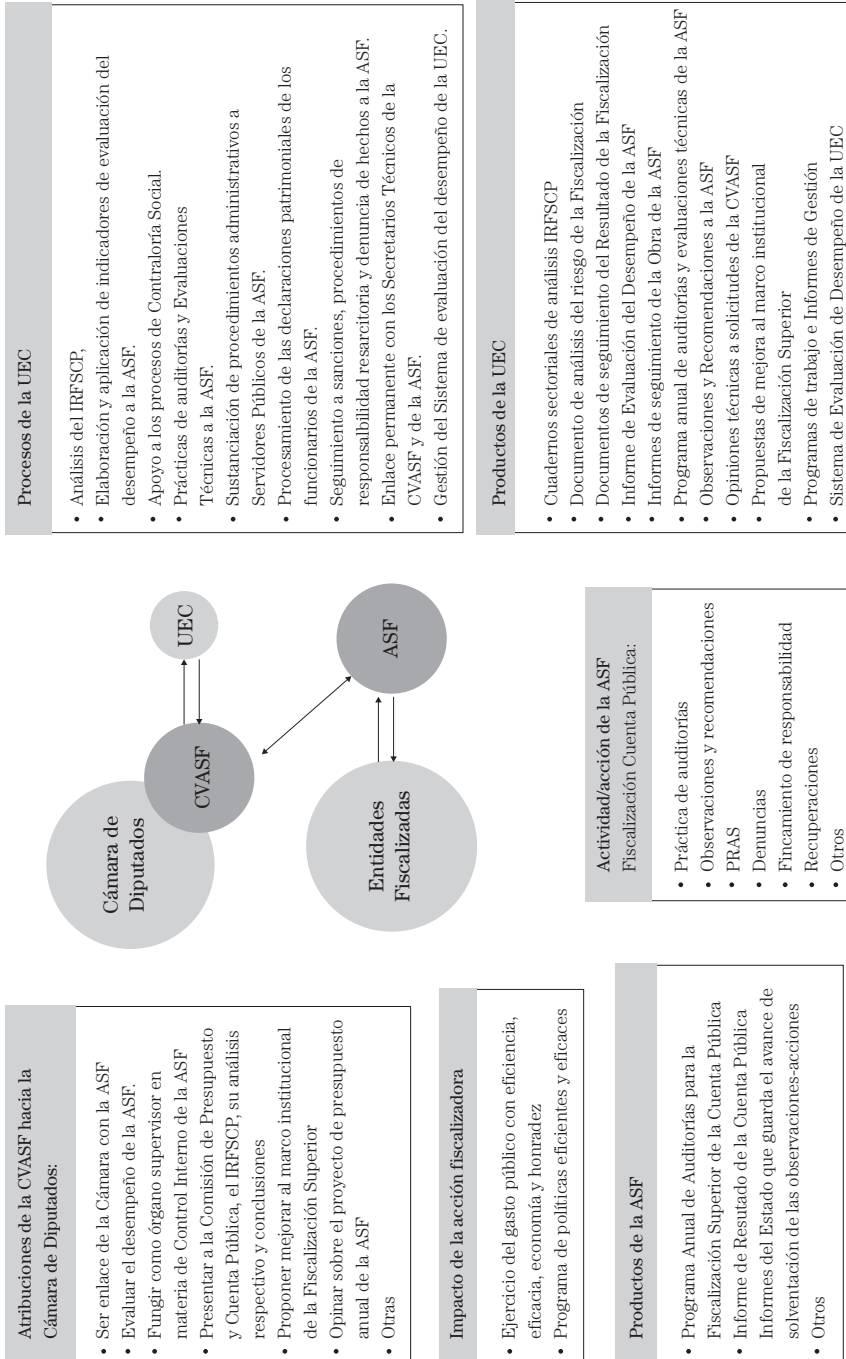
1.3. Plan Estratégico 2015-2018

Según lo expuesto hasta este punto, en el contexto creado por la legislación anticorrupción, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación —en especial— y la expectativa social de fortalecer la acción fiscalizadora confieren un renovado mandato para que la Cámara de Diputados actualice el Reglamento de la Unidad.

Con base en el Reglamento vigente se rediseñó su organización interna adoptando el paradigma de creación de valor agregado a la acción fiscalizadora en su conjunto y mejora de la efectividad de los programas y políticas públicas mediante la evaluación al desempeño, por medio de indicadores adecuados y un nuevo marco metodológico para avanzar hacia una fiscalización preventiva correctiva, propositiva y en tiempo real.

Esta decisión procura dar sentido propio y novedoso en la cadena de valor que caracteriza la nueva política de fiscalización tanto a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación como a su Unidad de Evaluación y Control, quienes tendrán la función de identificar y evaluar la capacidad y el nivel de incidencia de las auditorías implementadas.

Además de robustecer la fiscalización superior, se busca la aplicación del marco legal en la promoción de los servidores públicos orientados por los principios de honestidad, lealtad, eficiencia, legalidad e imparcialidad.



Fuente: Plan Estratégico 2015-2018 Unidad de evaluación y Control, CVASF-UEC-Secretaría Técnica, junio 2015.

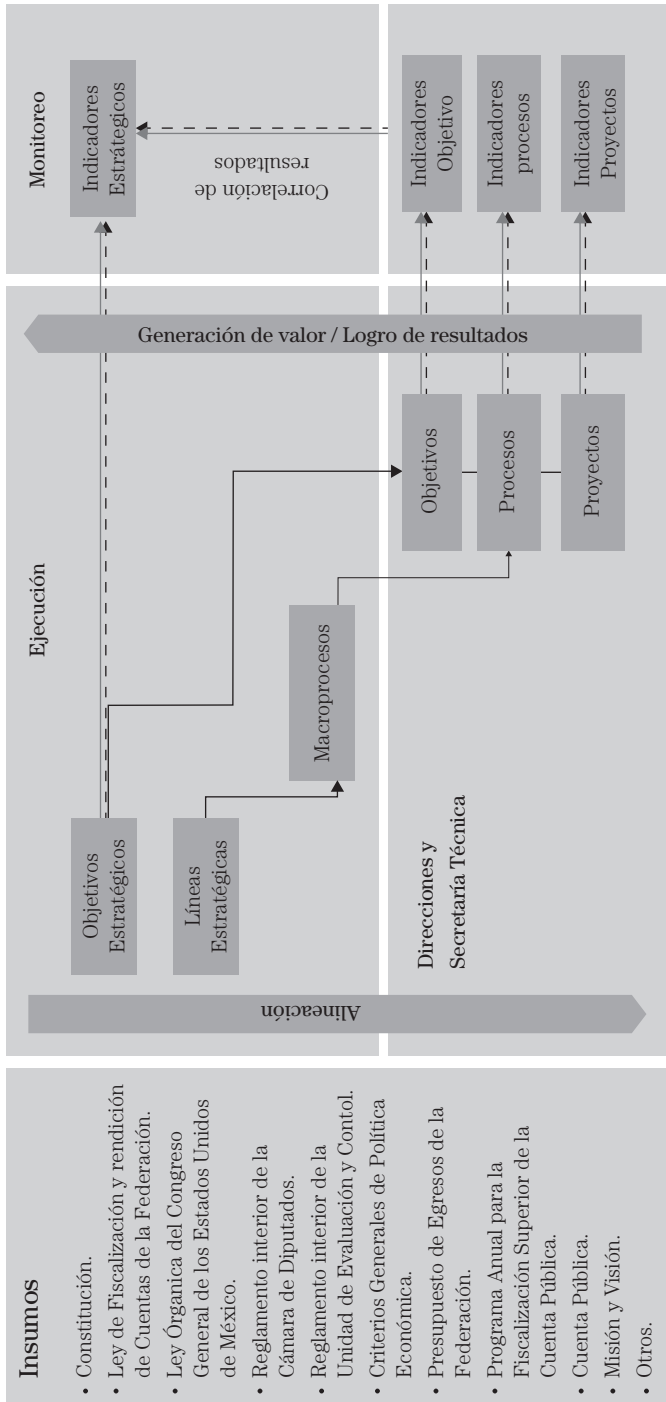
En la aplicación del Reglamento Interior, se elaboró un plan estratégico y otros documentos que regulan el funcionamiento de la Unidad, los cuales fueron publicados en la *Gaceta Parlamentaria* el viernes 14 de agosto de 2015.¹¹⁵ Éstos son los siguientes:

- Plan Estratégico, los Manuales e Instrumentos Normativos de la Unidad de Evaluación y Control aprobados para el ejercicio de sus funciones,
- Lineamientos para la Recepción, Registro, Control y Resguardo de las declaraciones, así como el Análisis de la Evolución Patrimonial de los Servidores Públicos de la Auditoría Superior de la Federación,
- Sistemas y Metodologías para el Análisis de la Fiscalización Superior,
- Lineamientos para la evaluación del desempeño de la Fiscalización Superior y del impacto de la acción fiscalizadora,
- Sistema de evaluación del desempeño de la Unidad de Evaluación y Control.

El Plan Estratégico permite a la Unidad cumplir con su misión y objetivos. Un aspecto clave en esta dinámica depende de la congruencia entre la estrategia y la táctica. Así es como se propuso un modelo de alineación entre objetivos estratégicos, líneas de acción y macroprocesos que engloban, a su vez, los objetivos particulares, procesos y proyectos de las áreas que conforman a la Unidad.

115 *Cfr. Gaceta Parlamentaria*, Año XVIII, Número 4339-D, México, Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 14 de agosto de 2015. Documento en línea, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/ago/20150814-D.pdf>

Gráfica 3.4 Modelo de alineación



Elementos estratégicos

Misión

Apoyar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la evaluación de la función fiscalizadora y del desempeño de la ASF, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública, así como vigilar que sus servidores públicos cumplan estrictamente las atribuciones del marco jurídico aplicable.

Visión

Que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, contribuya al proceso de consolidación del control parlamentario del gasto público Federal y del cumplimiento de los objetivos de los programas Federales, mediante la institucionalización de los procesos de mejora del desempeño de la fiscalización superior, con la participación activa de la sociedad civil.

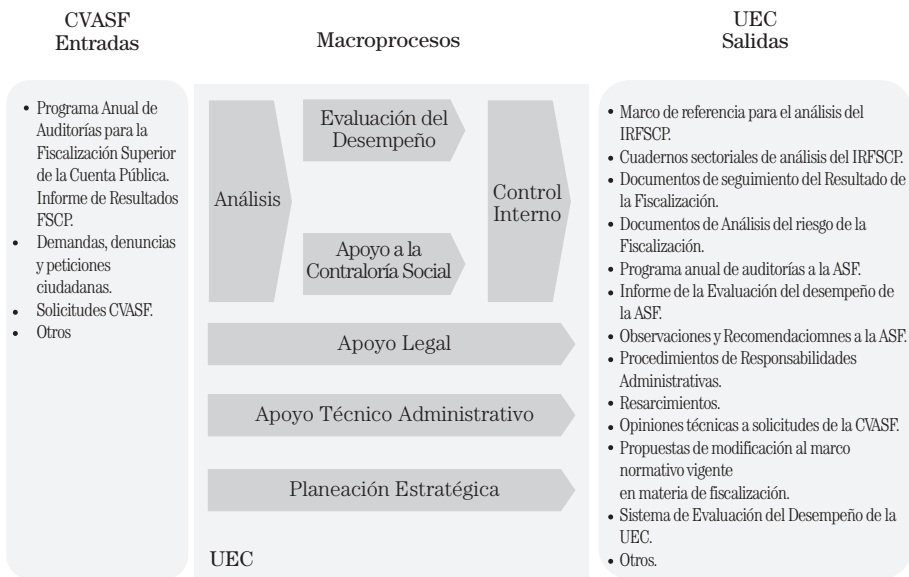
Objetivos estratégicos 2015-2018

1. Brindar de manera oportuna y eficiente las herramientas técnicas a la CVASF para que evalúe el desempeño de la ASF mediante la calidad en la elaboración del marco de referencia y su aplicación en el análisis técnico de la acción fiscalizadora.
2. Apoyar a la CVASF en el mejoramiento del desempeño de la función fiscalizadora de la ASF, mediante la elaboración de criterios metodológicos y la implementación de indicadores para la adecuada evaluación de su efecto o consecuencia.
3. Auxiliar a la CVASF a incorporar a la sociedad civil en el proceso de fiscalización superior mediante sus funciones de controlaría social.
4. Mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF, mediante la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas, a fin de promover la adopción de normas, políticas, estructuras y lineamientos, para que la operación resulte apegada a los principios constitucionales de economía, eficiencia, transparencia y honradez.
5. Promover que los servidores públicos de la ASF se conduzcan, en el desempeño de sus funciones, dentro del marco de legalidad establecido mediante la sustanciación de los procedimientos administrativos y el procesamiento de las declaraciones patrimoniales.
6. Brindar certidumbre jurídica a la CVASF y a la UEC en el ejercicio de sus atribuciones mediante la eficiente y oportuna asistencia legal.
7. Coordinar y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos de la UEC, con la participación que corresponda a la Controlaría Interna de la Cámara de Diputados e informar sus resultados a la CVASF, así mismo, fungir como enlace permanente con los Secretarios Técnicos de la CVASF y de la ASF, dando seguimiento a sus peticiones y proyectos.

Macroprocesos en la Unidad de Evaluación y Control: constituyen el primer nivel conjunto de acciones que deben realizarse para cumplir la misión, la visión y los objetivos de la Unidad, a saber:

- Análisis
- Evaluación del desempeño
- Apoyo a la Contraloría Social
- Control Interno
- Apoyo legal
- Apoyo técnico administrativo
- Planeación estratégica

Gráfica 3.5 Macroprocesos UEC



Líneas de Acción: constituyen la expresión de los elementos operativos de la Unidad, a partir de los cuales puede evaluarse el logro de los resultados esperados, por medio de los distintos proyectos y procesos que de ellas se desprenden:

Objetivo Estratégico: OE1. Brindar de manera oportuna y eficiente las herramientas técnicas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para que se evalúe el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

L1.1 Elaborar bajo los más estrictos estándares de calidad el marco de referencia relativo al ciclo económico presupuestal (Cuadernos de análisis de la Cuenta Pública; Pre-criterios y criterios del paquete económico; Análisis de la Ley de Ingresos; Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública nacional y subnacional; y Análisis del Informe de Avance de la Gestión Financiera).

L1.2 Ejecutar de forma oportuna y eficiente el análisis técnico de la acción fiscalizadora, a fin de brindar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación las herramientas técnicas necesarias para cumplir con su mandato en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, proponer las conclusiones y recomendaciones para la mejora continua de la acción fiscalizadora y el proyecto de informe de análisis de la fiscalización superior para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que remite la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

L1.3 Elaborar el informe de análisis sectorial de riesgos y oportunidades de la fiscalización, asimismo, el diseño de los sistemas de información correspondientes.

Objetivo Estratégico: OE2. Apoyar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en el mejoramiento del desempeño de la función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación.

L2.1 Elaborar los criterios metodológicos de evaluación del desempeño, así como implementar los indicadores para que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación pueda evaluar de forma adecuada el efecto o consecuencia de la función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación, y como resultado contribuya al mejoramiento de su desempeño.

L2.2 Diseñar y elaborar las políticas y procedimientos del proceso de acopio y acervo de datos e información en materia de fiscalización superior, así como dirigir el proceso de implementación de un sistema de información para la evaluación del alcance del proceso de fiscalización.

Objetivo Estratégico: OE3. Auxiliar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación a incorporar a la sociedad civil en el proceso de fiscalización superior.

L3.1 Apoyar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en las funciones de contraloría social para que ésta incorpore de manera gradual e incremental la participación de la sociedad civil en el proceso de fiscalización superior.

L3.2 Automatizar el proceso de contraloría social y desarrollar un sistema para el registro y seguimiento de opiniones, peticiones, solicitudes y denuncias que se dividen de la participación de la sociedad civil.

Objetivo Estratégico: OE4. Mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de la Auditoría Superior de la Federación.

L4.1 Llevar a cabo la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas para impulsar la mejora del desempeño organizacional, funcional y procedimental de la Auditoría Superior de la Federación.

L4.2 Promover la adopción de normas, políticas, estructuras y lineamientos, para que la operación de la Auditoría Superior de la Federación se apegue a los principios constitucionales de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez.

L4.3 Automatizar el proceso de auditoría y evaluación técnica para mejorar su operación e incrementar la productividad, y asimismo implementar un sistema informático para su correcto control y seguimiento. Por otra parte, llevar a cabo la digitalización de los papeles de trabajo que se deriven de las auditorías y evaluaciones técnicas.

Objetivo Estratégico: OE5. Promover que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan, en el desempeño de sus funciones, dentro del marco de legalidad establecido.

L5.1 Sustanciar los procedimientos administrativos derivados de las auditorías, evaluaciones técnicas, inconformidades, quejas, denuncias o de las omisiones en la presentación de declaraciones patrimoniales o por inconsistencias en la evolución patrimonial.

L5.2 Procesar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de que se conduzcan dentro del marco legal establecido en el desempeño de sus funciones. De igual forma, ampliar el alcance del sistema informático de declaraciones patrimoniales, incluyendo las declaraciones de inicio y conclusión, así como la recepción y seguimiento de las quejas y denuncias.

L5.3 Llevar a cabo la digitalización de los expedientes de procedimientos administrativos del área de responsabilidades administrativas de la Unidad de Evaluación y Control.

Objetivo Estratégico: OE6. Brindar certidumbre jurídica a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y a la Unidad de Evaluación y Control en el ejercicio de sus atribuciones.

L6.1 Brindar de manera eficiente y oportuna la asistencia legal a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y a las áreas de la Unidad de Evaluación y Control, para dar certidumbre jurídica en el ejercicio de sus atribuciones, y de igual forma desarrollar un sistema para el seguimiento de sanciones administrativas, procedimientos de responsabilidad resarcitoria, denuncias de hechos y multas de la Auditoría Superior de la Federación.

L6.2 Llevar a cabo la práctica de auditorías de legalidad a la Auditoría Superior de la Federación, conforme al programa específico de auditorías y evaluaciones técnicas, así como los lineamientos de auditoría aplicables y aprobados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Objetivo Estratégico: OE7. Coordinar y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos de la Unidad de Evaluación y Control.

L7.1 Brindar de manera periódica los avances y resultados de la Unidad de Evaluación y Control en el ámbito del Plan Estratégico, mediante los informes de gestión y los programas de trabajo, así como ser enlace permanente con los Secretarios Técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Auditoría Superior de la Federación, para dar seguimiento a sus peticiones y proyectos.

L7.2 Establecer un sistema de evaluación del desempeño para la mejora continua de los procesos y proyectos de la Unidad de Evaluación y Control, con la participación que corresponda a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, en el ámbito de sus atribuciones.

L7.3 Mantener actualizados el reglamento interior, los manuales administrativos y los instrumentos normativos para la evaluación del desempeño de la Unidad de Evaluación y Control.

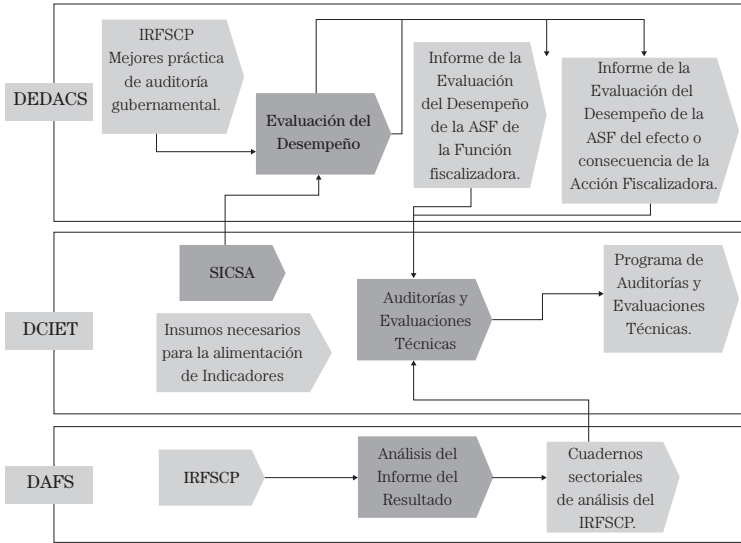
Innovación a través de la interacción de los procesos de la Cadena de Valor:

Como parte del proceso de innovación, se identificaron los procesos transversales en los que participan más de una Dirección y que contribuyen a la generación de valor por parte de las áreas de la UEC, bajo el principio de mejora continua. El propósito es institucionalizar las interacciones, así como formalizar el intercambio de productos (entradas y salidas) que generan beneficios importantes y que contribuyen de forma contundente con el logro de objetivos.

Las áreas responsables para el cumplimiento de estos objetivos son:

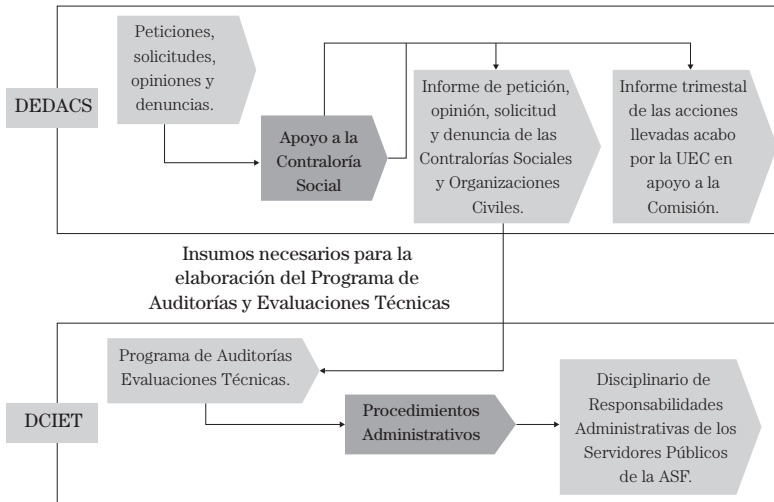
- Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las Funciones de Contraloría Social (DEDACS),
- Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica (DCIET),
- Dirección de Análisis de la Fiscalización Superior (DAFS),
- Dirección Jurídica para la Evaluación y Control (DJEC).

a) Mejora de la Integración el Programa de Auditorías y Evaluaciones Técnicas.



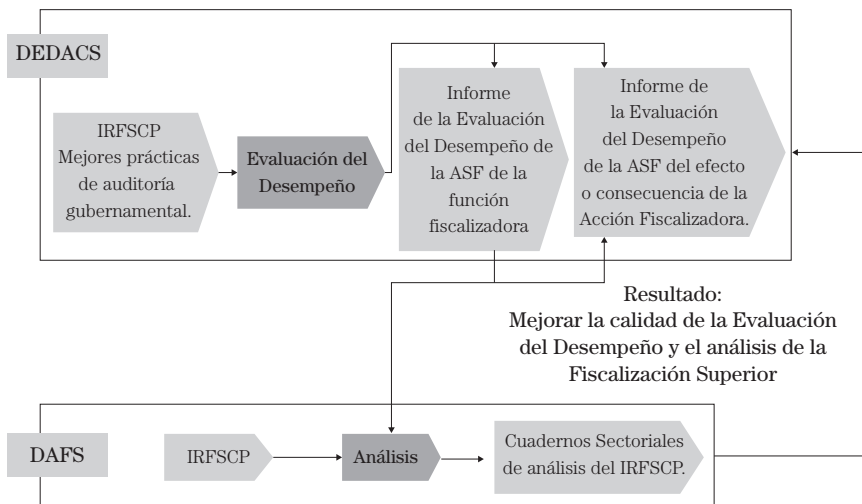
Resultado: mejora de la integración del Programa de Auditorías y Evaluaciones Técnicas.

b) Enriquecer el procedimiento Disciplinario de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

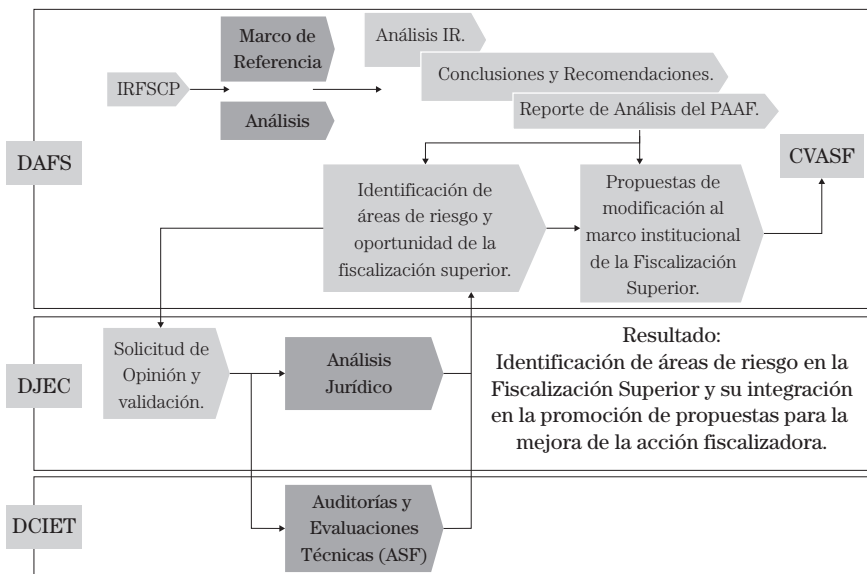


Resultado: contribución de la Contraloría Social en el proceso de sustanciación de los procedimientos disciplinarios de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la ASF.

c) Mejora de la calidad de la Evaluación del Desempeño y el análisis de la Fiscalización Superior.



d) Generación de Valor en la definición de áreas de riesgo y oportunidad de la Fiscalización Superior mediante la identificación de oportunidades de modificación al marco jurídico vigente.



1.4. El Sistema Nacional Anticorrupción y las nuevas demandas para la UEC

En virtud de que el artículo Séptimo transitorio del decreto que expide la nueva Ley indica que la Unidad de Evaluación y Control deberá actualizar su Reglamento Interior en un plazo máximo de 180 días —plazo que venció el 24 de abril de 2017—, la ASF actualizó su propio Reglamento el 20 de enero de 2017.

Las funciones que se asignaron a la UEC en el artículo 104 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016 y que requieren una radical edición del Reglamento Interior son las siguientes:

1. Atender prioritariamente las denuncias.
2. Participar en las sesiones de la Comisión para brindar apoyo técnico y especializado.
3. Emitir opinión a la Comisión respecto del proyecto de lineamientos y directrices que deberán observar las entidades locales para la fiscalización de las participaciones federales propuesto por el Auditor.
4. La Unidad de Evaluación y Control recibe de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de sus funciones de fiscalización.
5. En el artículo 103 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se establece que la Unidad de Evaluación y Control podrá imponer las sanciones administrativas no graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o, tratándose de faltas graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el Tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha Ley otorga a las autoridades investigadoras y substanciadoras.
6. Se añade que deberá garantizarse la estricta separación de las unidades administrativas adscritas a la Unidad, encargadas de investigar y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

7. De la misma manera, se identifican las tareas que deben realizarse para que la Unidad de Evaluación y Control ejerza su mandato legal, orientadas a la consolidación de la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación, como son:
8. Conocer el plan estratégico y el programa anual de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, en concordancia con su autonomía técnica.
9. Ejercer el requerimiento para que la Auditoría Superior de la Federación aclare y profundice en la fiscalización de la Cuenta Pública, así como en los Informes Individuales y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, con respeto a su autonomía técnica, y en cumplimiento de lo que señala la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
10. Conocer y opinar del presupuesto que proponga la Auditoría Superior de la Federación, con respeto a su autonomía de gestión.
11. Conocer la normativa de la Auditoría Superior de la Federación, concomitantemente con su autonomía de organización; y
12. Valorar las convocatorias y comparecencias, en su caso, de los auditores especiales de la Auditoría Superior de la Federación, concomitantemente con su autonomía de funcionamiento.

Para la atención y cumplimiento de su competencia y el despacho de los asuntos, la Unidad contará con un *staff* de servidores públicos, de conformidad a los artículos 107 y 108 de la Ley. Se propone que existan las siguientes unidades administrativas:

- I. Titular de la Unidad de Evaluación y Control
- II. Dirección de Análisis de la Fiscalización Superior
 - II.1. Subdirección de Análisis de la Fiscalización en Funciones de Gobierno
 - II.2. Subdirección de Análisis de la Fiscalización en Funciones de Desarrollo Social
 - II.3. Subdirección de Análisis de la Fiscalización en Funciones de Desarrollo Económico

- II.4. Subdirección de Análisis de la Fiscalización del Gasto Federalizado
- III. Dirección de Evaluación del Desempeño y Conducción de la Contraloría Social
 - III.1. Subdirección de Evaluación de la Fiscalización Superior
 - III.2. Subdirección de Conducción de la Contraloría Social
 - III.3. Coordinación de Evaluación de la Acción Fiscalizadora
- IV. Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica
 - IV.1. Subdirección de Investigación y Situación Patrimonial
 - IV.2. Subdirección de Auditorías
 - IV.3. Coordinación de Evaluación Técnica
- V. Dirección Jurídica para la Evaluación y Control
 - V.1. Subdirección de Servicios Legales
 - V.2. Coordinación Sustanciadora y de Apoyo Jurídico
- VI. Secretaría Técnica
 - VI.1. Coordinación de Planeación y Evaluación Estratégica
 - VI.2. Coordinación de Apoyo Técnico
 - VI.3. Coordinación Administrativa

Acuerdos Delegatorios

Para dar cumplimiento a las obligaciones que se desprenden de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, hasta en tanto no se apruebe un nuevo Reglamento Interior para la Unidad de Evaluación y Control, su Titular ha emitido varios acuerdos para delegar funciones en las Direcciones que componen esta misma Unidad:

3.1 Por acuerdo del Titular de la Unidad de Evaluación y Control, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 7 de julio 2017, se instruye a la Dirección de Análisis de la Fiscalización Superior a:

1. Analizar el Informe del Resultado, a partir de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, respecto de los informes individuales y específicos, así como al Informe General Ejecutivo, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente.
2. Atender las siguientes acciones relacionadas con la realización del marco de referencia para el análisis de la fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior:
 - a) Realizar los análisis sobre el ejercicio presupuestal, de riesgos.
 - b) Coordinar y supervisar la elaboración de marcos de referencia para el análisis de la fiscalización superior.
 - c) Coordinar los análisis de la información de los programas sectoriales, regionales y prioritarios que ejecute el Gobierno Federal a efecto de apoyar la elaboración de marcos de referencia para el análisis de la fiscalización superior.
3. Atender las siguientes acciones relacionadas con el apoyo en materia de apoyo técnico a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en el análisis del Informe General, así como de los Informes individuales y específicos:
 - a) Formular proyectos de estrategias, programas, mecanismos y procedimientos de evaluación de las auditorías que practica la Auditoría Superior.
 - b) Coordinar los informes de evaluación de los resultados de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior y el proyecto de conclusiones que establezca la legislación y normativa.
4. En materia de seguimiento al resultado de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior, deberá coordinar el seguimiento sistemático a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior y supervisar las tareas de evaluación del proceso de solventación.
5. Acatar con precisión el tratamiento y custodia que disponen las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

3.2 Por acuerdo del Titular de la Unidad de Evaluación y Control, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 7 de julio 2017 se instruye a la **Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las Funciones de Contraloría Social** a:

1. Coordinar y supervisar la elaboración del informe anual que contenga los resultados, y en su caso las recomendaciones, derivados de la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior.
2. En materia de apoyo en las acciones para evaluar el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora:
 - a) Coordinar y supervisar el análisis del efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora.
 - b) Actualizar los indicadores para el análisis del efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora.
 - c) Coordinar y supervisar la elaboración del informe anual que contenga los resultados, y en su caso las recomendaciones, derivados del efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora.
3. En materia de conducción de la Contraloría Social:
 - a) Proponer y supervisar que se instrumenten las acciones para atender las opiniones, solicitudes y denuncias que presente la sociedad por medios electrónicos o por escrito sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior.
 - b) Proponer y supervisar que se instrumenten las acciones relacionadas con la atención de las peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, por sí o por conducto del Comité de Participación Ciudadana, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior en su programa anual de auditorías, y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe General y los Informes Individuales.
 - c) Informar al Titular los resultados del análisis de los informes que presente la Auditoría Superior.
4. Acatar con precisión el tratamiento y custodia que disponen las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

3.3 Por acuerdo del Titular de la Unidad de Evaluación y Control, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 7 de julio 2017 se instruye a la Secretaría Técnica a:

- Que con los recursos materiales, financieros, así como el capital humano con el que cuenta la Secretaría Técnica de la Unidad de Evaluación y Control, se instrumentalice la defensoría de oficio prevista en el artículo 208, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Dichas funciones serán realizadas por esa Secretaría Técnica de esta Unidad de Evaluación y Control hasta en tanto la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión no actualice el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, conforme a lo establecido en el artículo Séptimo Transitorio de la Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- En el desarrollo de esas atribuciones, deberá acatar las disposiciones normativas que se imponen en las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- Deberá informar puntual y periódicamente al Titular de la Unidad de Evaluación y Control, del cumplimiento del presente acuerdo.

3.4 Mediante acuerdo por el que se establecen las bases para la operación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en materia de las autoridades Investigadora y Sustanciadora, de fecha 03 de julio de 2017, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio del 2017, se instruye a:

- **La Subdirección de Investigación Administrativa y Responsabilidades** tendrá a su cargo la realización de las facultades que la Ley General de Responsabilidades Administrativas otorga a la autoridad investigadora, y que el artículo 103, segundo párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación confiere a la Unidad de Evaluación y Control; entre ellas:
 - a) Instrumentar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción de los servidores públicos de la Auditoría Superior y particulares.

- b) Recibir e investigar las quejas y denuncias que se promuevan con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Auditoría Superior.
- c) Realizar, por sí o a través del personal a su cargo, las acciones para la recepción de denuncias por faltas administrativas imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior o bien referidas a faltas de particulares, así como su atención prioritaria e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos de la Auditoría Superior, que puedan constituir posibles responsabilidades administrativas.
- d) Realizar por sí o a través de los servidores públicos a su cargo, el trámite y desahogo de los procedimientos administrativos de investigación.
- e) Suscribir los acuerdos para habilitar al personal a su cargo para realizar actuaciones, diligencias y notificaciones en los procedimientos administrativos de investigación seguidos a los servidores públicos de la Auditoría Superior o particulares.
- f) Acordar los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban, relacionados con los procedimientos administrativos de investigación de su competencia.
- g) Concluido el procedimiento de investigación, aprobar el acuerdo en el que se determine si existen o no elementos que presuman conductas constitutivas de probables faltas administrativas.
- h) Tramitar el recurso de inconformidad que se promueva contra la calificación de faltas no graves.
- i) Llevar a cabo todos los actos procesales respectivos en carácter de autoridad investigadora ante el Tribunal.
- j) Habilitar días y horas inhábiles para la práctica de diligencias.
- k) Ordenar medidas de apremio y dictar medidas cautelares.
- l) Solicitar el auxilio del Ministerio Público Federal o de las entidades federativas para determinar la autenticidad de documentos.
- m) Realizar, por sí o a través del personal a su cargo, todo tipo de notificaciones.

- n) Actuar como coadyuvante del Ministerio Público correspondiente, cuando formule denuncias, derivadas de sus investigaciones, previa aprobación del Titular y a instancia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- o) Inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes de la Auditoría Superior de la Federación.
- p) Verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada.
- q) Impugnar, en su caso, la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- **La Subdirección Consultiva y de Análisis Jurídico** tendrá a su cargo la realización de las facultades que la Ley General de Responsabilidades Administrativas otorga a la autoridad sustanciadora.

En el caso del procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas no graves:

- a) Prevenir a la autoridad investigadora respecto al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- b) Emplazar al presunto responsable y citar a las partes a la audiencia inicial.
- c) Acordar sobre el diferimiento de la audiencia inicial.
- d) Celebrar la audiencia inicial y acordar lo referente a las solicitudes que se realicen.
- e) Acordar sobre las pruebas ofrecidas, así como sobre la preparación y desahogo de las que se hayan ofrecido.
- f) Declarar abierto el periodo de alegatos y recibir los mismos de las partes.

En el caso del procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas graves:

- a) Admitir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- b) Prevenir a la autoridad investigadora respecto al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- c) Emplazar al presunto responsable y citar a las partes a la audiencia inicial.
- d) Acordar sobre el diferimiento de la audiencia inicial.
- e) Celebrar la audiencia inicial y acordar lo referente a las solicitudes que se realicen.
- f) Enviar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa el expediente y notificar de tal circunstancia a las partes.
- g) Recibir del referido Tribunal el expediente en caso de que considere que se trata de una responsabilidad administrativa no grave y sustanciar el procedimiento.

En el caso del recurso de reclamación, recibir la promoción correspondiente, ordenar el traslado a la contraparte y remitir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Previa autorización de los Titulares de la Unidad y de la Dirección Jurídica para la Evaluación y Control, abstenerse de iniciar el procedimiento cuando se reúnan los requisitos que establece el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades:

- a) Habilitar días y horas inhábiles para la práctica de diligencias.
- b) Ordenar medidas de apremio y dictar medidas cautelares.
- c) Solicitar el auxilio del Ministerio Público Federal o de las entidades federativas para determinar la autenticidad de documentos.
- d) Acordar, ventilar y resolver los incidentes que se promuevan.
- e) Realizar, por sí o a través del personal a su cargo, todo tipo de notificaciones.
- f) Resolver sobre las causas de sobreseimiento promovidas.

- g) Prevenir o a sancionar cualquier acto contrario al respeto debido hacia las personas en las diligencias que se realicen.
- h) Habilitar al personal a su cargo para realizar actuaciones, diligencias y notificaciones.

2. Acciones y contribución de la UEC hasta el presente

A partir de su creación en 2003, la UEC ha contribuido en al menos cinco ámbitos específicos:

1. Como parte del proceso de fiscalización y control parlamentario, institucionalización del proceso de análisis de la fiscalización superior de la cuenta pública y del desempeño de la ASF dentro de la Cámara de Diputados.
2. Adecuación del marco jurídico de la fiscalización superior y de la ASF, por vía de la formulación de propuestas de iniciativas de la Ley y de propuestas de cambios en los procesos y programas de la ASF, lo que en su conjunto se ha traducido en un fortalecimiento continuo de la fiscalización superior y en una reorientación gradual del enfoque tradicional de la fiscalización.
3. Mejoras en la planeación y programación de auditorías, en la práctica de las mismas, en los reportes de los resultados en las auditorías practicadas, y en la calidad del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que rinde la ASF a la Comisión, a partir de la formulación de recomendaciones a la ASF, derivadas del trabajo de análisis a la fiscalización superior de la Cuenta Pública.
4. Mejora de la gestión administrativa y operativa de la Auditoría Superior de la Federación, a partir de acciones de evaluación y control que en forma directa realiza la UEC a la ASF, como parte de su programa ordinario de trabajo.
5. Gestión del conocimiento mediante la especialización profesional, investigación, divulgación documental de los análisis y estudios realizados por la UEC y publicación de los marcos de referencia para el análisis de la fiscalización superior de la cuenta pública, entre otros.

2.1 Sistematización del ciclo de análisis de la cuenta pública

El análisis del Informe de la Cuenta Pública realizado por la Comisión, con el apoyo técnico de la UEC, se inicia con anterioridad a la entrega del Informe y trasciende el propio análisis de éste.

El ciclo inicia en mayo con la elaboración, por parte de la UEC, de un documento de *Análisis y comentarios sobre el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la cuenta Pública (PAAF)* del ejercicio ya concluido, a fin de que los integrantes de la Comisión tengan una visión clara y precisa sobre las auditorías que prevé practicar la ASF en el marco de su revisión de la cuenta pública, el enfoque de fiscalización prevista, los temas y programas estratégicos a ser fiscalizados, la consideración a las auditorías propuestas por la Comisión, una comparativa con anteriores programaciones de auditorías; y reflexiones sobre aquello que queda pendiente en fiscalización programada.

En una segunda etapa, durante el segundo semestre del año previo a la entrega del Informe del resultado, la Unidad elabora un *Marco de referencia para el análisis de la fiscalización superior de la cuenta pública*, el cual considera un diagnóstico de comportamiento sectorial y programático de la cuenta pública de que se trate, mismo que es editado y publicado. El propósito es ofrecer al legislador miembro de la Comisión, un contexto sobre el comportamiento sectorial del ejercicio que el Informe del resultado deberá analizar la Comisión, a efecto de que éste pueda profundizar en su análisis que realice sobre la fiscalización superior de la cuenta pública, a partir del 20 de febrero del año siguiente.

No es sino hasta la tercera etapa cuando se realiza propiamente el *Análisis del informe de fiscalización superior de la cuenta pública que rinde a la ASF*, para cuyo efecto se prepara de forma anticipada una metodología de trabajo y organización dentro de la UEC y se propone una calendarización de fechas de las entregas de los documentos de análisis preparados por la UEC para apoyar el análisis de la Comisión, así como de las sesiones-reuniones de trabajo que la Comisión sostendrá con la ASF y la UEC.

A partir de la entrega del Informe del resultado, la UEC elabora seis documentos de apoyo a la Comisión para analizar el Informe: uno, que revisa los *Datos básicos del Informe del Resultado* y que es entregado de forma inmediata a la comisión para que ésta cuente con el panorama general de la fiscalización superior de la cuenta pública y cinco *Documentos*

de análisis sectorial del Informe que evalúan con mayor profundidad los resultados de las auditorías practicadas a nivel sectorial. Estos seis documentos son base para que la Comisión pueda llevar a cabo las mesas de trabajo en las que analiza el Informe del resultado de la ASF.

Con base en los trabajos realizados por la Comisión en las mesas de análisis, la UEC elabora un documento de las conclusiones de estos trabajos y, en su caso, de las recomendaciones que emite la Comisión a la ASF para mejorar su labor y contenido del Informe rendido. El *Documento de Conclusiones y Recomendaciones* es entregado por la Comisión a la ASF en sesión solemne.

En forma paralela, la UEC elabora un *Documento especial para la Comisión de Presupuesto y cuenta Pública acerca de las conclusiones de los trabajos de análisis del Informe de la ASF*, con el fin de apoyarla en su tarea dictaminadora de la Cuenta Pública.

Por último, la Unidad integra una *Memoria de los trabajos realizados por la Comisión en el análisis del Informe*, para su edición y publicación, con el propósito de que haya una constancia documental de estos trabajos y se rinda cuentas de la labor de la Comisión ante la ciudadanía y estudiosos de la fiscalización superior.

No obstante, el análisis de la fiscalización superior no concluye en la etapa antes referida. En una cuarta etapa, posterior al análisis del Informe, la UEC realiza un *Seguimiento semestral del estado que guarda la solventación de las observaciones-acciones que emite la ASF*, derivadas de la fiscalización superior de la Cuenta Pública; y también da seguimiento mediante un análisis de procedencia a la *Atención que brinda la ASF a las recomendaciones que emitió la Comisión, con motivo del análisis al Informe de fiscalización superior de la Cuenta Pública*.

Ha sido fundamental la intervención de la UEC para:

- Inducción a mejoras del marco jurídico de la fiscalización superior, a partir de la formulación de propuestas de oportunidades para el trabajo legislativo, de las cuales se definieron y probaron iniciativas como la de hacer posible la fiscalización de los fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos; la inclusión en Ley de la contraloría social; seguimiento semestral al estado que guardan las acciones

que emite la ASF a las entidades fiscalizadas y a los resarcimientos derivados de la fiscalización superior; el adelanto de las fechas de presentación de la Cuenta Pública, del Informe de su revisión y de su análisis; así como la entrega del documento de conclusiones de los trabajos de análisis de la fiscalización superior de la cuenta pública, preparado *ex profeso* para la Comisión de Presupuesto, para apoyar su labor dictaminadora de la cuenta pública, entre otras.

- Avances hacia la definición de un sistema nacional de contabilidad gubernamental, con aportaciones técnicas de forma conjunta con la SHCP, la Secretaría de la Función Pública, la ASF y la Comisión de Vigilancia.
- Impulso al mejoramiento del sistema contable para transparentar los recursos derivados de los Derechos de Fiscalización Petrolera y del PROFIS.

El 28 de febrero de 2017 la CVASF emitió el Acuerdo número CVASF/LXIII/002/2017, en el que establece el calendario, el formato de entrega del análisis y la presentación de los informes individuales e informe general y análisis del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016.

El acuerdo reviste importancia porque hasta el año 2016 el ciclo de la fiscalización tenía un periodo de revisión y discusión parlamentaria a partir de la entrega del informe anual en febrero. Como el 18 de julio de 2016 se publicó la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se reformó el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, contemplando que los nuevos calendarios para la fiscalización comenzaran a aplicarse a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública de 2016.

Por ello, la CVASF convino en que las acciones y actividades correspondientes a la recepción, análisis y observaciones de los Informes Individuales e Informe General derivados de la Fiscalización de la Cuenta Pública de 2016, que se aplicarán a lo largo de 2017 seguirán la estructura siguiente, articulada por tres bloques de informes individuales:

Tabla 3.5. Proceso de Revisión de Informes de la Fiscalización Superior de acuerdo con la nueva calendarización

Primer Bloque del proceso del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP):

Acciones	Actividades
1. Presentación y entrega de los Informes Individuales derivados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, por el Titular de la ASF a la Honorable Cámara de Diputados por conducto de la CVASF.	Reunión de trabajo entre CVASF y ASF.
2. La CVASF entregará a las Comisiones Ordinarias, los Informes correspondientes a su ramo o competencia, en el curso de los siguientes cinco días hábiles posterior a la entrega de los Informes Individuales, para que emitan opinión.	Recepción de opiniones o comentarios.
3. La UEC elaborará y entregará a la CVASF el documento de un primer reporte ejecutivo y oportuno sobre los principales hallazgos determinados por la ASF, los que servirán de apoyo para los trabajos de análisis, comentarios, preguntas y opinión. <ul style="list-style-type: none"> • Datos Básicos de los Resultados del Primer Bloque de los Informes Individuales de Auditorías Correspondientes a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. • Análisis Sectorial de los Resultados de los Informes Individuales de Auditorías de la Cuenta Pública. 	La recepción de preguntas, opiniones, observaciones o recomendaciones será: <ul style="list-style-type: none"> • De los Datos Básicos de los Resultados de los Informes Individuales • Del Análisis Sectorial
4. La Presidencia de la CVASF recopilará las preguntas, opiniones, observaciones o recomendaciones, y la enviará a la UEC para integre un cuadernillo y éste sea enviado a la ASF.	La ASF tendrá un término de cuatro días naturales para dar respuesta.
5. La UEC entregará a la CVASF el proyecto de documento <i>Conclusiones Parciales y, en su caso, Recomendaciones para la ASF</i> ,	Reunión de trabajo cerrada.
6. La CVASF envía el documento <i>Análisis de los Informes Individuales derivados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública</i> , incluyendo las <i>Conclusiones parciales</i> y, en su caso, recomendaciones para la ASF, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	

Segundo Bloque del proceso del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP):

Acciones	Actividades
1. Presentación y entrega de los Informes Individuales derivados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, por el Titular de la ASF a la Honorable Cámara de Diputados por conducto de la CVASF.	Reunión de trabajo entre CVASF y ASF.
2. La CVASF entregará a las Comisiones Ordinarias, los Informes correspondientes a su ramo o competencia, en el curso de los siguientes cinco días hábiles posterior a la entrega de los Informes Individuales, para que emitan opinión.	La recepción de opiniones o comentarios.
3. La UEC elaborará y entregará a la CVASF el documento de un primer reporte ejecutivo y oportuno sobre los principales hallazgos determinados por la ASF, que servirá de apoyo para los trabajos de análisis, comentarios, preguntas y opinión. <ul style="list-style-type: none"> • Datos Básicos de los Resultados del Primer Bloque de Informes Individuales de Auditorías Correspondientes a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública • Análisis Sectorial del Primer Bloque de Resultados de los Informes Individuales de Auditorías de la Cuenta Pública. 	Recepción de preguntas, opiniones, observaciones o recomendaciones será: De los Datos Básicos de los Resultados de los Informes Individuales. Del Análisis Sectorial.
4. La Presidencia de la CVASF recopilará las preguntas, opiniones, observaciones o recomendaciones, y la enviará a la UEC para que integre un cuadernillo y éste sea enviado a la ASF.	La ASF tendrá un término de cuatro días naturales para dar respuesta.
5. La UEC entregará a la CVASF el proyecto de documento <i>Conclusiones Parciales y, en su caso, Recomendaciones para la ASF</i> .	Reunión de trabajo cerrada.
6. La CVASF envía el documento <i>Análisis del Informe de Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública</i> , incluyendo las <i>Conclusiones y, en su caso, Recomendaciones para la ASF</i> , a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	

Tercer Bloque del proceso del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP):

Acciones	Actividades
<p>1. Presentación y entrega de los <i>Informes Individuales</i> y del <i>Informe General</i> derivados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por el Titular de la ASF a la Honorable Cámara de Diputados por conducto de la CVASF.</p>	<p>Reunión de trabajo entre CVASF y ASF.</p>
<p>2. La CVASF entregará a las Comisiones Ordinarias, los Informes correspondientes a su ramo o competencia, en el curso de los siguientes cinco días hábiles posterior a la entrega de los Informes Individuales y del IG, para que emitan opinión.</p>	<p>La recepción de opiniones o comentarios.</p>
<p>3. La UEC elaborará y entregará a la CVASF los documentos <i>Datos Básicos</i> y los <i>Cuadernos de Evaluación Sectorial de los informes</i>, que servirán de apoyo para los trabajos de análisis, comentarios, preguntas y opinión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Datos Básicos • Cuaderno 1. Sector Hacendario • Cuaderno 2. Funciones de Gobierno • Cuaderno 3. Funciones de Desarrollo Económico • Cuaderno 4. Funciones de Desarrollo Social • Cuaderno 5. Gasto Federalizado 	<p>La recepción de preguntas, opiniones, observaciones o recomendaciones, será:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De los cuadernillos 1 y 2 • De los cuadernillos 3 y 4 • Del cuadernillo 5
<p>4. Reuniones de trabajo y análisis respecto de los Informes Individuales y del Informe General por parte de la CVASF, ASF, Comisiones de la Cámara de Diputados y la UEC:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis en funciones de Gobierno, y Hacienda y Crédito Público; y de Desarrollo Económico. • Análisis en funciones Desarrollo Social y Gasto Federalizado. 	<p>Reuniones de la CVASF para analizar el trabajo de la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública, así como revisar los resultados de las auditorías a nivel sectorial y funcional. Salón de Protocolo del Edificio “C”.</p>
<p>4. La Presidencia de la CVASF recopilará las preguntas, opiniones, observaciones o recomendaciones, y las enviará a la UEC para integre un cuadernillo y éste sea enviado a la ASF.</p>	<p>La ASF tendrá un término de cuatro días naturales para dar respuesta.</p>
<p>5. La UEC entregará a la CVASF el proyecto de documento <i>Conclusiones y, en su caso, Recomendaciones para la ASF</i>.</p>	<p>Reunión de trabajo cerrada.</p>
<p>6. La CVASF entrega el documento <i>Conclusiones y, en su caso, Recomendaciones para la ASF</i>.</p>	<p>Reunión de trabajo entre la CVASF y ASF.</p>

Acciones	Actividades
7. La CVASF envía el documento <i>Análisis del Informe de Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública</i> , incluyendo las <i>Conclusiones</i> y, en su caso, <i>Recomendaciones para la ASF</i> , a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	
8. Publicación de Memoria.	Memoria de los trabajos realizados.

2.2 Evaluación técnica y control interno

En lo que corresponde a las funciones de control, el Reglamento Interior publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2014, establece para su Titular la atribución para planear y programar las auditorías, evaluaciones técnicas, visitas e inspecciones que practicará la Unidad a las diversas unidades administrativas que integran la Auditoría Superior y rendir los informes de los resultados que le soliciten la Cámara y la Comisión (artículo 8, fracción IX), que son ejecutadas por la Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica (artículo 19, fracción XXI).

Las revisiones practicadas por la UEC pueden clasificarse de la siguiente forma:

Auditorías de regularidad: mediante ellas se realiza un examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras, administrativas y operativas de la ASF, con el fin de evaluar la regularidad, la eficiencia, la eficacia y la economía en el manejo de los recursos y cumplimiento de objetivos y metas; en su caso, se plantean las recomendaciones que permitan sufragar las irregularidades detectadas que derivan en acciones de mejora que realiza la entidad de fiscalización superior. Adicionalmente, en los casos en que se considera algún incumplimiento normativo o daño patrimonial, se informa la observación para que el área de responsabilidades inicie el procedimiento de investigación y, en su caso, el procedimiento sancionatorio correspondiente.

Auditorías al desempeño: por medio de ellas, se realiza un examen integral de la gestión administrativa y operacional del ente fiscalizado, a) verificando que su actuación se llevó a cabo de conformidad con la normativa aplicable; b) evaluando el grado de eficiencia, eficacia o economía, en el cumplimiento de sus objetivos y metas, con base en los indicadores de resultados de sus principales procesos, estructura orgánica, así como la su-

ficiencia y congruencia de sus recursos. Las recomendaciones que se han realizado, derivan en acciones de mejora en los procesos que se auditan.

Evaluaciones técnicas: Esta actividad permite analizar objetiva y sistemáticamente que la ASF se apegue a la normativa interna aplicable en el desarrollo de su función sustantiva de fiscalización (realización de auditorías); se evalúa que los objetivos de las auditorías realizadas sean congruentes con los resultados obtenidos y que las observaciones, recomendaciones y promoción de acciones que realiza la entidad de fiscalización superior, derivadas de estos resultados, están debidamente sustentadas en las normas aplicables. En su caso, la UEC emite las recomendaciones que han permitido corregir algunas actuaciones de la ASF.

Derivado de las reformas en materia de anticorrupción, en el artículo Séptimo Transitorio del decreto de expedición de las leyes secundarias en materia anticorrupción, entre las que se encuentra la LFRCF, se estableció que la Cámara de Diputados deberá actualizar el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC,) en un plazo no mayor a 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de esa Ley.

Como entre las atribuciones adicionales que confiere la Ley a la Auditoría Superior de la Federación en cuanto a la revisión tanto de las participaciones estatales como la deuda pública de los Estados, el trabajo de revisión de la UEC se incrementa, toda vez que se incorporan revisiones a las participaciones y deuda pública de los Estados.

Con la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Dirección General de Control Interno y Evaluación Técnica de la UEC también modifica su estructura en función de sus atribuciones, ya que la Ley marca la necesidad de tener en forma separada el área investigadora de aquella que sustanciará los procedimientos cuando las faltas detectadas no sean graves.

Así, la autoridad investigadora dependerá de la Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica, con la atribución de recibir las denuncias, indagar, reunir pruebas y, de proceder, formular el informe de presunta responsabilidad y operar como parte en los procedimientos ante las autoridades sustanciadora y resolutora.

Por su parte, la autoridad sustanciadora se integra a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la UEC, con el objetivo de dar cumplimiento a la separación de atribuciones y no ser juez y parte.

El artículo 23, fracción XXI y 25, fracción XVI del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control establece la implementación de un “Sistema de Seguimiento de PRAS, Denuncias de Hechos y Multas de la ASF”. De ahí que se asigna a la Unidad la operación de un sistema informático alimentado por requerimientos de información a la Auditoría Superior de la Federación. Gracias a la implementación de este Sistema, se dispone de una herramienta tecnológica para monitorear el avance obtenido por parte de la Auditoría Superior de la Federación en su labor de las acciones derivadas de la fiscalización superior de la Cuenta Pública. El proyecto permitirá identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y áreas de riesgo. Lo anterior tiene como único objetivo coadyuvar al fortalecimiento de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En virtud de que el artículo Séptimo transitorio del decreto que expide la nueva Ley indica que la Unidad de Evaluación y Control deberá actualizar su Reglamento Interior en un plazo máximo de 180 días, plazo vencido el 24 de abril de 2017. Por su parte, la ASF actualizó su propio Reglamento el 20 de enero de 2017.

El nuevo reglamento interior permitirá desempeñar las atribuciones que corresponden a la UEC para aplicar tanto la LPRCF como la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En este último caso, la Unidad tiene que acometer la tarea de imponer sanciones administrativas por faltas no graves y, en el caso de falta grave, promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La UEC tendrá que contar con procedimiento para ejercer como autoridad sustanciadora en caso de faltas graves o no graves; en el caso de faltas no graves, puede ser autoridad resolutoria y emitir fallo. Por último, también le compete establecer una defensoría de oficio.

Por tal motivo, en materia de control interno, la UEC debe contar con autoridades investigadora, substanciadora y resolutoria, así como en materia jurídica debe contar con atribuciones respecto de procesos legales y amparo.

De estas investigaciones, pueden resultar hallazgos que deslinden responsabilidades en una o varias instancias del servicio público, ya sea de la administración pública federal o incluso de administraciones locales. En esos hallazgos, también es posible que se obligue la intervención de la Auditoría Superior de la Federación para recomendar las investigaciones o formular las denuncias a las que pudiera haber lugar. En casos como éstos, estarán reforzándose las capacidades de control en los diferentes órdenes participantes.

Tabla 3.2 Propuestas de la CVASF, con el apoyo técnico de la UEC para fortalecer la fiscalización superior, derivadas del análisis de la revisión de la Cuenta Pública, 2002-2014

Propuestas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total	37	45	29	40	48	98	190	278	339	235	242	61	178	1,820
Recomendaciones a la ASF	37	45	29	40	17	8	11	6	8	7	17	12	13	250
Temas de interés para consideración de la ASF en sus programas de auditorías	0	0	0	0	0	0	35	85	74	91	73	0	0	358
Propuestas de auditorías	0	0	0	0	31	62	74	95	91	53	94	14	30	544
Propuestas de estudios	0	0	0	0	0	28	4	7	20	10	16	5	13	103
Propuestas de evaluaciones de políticas públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	13	10	13	43
Áreas de oportunidad	0	0	0	0	0	0	66	85	104	67	29	20	109	480
Temas para generar iniciativas de ley	0	0	0	0	0	0	0	0	22	0	0	0	0	22
Temas para generar puntos de acuerdo	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	8
Sugerencias para fortalecer la fiscalización superior	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	12

Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

2.3. Evaluación del desempeño

El artículo 74, fracción VI, de la Constitución prevé la evaluación del desempeño de la ASF, así como la Ley de 2009 y la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación contemplan entre las atribuciones de la CVASF evaluar el desempeño de la ASF, respecto del cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías.

El mismo ordenamiento enunciaba que “la evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la entidad de fiscalización cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución y la Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan”. Adicionalmente, la Ley de 2009, facultaba a la UEC para proporcionar apoyo técnico a la CVASF en la evaluación del desempeño de la ASF.

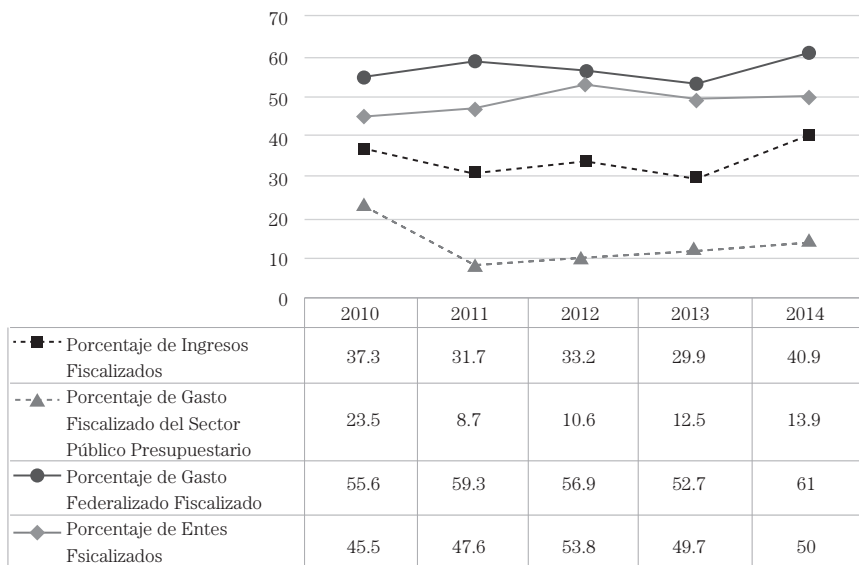
En este tenor, en la *Gaceta Parlamentaria* del 14 de agosto de 2015, se institucionalizaron los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de la Fiscalización Superior y de la Acción Fiscalizadora”, lo que no tiene precedente en otros países.¹¹⁶

Los indicadores para evaluar el desempeño de la función de fiscalización de la ASF son 20 que se distribuyen con base en cuatro aspectos temáticos: *i)* planeación de la fiscalización, *ii)* ejecución, *iii)* seguimiento y *iv)* gestión del recurso humano.

A su vez, los indicadores para la evaluación del efecto y consecuencia de la acción fiscalizadora de la ASF son 24. La premisa metodológica para la evaluación del efecto es que la acción de fiscalización debe resultar en una mejora en la calidad de la labor parlamentaria y desempeño de los entes fiscalizados; en tanto que la premisa para la evaluación de la consecuencia, consiste en que la promoción de acciones debe ser eficiente, eficaz y con calidad para mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de los funcionarios y entes fiscalizados.

¹¹⁶ Jorge Ortiz, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016.

Gráfica 3.6. Evaluación del Proceso de Planeación: Cobertura de la ASF



Fuente: elaboración propia.

Es fundamental mencionar que durante el proceso de diseño e implementación de los indicadores se ha trabajado y se mantiene comunicación permanente con la ASF.

Como la Ley vigente mantiene y faculta a la CVASF para evaluar el desempeño y el efecto y la consecuencia de la función de fiscalización de la ASF, pero, debido a las nuevas atribuciones asignadas, en el futuro próximo se plantearán nuevos indicadores —por ejemplo, para medir el alcance de la fiscalización en materia de participaciones federales y de deuda subnacional—, la actualización de los “macroprocesos, procesos, procedimientos” de la ASF deben permitir plantear una nueva propuesta sustentados en dichos elementos normativos.

Actualmente, la UEC ha publicado el documento denominado “Panorama de la Fiscalización Superior en México”,¹¹⁷ donde se recoge esta evaluación del desempeño para lo concerniente a la Cuenta Pública 2013 y se dispone de una actualización para la Cuenta de 2014. Éstos se encuentran disponibles en la página de internet de la Unidad.

117 J. Ortiz, *Panorama de la fiscalización en México, 2016*, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, México, 2017.

Tabla 3.3 Indicadores para la Evaluación del Desempeño de la ASF y el Efecto o Consecuencia de la Acción Fiscalizadora

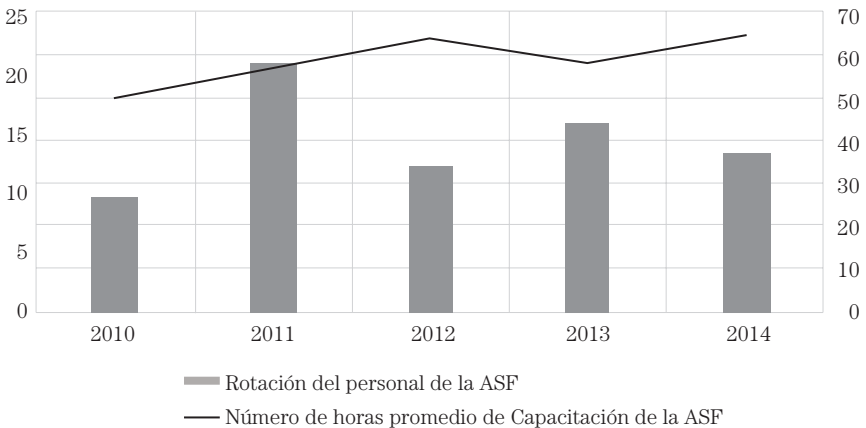
Evaluación del Desempeño	Proceso de Planeación	<p>Porcentaje de ingresos fiscalizados</p> <p>Porcentaje de gasto fiscalizado del Sector Público Presupuestario</p> <p>Porcentaje de gasto a otros conceptos fiscalizados</p> <p>Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado</p> <p>Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados</p> <p>Porcentaje de entes fiscalizados</p> <p>Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizadas</p> <p>Porcentaje de auditorías de regularidad</p> <p>Porcentaje de auditorías de desempeño</p>
	Proceso de Ejecución	<p>Porcentaje de variación en las auditorías programadas</p> <p>Porcentaje de auditorías de desempeño ejecutadas respecto a las planeadas</p> <p>Porcentaje de auditorías de regularidad ejecutadas respecto a las planeadas</p>
	Proceso de Seguimiento	<p>Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de los pronunciamientos por parte de la ASF</p> <p>Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de la formulación de los Pliegos de Observaciones</p> <p>Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de Ley de la emisión de las Promociones de responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS)</p> <p>Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de las resoluciones del procedimiento del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias</p>
	Proceso de Gestión del Recurso Humano	<p>Rotación laboral del personal de la ASF</p> <p>Número de horas promedio de capacitación de la ASF</p> <p>Calificación promedio del Programa Anual de Capacitación de la ASF</p> <p>Porcentaje de cobertura del Programa Anual de Capacitación</p>
Evaluación del Efecto o la Consecuencia de la acción fiscalizadora	Efecto de la acción fiscalizadora	<p>Percepción de los Legisladores sobre la Auditoría Superior de la Federación</p> <p>Percepción de los entes auditados sobre el desempeño de la ASF</p> <p>Percepción de los grupos de interés sobre el impacto y utilidad de la ASF</p> <p>Porcentaje de Diputados Federales que conocen los informes de la ASF</p> <p>Personal Técnico que conoce los informes de la ASF</p> <p>Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en la elaboración de iniciativas de Ley</p> <p>Personal Técnico que utiliza información de la ASF para la Dictaminación</p> <p>Porcentaje de Acciones de Control Parlamentario de Diputados Federales que refieran información de la ASF</p> <p>Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario</p> <p>Personal Técnico que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario</p> <p>Porcentaje de Comisiones que emiten opinión sobre el Informe del Resultado</p>

Evaluación del Efecto o la Consecuencia de la acción fiscalizadora	Consecuencia de la acción fiscalizadora	Porcentaje de recomendaciones procedentes
		Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en la Administración Pública Federal
		Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en otros entes
		Porcentaje de solicitud de aclaraciones por auditoría ejecutada
		Pliegos de Observaciones por auditoría ejecutada
		Pliegos de Observaciones en el gasto federalizado por auditoría ejecutada
		Recomendaciones por auditoría ejecutada
		Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias por auditoría ejecutada
		Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias al gasto federalizado por auditoría ejecutada
		Porcentaje de Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias derivados de los Pliegos de Observaciones
		Tasa de retorno de la ASF
		Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto determinado
		Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto fiscalizado

En lo que se refiere al proceso de planeación, la evaluación del desempeño practicada por la UEC pone de manifiesto que hay un crecimiento sostenido de la cobertura del gasto y de los entes públicos que son sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

El proceso de seguimiento observado indica un cumplimiento de 100% en los términos en que se tiene que responder a las observaciones y sanciones de la ASF, lo que tiene que destacarse como una forma en que se respalda la labor del ente fiscalizador y se procura la mejora con base en las auditorías practicadas.

Gráfica 3.7 Indicadores de Gestión de Recursos Humanos

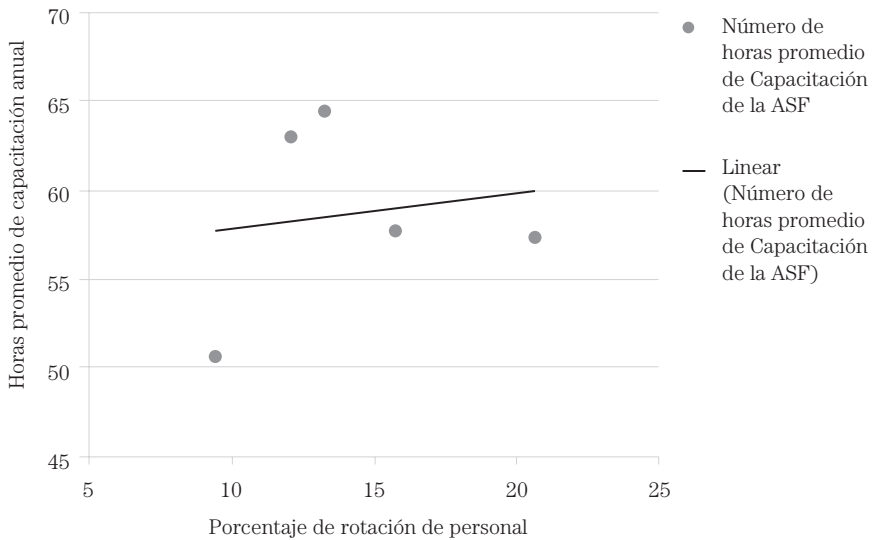


Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

En cuanto a la dimensión de recursos humanos, los indicadores creados por la UEC y aprobados por la Comisión permiten descubrir que la rotación de personal incide en los tiempos de capacitación, presumiblemente porque se requiere invertir más tiempo en la preparación del personal que se incorpora y, además, se pierde el capital humano previamente capacitado.

Como se aprecia en la gráfica 3.8, se identifica una correlación positiva —aunque débil— entre la rotación de personal y el tiempo destinado anualmente a la capacitación.

Gráfica 3.8 Correlación entre rotación de personal (% anual) y capacitación (horas promedio al año) de la ASF

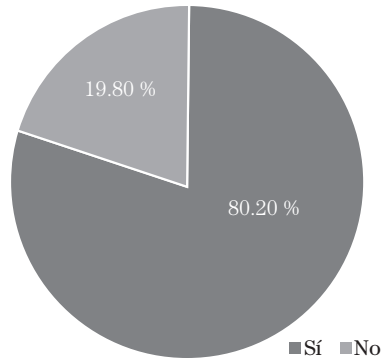


Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

Por lo que toca a la evaluación del efecto de la acción fiscalizadora, considerando la forma en que los legisladores reciben y aprovechan la información procedente de la entidad de fiscalización, es decir, el uso que dan a los informes de fiscalización para ejercer un control parlamentario, se tienen interesantes resultados.

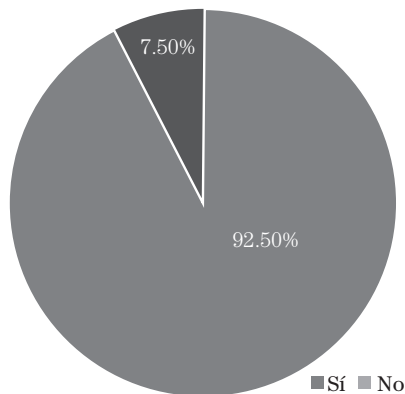
Los entes auditados tienen una opinión favorable acerca del beneficio que les ofrecen las recomendaciones resultantes del trabajo de la ASF, pues 80% cree que es posible aplicarlas en la mejora de los entes sujetos a fiscalización.

Gráfica 3.9 ¿Considera que es fácil traducir las recomendaciones de la ASF en modificaciones para la gestión pública de su dependencia o programa?



Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

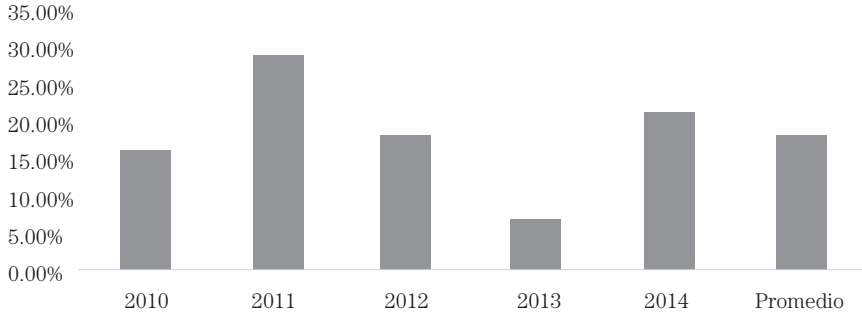
Gráfica 3.10 ¿Podría mencionar si conoce los informes, reportes y estudios que elabora la Auditoría Superior de la Federación?



Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

En la última evaluación disponible, correspondiente al 2016, se encontró que 92.5% de los legisladores conocen los informes que produce la ASF. A su vez, en promedio 18.4% de las Comisiones en la Cámara de Diputados han hecho llegar observaciones respecto al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, lo que da cuenta de una importante área de oportunidad para un mejor aprovechamiento de los productos de la ASF.

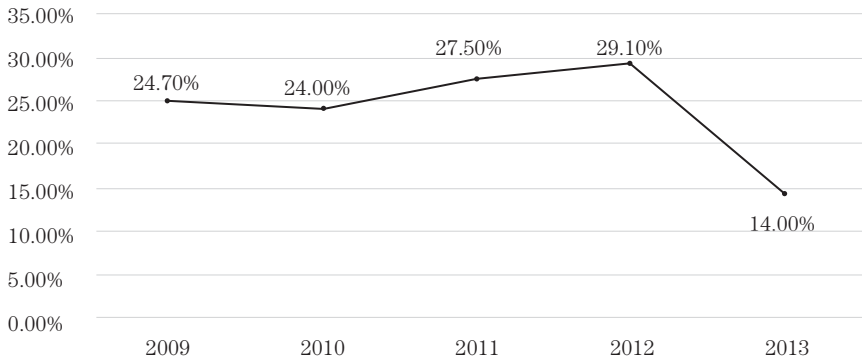
Gráfica 3.11 Porcentaje de comisiones que emiten opinión sobre el informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública



Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

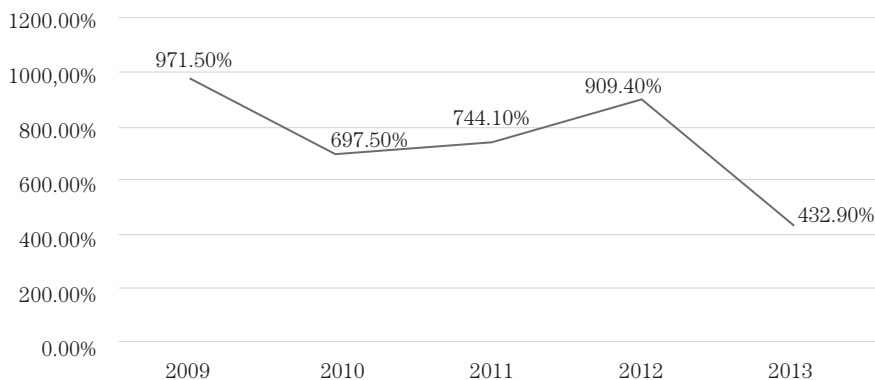
Por otro lado, una de las preocupaciones que se recogen frecuentemente es sobre la correlación costo beneficio de la existencia de la ASF. Al respecto, el sistema de indicadores para la evaluación del desempeño arroja un balance neto positivo, como puede reconocerse por los resultados de la gráfica 3.12.

Gráfica 3.12. Porcentaje de recuperaciones operadas en la revisión de la cuenta pública 2009-2013



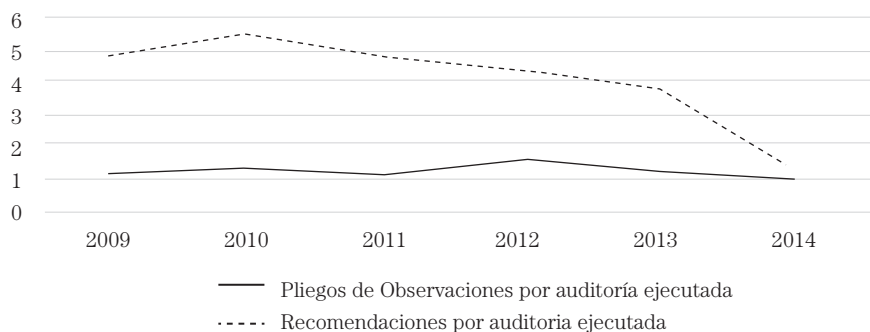
Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

Gráfica 3.13 Tasa de retorno de la ASF 2009-2013



Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UECC, 2017.

Gráfica 3.14. Observaciones y Recomendaciones en promedio por auditoría ejecutada por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2009-2014



Fuente: elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UECC, 2017.

Por último, quiero referirme a un par de indicadores correspondientes al número de Pliegos de Observaciones y al número de recomendaciones en promedio que produce cada auditoría ejecutada por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2009-2014. En esta materia, aproximadamente es 1 el promedio de pliegos de observaciones y el de recomendaciones llega a 4, si bien, ha disminuido progresivamente, hasta alcanzar en el último registro un número equiparable de 1, por auditoría.

2.4 Contraloría Social

La Secretaría de la Función Pública define la Contraloría Social como “el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”.¹¹⁸

Esta figura comenzó a operarse ligada a los programas nacionales de desarrollo social y, más recientemente, quedó enmarcada en las políticas de detección de irregularidades y modernización administrativa que buscan la retroalimentación del ciudadano para la mejora en la gestión pública.

Tras la Reforma Constitucional al artículo 109 de la Carta Magna, se incorporó un párrafo que faculta lo siguiente: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”; con ello, se abre una amplia veta para el ejercicio del control parlamentario respecto de las responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que respecta a la fiscalización superior, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en 2009, se incluyó por primera vez la figura de Contraloría Social como parte de las facultades de la Comisión de Vigilancia; así, se asignaron tareas específicas a la Unidad de Evaluación y Control para su operación, en los artículos 109 y 110:

Artículo 109. La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.

Artículo 110. La Comisión recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

¹¹⁸ *Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas-Sefir*, Saltillo, Coahuila. Documento en línea, disponible en <http://www.contraloriasocial.gob.mx/index.html>

Con base en estas disposiciones, en el artículo 17 del Reglamento Interior de la UEC de 2014, se estableció que existiría una Subdirección de Apoyo en las Funciones de Contraloría Social adscrita a la Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las Funciones de Contraloría Social, con las siguientes responsabilidades:

- I. Auxiliar a la Comisión en funciones de contraloría social para que ésta mantenga la relación y comunicación con las personas y sociedad civil y así fortalecer la rendición de cuentas.
- II. Proponer a la Comisión estrategias y mecanismos para que mantenga comunicación con las personas y sociedad civil, a efecto de fomentar la cultura de la rendición de cuentas.
- III. Realizar y llevar el registro y seguimiento de las peticiones, solicitudes y denuncias que reciba la Comisión, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior en su programa anual de auditorías, y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.
- IV. Proponer mecanismos para mejorar el funcionamiento de fiscalización considerando las opiniones, solicitudes y denuncias de las personas y sociedad civil.
- V. Aportar los elementos a la Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las Funciones de Contraloría Social, para la integración del informe trimestral que el Titular debe rendir a la Comisión.
- VI. Por instrucciones de la Comisión realizar investigaciones en relación a las tendencias de la participación ciudadana en la fiscalización.
- VII. Proponer y acordar con su superior jerárquico la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro del ámbito de su competencia.
- VIII. Proponer para la aprobación de la Comisión las políticas y procedimientos en el acopio y acervo de datos e información en materia de resultados de la fiscalización ciudadana.
- IX. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En el objetivo estratégico número 3, el programa Anual de Trabajo de la Unidad recoge algunas de las acciones a desarrollar para el cumplimiento de esta encomienda:

- Informar sobre el registro y seguimiento de las peticiones, solicitudes y denuncias que la sociedad civil realiza a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para generar con ello un registro y seguimiento del despacho de las peticiones, solicitudes y denuncias que reciba la Comisión.
- Apoyar en la coordinación de las acciones realizadas para atender las opiniones, solicitudes y denuncias que realizan las personas y sociedad civil sobre el funcionamiento de la fiscalización realizada por la ASF.

Por su parte, en el más reciente Informe Anual de Gestión 2015, se da cuenta que:

- Se concluyó la propuesta de estrategias y proyectos con procesos, vinculatorios con la sociedad civil.
- Se diseñó el sistema electrónico de registro y seguimiento de las solicitudes que se presenten a la CVASF. El *software* contempla distintos procesos y componentes.
- Se elaboraron cuatro informes trimestrales sobre el registro y seguimiento de las peticiones, solicitudes y denuncias procedentes de la sociedad civil.
- Se concluyó el proyecto de Guía para la Atención de las Peticiones, Opiniones, Solicitudes y Denuncias de la Contraloría Social de la Fiscalización Superior, con el fin de dar operatividad a las actividades de la Contraloría Social de la Fiscalización Superior; dicho documento servirá de guía técnica al personal evaluador.

Por lo que toca a la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se modifican los artículos relacionados con la figura de la Contraloría Social, especificando la competencia tanto de la Comisión de Vigilancia de la ASF como de la Unidad de Evaluación y Control de la ASF, órgano técnico de la primera, ampliando sus alcances; los artículos son el 110 y el 111, como se ve a continuación:

Artículo 110. La Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el Informe General. Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, debiendo el Auditor Superior de la Federación informar a la Comisión, así como a dicho Comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.

Artículo 111. La Unidad recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de sus funciones de fiscalización.

Dichas opiniones, solicitudes o denuncias podrán presentarse por medios electrónicos o por escrito libre dirigido ante la Unidad. La Unidad pondrá a disposición de los particulares los formatos correspondientes.

Con estas modificaciones legales, la figura de la Contraloría Social fortalece la participación ciudadana, para pronunciarse con plena libertad e individualidad respecto de las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y, por otro lado, manifestarse al detectar irregularidades sobre la función de fiscalización a cargo del ente superior de fiscalización.

Valgan algunas palabras para comentar que la Contraloría Social ocupa también un puesto en el Sistema Nacional Anticorrupción, pues en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se precisa que:

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

...

XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

Sustentado en el artículo 110, la sociedad civil podrá hacer peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas, las cuales po-

drán entregarse a la CVASF o al Comité de Participación Ciudadana, para que la ASF las considere en su programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales o general.

En cuanto a denuncias, éstas pueden dar pie a investigaciones en el mismo ejercicio, puesto que el principio de anualidad y posterioridad han dejado de interponerse como obstáculo para practicar auditorías en tiempo real.

En todo caso, el Auditor Superior deberá informar por el destino que tengan estas solicitudes tanto a la Comisión como al Comité.

2.5 Gestión del Conocimiento

Las actividades que se realizan gracias al calificado trabajo del personal de la UEC están sustentadas en el artículo 109 de la LFRCF: “Los servidores públicos de la Unidad serán personal de confianza y deberán cumplir los perfiles académicos de especialidad que se determinen en su Reglamento, preferentemente en materias de fiscalización, evaluación del desempeño y control”.

Como proceso de desarrollo institucional, en el periodo del primer Titular de la Unidad, Mtro. Roberto Michel Padilla, se había logrado mucho, por lo que al inicio de mi responsabilidad como segundo Titular, a partir de 2011, se propuso seguir una línea de trabajo de consolidación de la UEC, para lo cual se impulsó la actualización normativa mediante la aprobación de un nuevo reglamento para la Unidad acorde con la LFRCF, un nuevo esquema de planeación estratégica y la capacitación intensiva del personal. La primera de estas acciones siempre requiere un amplio acuerdo de la Comisión y el voto del pleno de la Cámara. Lo segundo dependía de la aprobación de la reglamentación, pero lo tercero podía cumplirse inmediatamente, contando con la anuencia de la CVASF al Plan Anual de Actividades de la UEC y gracias a la cercana colaboración de la Dirección General de Recursos Humanos, que siempre ha apoyado los esfuerzos encaminados a la consolidación del capital humano.

En nuestro tiempo, los perfiles profesionales no pueden considerarse estáticos, sino que, por la propia complejidad, multidisciplinariedad y cambio acelerado, se requiere un aprendizaje permanente y una retroalimentación entre la teoría y la práctica profesional.¹¹⁹

119 Cfr. J. Serrano, *La gestión del conocimiento y el control interno en el Sector Público Federal. Crítica a la racionalidad administrativa*, tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2016.

Como un apretado elenco de los espacios de formación y desarrollo de competencias, la UEC ha tenido, entre otros:

- Diplomado en Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior (Instituto Nacional de Administración Pública, INAP),
- Diplomado en Temas Selectos de Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior (INAP),
- Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior (INAP),
- Máster Prevención y Combate a la Corrupción, impartido por la Universidad de Salamanca y el Instituto Nacional de Ciencias Penales,
- Maestría de Administración Pública, impartida por la Universidad Anáhuac a dos grupos,
- Maestría en Estrategias Anticorrupción y Estado de Derecho del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- Doctorado en Administración Pública (INAP),
- Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas, impartido por la Universidad de Alcalá (España), junto con la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

Estos espacios de formación han sido extensivos a las propias Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión, así como a personal de diferentes áreas de la Cámara y de la asesoría parlamentaria.

2.6 Documentación y ediciones realizadas por la UEC 2003-2016

Por lo que se refiere a la creación de documentos y libros que contribuyen a una amplia difusión de las actividades de la Unidad, de los resultados de su labor de análisis, así como a la mejora de la fiscalización, se cuenta con los siguientes documentos:

Tabla 3.4 Relación de la Documentación y Edición realizada por la UEC 2003-2016

Concepto	Productos
Comentarios al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública	Serie
Serie Marco de Referencia para el Análisis de la Fiscalización de la Cuenta Pública	(publicaciones)
Serie Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública	-Documentos de Datos Básicos del IR -Cuadernos de Análisis del IR -Documentos de Conclusiones y Recomendaciones -Conclusiones del IR para CPCP -Memoria <i>de</i> los trabajos de análisis del IR (<i>publicación</i>)
Análisis del informe Semestral de Solventación de Observaciones-Acciones promovidas por la ASF	Serie
Análisis del Reporte de las Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública	Serie
Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera	Serie
Elementos para el Análisis del Proyecto de Presupuesto en Materia de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas	Serie
Biblioteca de Fiscalización Superior	-Número 1. Fiscalización Superior Comparada (<i>publicación</i>) -Número 2. GAO Plan Estratégico 2004-2009 (<i>publicación</i>) -Número 3. Turismo, Política y Administración del Poder Público (<i>publicación</i>) -Número 4. Estudio Comparado de la Legislación sobre Fiscalización Superior en México y las Entidades Federativas (<i>publicación</i>)

Concepto	Productos
Foros Internacionales sobre Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> -Ponencias del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior 2012 (publicación) -Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005 (publicación)
Estudios de Fiscalización Superior	<ul style="list-style-type: none"> -La Administración Pública en México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas (publicación) -Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros -Finanzas Públicas y Fiscalización Superior en México -Informe Anual sobre los Resultados del Efecto o la Consecuencia de la Acción Fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación 2015 -Informe Anual sobre el Resultado de la Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación 2015 -Panorama de la fiscalización en México, 2015 -Panorama de la fiscalización en México, 2016
Compilación Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> -Compilación Jurídica 2005 (publicación) -Compilación Jurídica 2008 (publicación)
Libros y Antologías	<ul style="list-style-type: none"> -Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas (publicación) -Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas Tomo 2 (publicación) -El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo. -Guía para correlacionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con el Sistema Nacional Anticorrupción -Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México -El impacto de la Fiscalización Superior en la eficacia del gobierno. -El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional? - Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas, tomo 3

2.7 Participación de la UEC en apoyo de la CVASF en el proceso de designación de Titulares de los Órganos Internos de Control de entidades con autonomía constitucional

El 28 de abril de 2017, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se establece el “Proceso y la Convocatoria para la designación de los Titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos con Autonomía reconocida.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 57 Bis y de conformidad con la fracción VIII del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Cámara de Diputados a “designar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación”, y que de conformidad con el Acuerdo de la Convocatoria corresponde a los siguientes organismos:

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Comisión Federal de Competencia Económica.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones.

A las Comisiones Unidas de Transparencia y Anticorrupción y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, corresponde emitir el dictamen derivado del “Proceso y la Convocatoria para la designación de los Titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos con Autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Del 17 al 19 de mayo de 2017, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados efectuó la inscripción y el registro de aspirantes para ocupar los cargos de Titulares de los Órganos Internos de Control. Resultaron 68 expedientes con el cumplimiento de requisitos.

El 31 de mayo de 2017, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de Transparencia y Anticorrupción, y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación tuvieron a bien emitir la lista de aspirantes con prevención, con base en los dos Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, publicados en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* el 24 y 30 de mayo de 2017, y de conformidad al resolutivo Segundo, Apartado I, numerales 4 y 5 del Acuerdo de la Convocatoria.

El 7 de junio de 2017, se publicó en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política”, en el que se aclara el criterio que debe prevalecer para la selección y designación de titulares de Órganos Internos de Control, por estar ajustado a los requisitos que deben cumplir los aspirantes, de conformidad con las leyes en la materia. El día siguiente, se publicó la lista de aspirantes que cumplen los requisitos señalados en las leyes, así como el formato de las comparecencias.

Después de realizar una revisión minuciosa de los expedientes, las Comisiones Unidas determinaron que sólo 56 aspirantes entregaron la documentación requerida y cumplieron los requisitos señalados en la Convocatoria.

Hasta la fecha (2 de noviembre de 2017) todavía no se han designado esos cargos ni se ha concluido el proceso, con base en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política publicado el 13 de septiembre de 2017, en el cual se establece no dar por agotado el plazo para que la Junta de Coordinación Política presente la propuesta de candidatos a ocupar la titularidad de los órganos internos de control del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, instruyendo a dicho órgano de gobierno a continuar los esfuerzos de diálogo y construcción de acuerdos para que esta Soberanía esté en condiciones de adoptar, a la mayor brevedad posible, las decisiones que legal y constitucionalmente le corresponden.

3. Balance y perspectivas

Las actividades realizadas hasta la fecha por la UEC no agotan sus efectos en la esfera que entra directamente en relación con las atribuciones de ley, puesto que de hecho han tenido repercusiones positivas a lo largo del tiempo. Se trata de impactos de diversa índole; muchos de ellos son ejemplos de

auténtico control parlamentario, puesto que, en los términos de Atienza y Mora-Donatto, constituyen mejoras incrementales de la legislación aprobada inicialmente. Con ello, se quiere mostrar la vinculación existente entre las recomendaciones emitidas a la ASF en el documento *Conclusiones y Recomendaciones* y los resultados de mejora de la fiscalización superior.

3.1 Reforma y actualización legal

A continuación haré de manera analítica, un balance de estas contribuciones por tópicos de fiscalización relevantes.

Contribución a la creación del Sistema Nacional de Fiscalización

Se destacan las siguientes:

Año	Contribución
2002	Se emitió la recomendación “Impulsar un esquema de Fiscalización Superior Coordinada con entidades de fiscalización como la propia CVASF y la SFP”.
2003	La recomendación CV-IR-03-026 reitera la necesidad de que la ASF institucionalice los mecanismos de coordinación con otras entidades de fiscalización, lo que apunta a la creación del SNF.
2005	Las recomendaciones CV-IR-05-009 y CV-IR-05-010 promueven la institucionalización de la coordinación de la ASF con otras entidades de fiscalización.
2006	La recomendación CV-IR-05-014 es similar a las anteriores, reforzando la idea de crear un SNF.

Nota: En el documento de *Conclusiones y Recomendaciones* de 2002 no se clasificaron numéricamente las recomendaciones.

Contribución a la generación del Informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas que emite la ASF, así como a la mejora del sistema del proceso de seguimiento la atención a las observaciones y los impactos de las acciones de la fiscalización.

Se destacan las siguientes:

Año	Contribución
2002	Se emitió una recomendación orientada a establecer mecanismos institucionales de control y seguimiento de las acciones promovidas por la ASF 1/
2003	La recomendación CV-IR-03-011 se enfoca a mejorar el contenido del Informe de Resultados de la Fiscalización a la Cuenta Pública 2003 (IR-FCP), vinculado al seguimiento de observaciones-acciones. Esta recomendación institucionalizada apunta al informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas. Las recomendaciones que mejoran la oportunidad fiscalizadora del proceso de seguimiento de solventaciones y las observaciones emitidas por la ASF son las siguientes: CV-IR-03-011, CV-IR-03-012, CV-IR-03-016, CV-IR-03-017, CV-IR-03-032.
2004	La recomendación CV-IR-04-003 solicita expresamente a la ASF que emita un informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. La recomendación CV-IR-04-011 se enfocó a mejorar la oportunidad de la acción fiscalizadora del proceso de seguimiento de solventación de las observaciones emitidas por la ASF.
2005	La recomendación CV-IR-05-006 reiteró la solicitud a la ASF para que presentara un informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas.
2006	<p>Recomendación CV-IR-06-006 reiteró de nueva cuenta la petición a la ASF para que procediera a elaborar el informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas.</p> <p>La recomendación CV-IR-06-007 solicitó a la ASF promover la certificación del proceso de seguimiento y solventación de observaciones y acciones efectuadas a los entes fiscalizados.</p> <p>La recomendación CV-IR-06-008 se orientó a impulsar la mejora del contenido del Informe de Resultados, solicitando a la ASF que incluyera un apartado relativo al proceso de seguimiento de solventación de observaciones y acciones de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) al gasto federalizado con el detalle suficiente por entidad federativa. Actualmente, en el Informe de Resultado se presenta un apartado sobre este universo.</p> <p>La recomendación CV-IR-06-009 se enfocó a mejorar el contenido del informe semestral, solicitando a la ASF que incluyera en él detalles de las recuperaciones obtenidas por la ASE, transparentando los montos recuperados depositados en la Tesofe u otros entes, reintegros de fondos y cobro de responsabilidades resarcitorias. Actualmente, esta información se presenta en los términos solicitados.</p>

Año	Contribución
2007	<p>La recomendación CV-IR-07-006 se concentró en continuar mejorando el contenido del informe semestral, para lo cual solicitó a la ASF que incluyera en el informe semestral datos relevantes relacionados con el estado de trámite de las observaciones-acciones promovidas, con motivo de la revisión de las Cuentas Publicas, en particular de aquellas que implican probables responsabilidades, así como acciones sobre la efectividad de la ASF sobre las resoluciones de sus acciones.</p>
2009	<p>Las recomendaciones CVASF-IR-09-005 y CVASF-IR-09-006 prosiguen con la tarea de mejorar el contenido de la información del reporte semestral del estado que guardan la solventación de las observaciones y acciones promovidas por la ASF; se guían con el propósito de obtener datos históricos de seguimiento de acciones, en relación con las observaciones emitidas por la ASF a los entes auditados, que permitan identificar las Promociones del Ejercicio de Comprobación Fiscal y, sobre todo, aquellas que implican probables responsabilidades (incluye solicitud de información histórica a partir de 1999). Actualmente, el informe semestral del estado que guardan las acciones emitidas a los entes fiscalizados presenta una información más completa, susceptible de mayor perfección, principalmente, en el importante tema de evaluar la efectividad de las acciones de la ASF.</p>
2010	<p>La recomendación CVASF-IR-10-004 establece que “la ASF entregue a la Comisión de Vigilancia, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, un programa de mejora sobre la integración de expedientes que son turnados a otras instancias, en el que se incluya un diagnóstico de la situación que guardan las acciones que implican probables responsabilidades promovidas por la ASF, una evaluación de las causas que argumentan los órganos internos de control y otras instancias para dar de baja dichas promociones y un programa de acciones y compromisos, incluidos informes de rendición de cuentas y esquemas de coadyuvancia y/o acompañamiento, para abatir la baja incidencia de sus acciones promovidas y, en su caso, garantizar su procedencia”. Esta recomendación se orienta a medir la efectividad de la ASF en el campo del seguimiento al proceso sancionatorio.</p> <p>La recomendación CVASF-IR-10-007 indica “que la Auditoría Superior de la Federación solicite a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, un informe especial sobre el resultado de su acción fiscalizadora en términos de sanciones aplicadas y, en general, del trámite que se dio a las acciones promovidas hasta su resolución, en el marco de los convenios de coordinación; dicho informe deberá ser turnado a la Comisión de Vigilancia para su análisis”. Recomendación orientada a resultados de las acciones fiscalizadoras.</p>

Año	Contribución
2011	<p>La recomendación CVASF-IR-11-005 prosigue con la tarea de mejorar no sólo el contenido del Informe Semestral, sino también la oportunidad de la acción fiscalizadora de la ASF, solicitando la incorporación de un apartado exclusivo sobre el estado de trámite de las acciones emitidas en la revisión de la Cuenta Pública más reciente. Para el caso de la revisión de la Cuenta Pública 2011, dicho informe tendrá que ser entregado en un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir de la entrega de este documento.</p>
2012	<p>Las recomendaciones CVASF-IR-12-004 y CVASF-IR-12-010 se enfocaron a mejorar la calidad informativa del documento semestral solicitando a la Auditoría Superior de la Federación que entregue a la CVASF un informe complementario que actualice cifras de recuperaciones reales, operadas y probables y sobre todo del impacto presupuestario de esas recuperaciones.</p> <p>La recomendación CVASF-IR-12-007 complementaria de la anterior y promueve un informe especial sobre las auditorías que contenga lo siguiente: identificar el origen de las observaciones de las recuperaciones, la calidad de las labores de coadyuvancia de la ASF en el proceso sancionatorio y los nombres de servidores públicos sancionados y las sanciones a que se hicieron acreedores.</p> <p>La recomendación CVASF-IR-12-008 se enfocó a mejorar el proceso de seguimiento de las acciones de la ASF vinculadas a las observaciones emitidas a los entes auditados, solicitando a la ASF la realización de un informe especial enfocado especialmente en todo el detalle relativo a las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria emitidas, clasificando las sanciones, las que no tienen aún resolución, las que no implicaron sanción y las acciones de la ASF por la no atención de las acciones promovidas y su seguimiento ante las instancias de control interno, incluyendo propuestas de mejora para una coordinación eficiente entre la ASF y la SFP.</p>
2013	<p>La recomendación CVASF-IR-13-04 se orientó a mejorar el contenido del Informe semestral, solicitando a la Auditoría Superior de la Federación un reporte paralelo sobre aspectos estratégicos del proceso de fiscalización, donde se destacan: <i>a)</i> procedimientos para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria, <i>b)</i> promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, <i>c)</i> denuncias de hechos, y <i>d)</i> multas impuestas por la ASF.</p> <p>La recomendación CVASF-IR-13-06 es complementaria de la anterior y solicita a la ASF que informe de manera completa y detallada a la CVASF de aquellas entidades fiscalizadas que no presentaron información, una vez transcurridos los 30 días hábiles que tienen para aclarar y solventar las observaciones-acciones promovidas por la ASF que sean derivadas de la fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.</p>

Año	Contribución
2014	<p>La recomendación CVASF-IR-14-03 está enfocada a evaluar la efectividad del proceso de solventación de la ASF; para ello, le solicitó que, además del informe “Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas”, presentara un reporte especial que detalle el procedimiento de solventación de las observaciones y acciones que llevaron a cabo los entes auditados, incluyendo los anexos necesarios que sustenten la solventación.</p> <p>La recomendación CVASF-IR-14-04 complementa a la anterior y solicita a la ASF añadir al apartado del informe semestral denominado “Resumen de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de la Cuenta Pública” datos relevantes de recuperaciones, reintegros a Tesosef por las entidades federativas y destino de recuperaciones.</p>

Nota: En el documento de *Conclusiones y Recomendaciones* de 2002, no se clasificaron numéricamente las recomendaciones

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para revisar y modificar el marco jurídico de la fiscalización superior establecido en las reformas constitucionales de 1999-2000

Se destacan las siguientes:

Año	Contribución
2002	Se emitieron cinco recomendaciones que propusieron revisar el marco jurídico de la fiscalización para dotar de más facultades a la ASF para fiscalizar áreas de opacidad, como fideicomisos, mandatos y contratos análogos, en figuras como Isosa, fideicomisos Fobaproa, fideicomisos de ingenios azucareros expropiados, y demás, como resultado del perfeccionamiento del marco legal de la fiscalización (2008) se incrementaron las facultades fiscalizadoras de la ASF para revisar estas áreas de opacidad y en el Sistema Nacional Anticorrupción este tema es objeto interés legislativo 1/
2003	Las recomendaciones CV-IR-03-021 y CV-IR-03-034, aunque no proponen mejoras al marco legal para fiscalizar a diversas áreas de opacidad como los fideicomisos, recomienda a la ASF realizar las acciones necesarias para proceder a su fiscalización y para incrementar la muestra a auditar de estas figuras, incluso de las que se han liquidado o de las que están en proceso de liquidación.

Año	Contribución
2005	Las recomendaciones CV-IR-05-016 y CV-IR-05-026 solicitan expresamente que la ASF elabore una propuesta de reformas legales para la Comisión de Vigilancia que permitan mejorar el marco jurídico de la fiscalización en entidades federativas y municipios; homologar la aplicación de criterios y metodologías aplicables; armonizar los sistemas de contabilidad gubernamental; promover la autonomía técnica y de gestión de las entidades de fiscalización locales; y garantizar la fiscalización de los recursos federales que les son transferidos, entre otros aspectos, lo que incluye proponer reformas que le permitan fiscalizar operaciones de tracto sucesivo, cuentas de activos y programas multianuales.
2006	La recomendación CV-IR-06-010 establece que “la ASF realice un estudio jurídico con base en los argumentos que ha utilizado SCJN en las resoluciones de las controversias constitucionales promovidas en contra de la acción fiscalizadora, evalúe los alcances de sus facultades, y emita una propuesta de modificaciones a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación u otras disposiciones legales relacionadas, a fin de garantizar la certeza jurídica de sus acciones, el reconocimiento de parte de los auditados y evitar los conflictos legales con los actores involucrados”.
2012	La recomendación CVASF-IR-12-015 solicita que “la Auditoría Superior de la Federación, en su calidad de órgano técnico de apoyo a la H. Cámara de Diputados, actualice en un reporte todas las propuestas de modificaciones al marco jurídico que haya identificado en su labor de revisión de la Cuenta Pública y que sean necesarias para mejorar el ejercicio de los recursos públicos, fortalecer y garantizar la auditoría de los mismos, mejorar la interposición, seguimiento y ejecución de los procedimientos legales que se deriven de los resultados de las auditorías practicadas. En dicho reporte deberán exponerse los motivos que fundan y motivan las propuestas, las disposiciones legales y normativas afectadas, así como los probables beneficios de las mismas. Dicho reporte deberá ser entregado a la Comisión de Vigilancia a más tardar el 30 de agosto de 2014”.

Nota: En el documento de *Conclusiones y Recomendaciones* de 2002, no se clasificaron numéricamente las recomendaciones.

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para mejorar el Contenido del Informe de Resultados de la Fiscalización a la Cuenta Pública (IRFCP)

Se destacan las siguientes:

2002	Se emitieron dos recomendaciones destinadas a reestructurar y simplificar el contenido del IRFCP 1/.
2003	<p>Las recomendaciones CV-IR-03-004, CV-IR-03-005, y CV-IR-03-0074 tuvieron como propósito mejorar el contenido del IRFCP recomendando que la Auditoría Superior de la Federación continúe con un esfuerzo de síntesis en la elaboración y presentación de los Informes de auditoría, procurando eliminar textos repetitivos y aspectos de carácter técnico que desde el punto de vista de los papeles de trabajo de la auditoría son relevantes, pero que pierden significado en el análisis global de los programas y entes auditados, y además, tienen una importancia relativa menor para la evaluación de resultados, que la ASF presente análisis de la información presupuestaria y financiera, que readequie el formato de Seguimiento de Observaciones y Acciones, entre otras acciones.</p> <p>La recomendación CV-IR-03-008 se orientó a solicitar que “la Auditoría Superior de la Federación mejore el proceso de supervisión en la integración final de los informes de las auditorías, verificando que la información general del sector, dependencia o entidad corresponda efectivamente a aquella de la que se presentan los resultados de las auditorías”.</p> <p>La recomendación CV-IR-03-002 concentró sus baterías en modificar el contenido del IRFCP mandando a la Auditoría Superior de la Federación que realice las acciones necesarias para que los dictámenes de las auditorías se presenten (en el IRFCP) bajo criterios metodológicos y técnicos homogéneos, a efecto de cumplir con atingencia la disposición del Artículo 79, fracción II, relativa a que el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública deberá incluir los dictámenes de la revisión.</p>
2004	Las recomendaciones CV-IR-04-001 y CV-IR-04-008 fueron enfocadas a reestructurar y simplificar el contenido del IRFCP.
2005	La recomendación CV-IR-05-004 se orientó a reestructurar y simplificar el contenido del IRFCP.
2006	La recomendación CV-IR-06-002 se enfocó también a reestructurar y simplificar el contenido del IRFCP.

2007	<p>La recomendación CV-IR-07-001 continuó su labor de reestructurar y simplificar el contenido del IRFCP.</p> <p>La recomendación CV-IR-07-002 fue altamente productiva en virtud de que solicitó a la ASF realizar una separata especial que contenga una matriz de datos básicos de la fiscalización. Actualmente, el IRFCP contiene la matriz de datos básicos solicitada por la UEC-CVASF</p>
2011	<p>La recomendación CV-IR-11-004 expresa lo siguiente: “Que la ASF, atendiendo su autonomía técnica y de gestión, revise y especifique en los informes de auditoría que se presenten en adelante, aquellas auditorías que son consideradas como financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño”. Esta recomendación propone clasificar en el contenido del IRFCP las revisiones de regularidad realizadas con enfoque de desempeño de las que no lo son para su mejor identificación.</p>
2014	<p>La recomendación CVASF-IR-14-12 establece “Que la ASF en los cuadros generales de información que presenta sobre gasto federalizado, especifique las auditorías practicadas por ella y las que se realicen bajo el rubro de auditorías coordinadas a cargo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), y que puntualice los resarcimientos determinados, probables y operados que corresponden a la ASF y los que corresponden a las EFL”. Esta recomendación propone mejorar la información fiscalizadora al gasto federalizado realizando una presentación con una taxonomía que permita identificar las revisiones realizadas por la ASF y las coordinadas con EFSL.</p> <p>La recomendación CVASF-IR-14-05 establece “Que la ASF valore la inclusión de un apartado en el Informe General derivado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2015 en adelante, sobre los trabajos derivados de los convenios de coordinación para la fiscalización que realice en conjunto con la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superior Locales y los Órganos Estatales de Control, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización y del Sistema Nacional Anticorrupción”. Esta recomendación se orienta a mejorar el contenido del Informe de Resultados a efecto de incluir un apartado en dicho informe sobre resultados del Sistema Nacional de Fiscalización pendiente de aplicarse a partir del Informe de Resultados de la Fiscalización del ejercicio 2015.</p>

1/ En el documento de Conclusiones y Recomendaciones de 2002, no se clasificaron numéricamente las recomendaciones

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para generar las auditorías con enfoque de desempeño en el ámbito del gasto federalizado.

Se destacan las siguientes:

Año	Contribución
2003	La recomendación CVASF-IR-03-044 expresamente dice “Que la Auditoría Superior de la Federación valore la pertinencia de revisar no sólo la aplicación de los recursos transferidos a entidades federativas y municipios, sino también una evaluación de los objetivos y metas de los fondos y conceptos por los que se transfieren dichos recursos”. Es una solicitud clara que recomienda auditar con enfoque de desempeño al gasto federalizado.
2004	La recomendación CV-IR-04-009 expresamente dice “Que la Auditoría Superior de la Federación, en pleno respeto a su autonomía técnica y de gestión, considere en la integración de su Programa de Auditorías, visitas e Inspecciones, la importancia y calidad de las revisiones por encima del número absoluto de revisiones o de entidades a auditar. En todo caso, es conveniente que las auditorías de regularidad incluyan un análisis de objetivos y metas del ente auditado”. Es una solicitud clara que recomienda auditar con enfoque de desempeño a las auditorías de regularidad.
2006	La recomendación CV-IR-06-017 expresamente dice “Que la ASF verifique la existencia de indicadores sobre los fondos de recursos que se transfieren a entidades federativas y municipios, y que practique revisiones de desempeño a dichos fondos a efecto de evaluar el cumplimiento de sus objetivos, la eficiencia en el ejercicio de los recursos que se les transfieren, y los impactos en la población beneficiaria. Hasta ahora no ha sido posible disponer de evaluaciones que permitan a la Cámara conocer el grado en que dichos fondos cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados”. Es una solicitud clara que recomienda a la ASF auditar con enfoque de desempeño el gasto federalizado.

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para institucionalizar en la actividad de la ASF la fiscalización bajo el enfoque de riesgos.

Se destacan las siguientes:

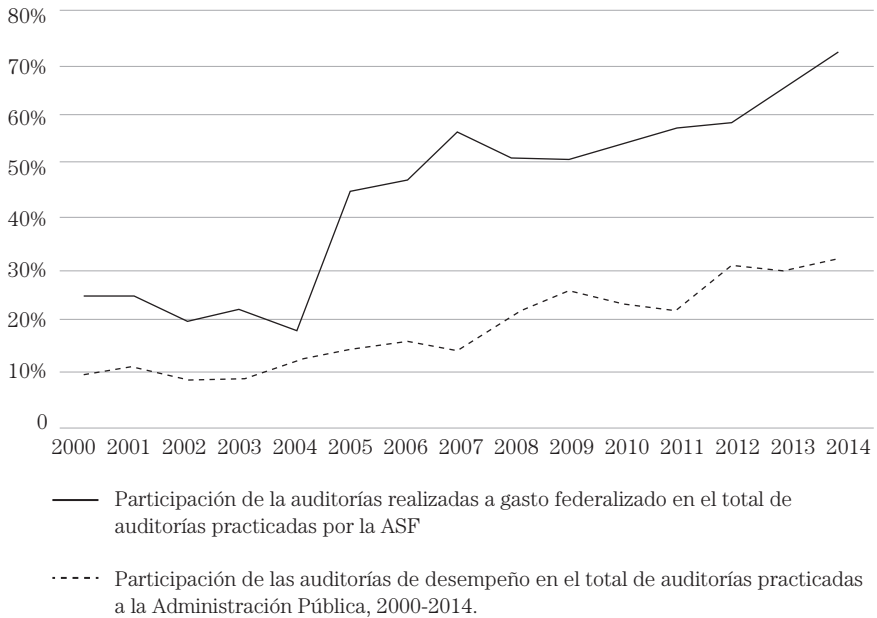
Año	Contribución
2004	<p>La recomendación CV-IR 04-019 establece: “Que la Auditoría Superior de la Federación dentro de su planeación estratégica de largo plazo, una relación y descripción de las Áreas de Alto Riesgo del Gobierno Federal, y que evalúe y cuantifique su costo financiero, en términos del desarrollo de sus programas por parte del Ejecutivo Federal; las necesidades de financiamiento para su operación actual y de largo plazo; el impacto dentro del Presupuesto de Egresos; la consideración de estudios actuariales que es necesario desarrollar para la generación de reservas preventivas; y la posibilidad de realizar cambios en la instrumentación financiera de entidades y programas para asegurar su viabilidad”. Esta recomendación plantea muy claramente desde el año 2004 institucionalizar el análisis de riesgos en la fiscalización superior particularmente en el proceso de planeación de largo plazo de la ASF.</p> <p>La revisión CV-IR 04-020 señala “Que la Auditoría Superior de la Federación, una vez definidas esas Áreas de Alto Riesgo, diseñe mecanismos de revisión-evaluación permanentes que permitan observar cómo se están atendiendo y resolviendo los riesgos generados por esas Áreas, las prioridades estratégicas establecidas para su seguimiento y los recursos financieros-presupuestales asignados para su solución”. Esta recomendación apunta una década antes el imperativo de clasificar para su consideración los riesgos estratégicos en la actividad fiscalizadora.</p>
2008	<p>La recomendación CV-IR 08-004 indica “Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, presente a la Comisión de Vigilancia el esquema metodológico que utiliza para elaborar su programa anual de auditorías y revise, de manera coordinada con este órgano legislativo, los resultados del ejercicio final de selección de auditorías, con el objetivo de verificar si se consideran programas y políticas públicas de alto riesgo financiero, programas y políticas públicas cuyas fallas impliquen un deterioro en la calidad de vida de la población, y programas y políticas que afectan el crecimiento económico y la generación de empleos, entre otros”. Esta recomendación propone institucionalizar el análisis de riesgos en la fiscalización superior.</p>

Año	Contribución
2009	<p>La recomendación CVASF-IR 09-001 señala: “Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de sus atribuciones técnicas y normativas, incorpore a su trabajo de fiscalización, la elaboración de un marco de referencia sectorial, basado en una evaluación de los objetivos rectores y metas estratégicas del Sistema Nacional de Planeación, que le permita detectar los grandes problemas sectoriales y las áreas de alto riesgo”. Esta recomendación refuerza la institucionalización del análisis de riesgos en la fiscalización superior.</p>
2013	<p>La recomendación CVASF-IR 13-08 señala: “Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de sus atribuciones técnicas y normativas, identifique en los subsecuentes Informes todas y cada una de las auditorías con las áreas clave y los tipos de riegos que correspondan, de acuerdo al ejercicio realizado por la ASF en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Informe General Cuenta Pública 2013)”. Esta recomendación propone a la ASF la generalización de la clasificación de riesgos para cada una de las auditorías que decida practicar. En el IRFCP 2014, la ASF realizó un avance significativo en el cumplimiento de este propósito, de esta recomendación. La recomendación CVASF-IR 13-09 indica “Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, proceda a medir y asignar un nivel de prioridad de los riesgos para su medición cuantitativa, a partir de la identificación de los tres tipos de riesgo (estratégicos, de rendición de cuentas/transparencia y de operación), a efecto de que la conjunción de las tres dimensiones coadyuve a la definición de la gestión o administración de los riesgos por parte de las entidades públicas y la estrategia para la mejor evaluación de las auditorías gubernamentales”. En el IRFCP 2014, la ASF realizó un avance significativo en el cumplimiento de este propósito, de esta recomendación.</p> <p>La recomendación CVASF-IR 13-10 indica “Que la ASF, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, ponga énfasis en sus programas de fiscalización superior, en la evaluación de los proyectos de inversión público-privados de sectores y grupos funcionales de la Administración Pública Federal, incorporando en sus auditorías el componente de riesgo y revisando el sustento metodológico de los criterios para determinar la rentabilidad de los proyectos, lo que permitirá evaluaciones más precisas acerca de la rentabilidad, los costos de operación y el valor presente neto de los flujos de efectivo de los proyectos en sectores tales como energía, petróleo y electricidad, infraestructura, banca de desarrollo y sector hidráulico, entre otros sectores, incluyendo los riesgo de pasivos contingentes inherentes a estos proyectos”. Esta recomendación propone el empleo profuso del análisis de riesgos para fiscalizar los proyectos público-privados de la Administración Pública Federal.</p>

Año	Contribución
2014	<p>La recomendación CVASF-IR 13-11 establece: “Que la ASF, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, informe anualmente a la CVASF la identificación de áreas de opacidad y riesgo y la evolución de éstas en el tiempo, así como las variaciones por la implementación de las acciones derivadas de la fiscalización”. Esta recomendación propone un análisis dinámico del enfoque de riesgos en la fiscalización superior a cargo de la ASF.</p> <p>La recomendación CVASF-IR 14-01 señala: “Que la ASF, en el marco de su autonomía técnica y de gestión considere presentar en los informes de auditoría individuales y en el Informe General, para todos los casos de revisión de programas gubernamentales que decida auditar, y que impliquen contratos de Asociaciones Público-Privadas que considere de alto impacto, su opinión técnica acerca de si la estructura financiera utilizada en el programa auditado es la más eficiente en términos de costo-beneficio o costo-eficiencia, y si genera el mayor rendimiento económico y social que cualesquiera otra forma de inversión pública o adquisición de servicios públicos; que informe también de los riesgos fiscales del esquema, y de su probable impacto en la estabilidad de las finanzas públicas, y finalmente que informe la manera en que coadyuvarían dichos contratos al cumplimiento de las metas y objetivos generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales”. Proyecta extender el análisis de riesgos incluidos los financieros a todos los proyectos de Asociación Público-Privados de la Administración Pública Federal”.</p> <p>La recomendación CVASF-IR 14-02 señala “Que la ASF en el marco de su autonomía técnica y de gestión, dé contenido más concreto a la dimensión cuantitativa de las once áreas de riesgos identificadas en su fiscalización a la gestión pública en el ejercicio 2014, y que proceda, a medir y cuantificar esas once áreas clave de riesgo identificadas en el ejercicio de fiscalización del gasto público, tarea que puede y debe hacerse a nivel global del gasto y por grupo funcional. Asimismo, esta Comisión recomienda a la ASF incorporar otros riesgos relevantes, como son los riesgos de una deficiente regulación financiera y los riesgos de una deficiente regulación económica cuyas omisiones o negligencias puedan traducirse en la materialización de crisis financieras de alto impacto social, como la crisis de 1994-1995, o en la perpetuación de una economía con férreos oligopolios que paralice el crecimiento económico de largo plazo del país”. Propone incorporar a la fiscalización superior nuevas áreas de riesgos de elevado impacto económico y social.</p>

Año	Contribución
2014	La recomendación CVASF-IR 14-08 indica “Que la ASF, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, realice la vinculación de la totalidad de las auditorías de cada sector del grupo funcional correspondiente con las áreas clave con riesgo. Enseguida, proceda a medir y asignar un nivel de prioridad de las áreas clave con riesgo a nivel sectorial, tomando en cuenta las tres dimensiones del riesgo: la severidad con la que se presenta, la frecuencia con la que ocurre y la vulnerabilidad de las entidades públicas ante el riesgo. La conjunción de las tres dimensiones definirá la gestión o administración de los riesgos por parte de las entidades públicas y la estrategia para la planeación y realización de las auditorías por parte de la ASF”. La recomendación propone medir los riesgos en la actividad fiscalizadora de la ASF y jerarquizarlos.

Gráfica 3.15 Evolución de la fiscalización por tipo de auditorías



Nota: Del total se excluyen las auditorías practicadas a Gasto Federalizado, así como, las auditorías de Desempeño del mismo grupo funcional.

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF a incrementar la fiscalización superior al gasto federalizado.

Se destacan las siguientes:

Año	Productos
2003	La recomendación cv-1803-039 señala: “Que la Auditoría Superior de la Federación amplíe la presencia fiscalizadora sobre los recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios a través de distintos ramos del gasto, respetando competencias, soberanía y autonomía de los distintos órdenes de gobierno”. Desde el 2003 se sintió la necesidad de tener una buena cobertura fiscalizadora para el gasto federalizado.

La gráfica 3.11 se muestra la evolución temporal de la fiscalización al gasto federalizado respecto del total auditado así como la evolución temporal de la participación de las auditorías al desempeño respecto del total, sin considerar la distorsión generada por el crecimiento de las auditorías al gasto federalizado.

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF orientadas a incrementar la participación de las auditorías al desempeño en la fiscalización superior.

Se destacan las siguientes:

Año	Productos
2004	La recomendación cv-IR 04-002 señala lo siguiente: “Que la Auditoría Superior de la Federación continúe ampliando la participación relativa de las auditorías orientadas a evaluar el desempeño de entes y programas estratégicos, a efecto de dar cabal cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura de las auditorías de desempeño en el total a fiscalizar. La recomendación cv-IR 04-010 indica “Que la ASF amplíe su estrategia de evaluar el desempeño de dependencias, entidades y programas que tienen asignadas funciones de promoción, fomento, regulación, supervisión y que sin gozar de amplia paridas presupuestales, tienen un papel estratégico, tienen un papel estratégico para el desarrollo del país, como la Comisión Federal de Competencia, La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, entre otras”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.

Año	Productos
2005	<p>La recomendación CV-IR 05-005 establece “Que la Auditoría Superior de la Federación continúe el esfuerzo por ampliar la participación relativa de las auditorías orientadas a evaluar el desempeño de entes y programas estratégicos, a efecto de dar cabal cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que las mismas, además de evaluar la gestión del ente, incorpore aspectos como el impacto de no haber cumplido los objetivos o metas evaluados, o de no corregir las deficiencias observadas, entre otros aspectos”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.</p> <p>La recomendación CV-IR 05-015 repite la recomendación CV-IR 04-010. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.</p> <p>La recomendación CV-IR 05-017 establece; “Que la ASF privilegie la evaluación de la calidad del gasto público federal y de las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales seleccionadas, en términos del ejercicio de las atribuciones de los entes públicos responsables de su ejecución y del cumplimiento de sus fines, bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía, entre los principales”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.</p> <p>La recomendación CV-1805-027 indica “Que la ASF continúe incrementando el número de auditorías al desempeño en aquellas políticas públicas y programas estratégicos para el desarrollo del país. Considerando que la construcción del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está en sus inicios, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la ASE deberá revisar su implementación”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.</p> <p>La recomendación CV-IR 05-028 señala “Que la ASF programe revisiones de desempeño, con mayor alcance, a los programas que operan en el sector agropecuario, particularmente aquellos orientados al otorgamiento de subsidios a la producción. Asimismo, mantener una estrategia de evaluación permanente al proceso de expropiación de los ingenios azucareros, procurando establecer alertas que eviten reproducir el círculo vicioso de rescate, saneamiento y privatización”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.</p>

Año	Productos
2006	La recomendación cv-IR-06-003 señala “Que la ASF continúe con el esfuerzo de mejorar la calidad de la fiscalización, a través de la verificación de cumplimiento de objetivos y metas en las auditorías de regularidad, así como de equilibrar la participación relativa entre revisiones de desempeño, especiales y de regularidad”. Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.
2008	La recomendación cv-IR-08-005 indica “Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, privilegie la realización de auditorías de desempeño, sobre cuatro bases mínimas: evaluación de carácter macro que permita valorar el cumplimiento de los resultados de los programas de gobierno durante el ejercicio; evaluación de órganos reguladores para garantizar el cumplimiento de las funciones del Estado en diversos sectores; evaluación de las mejoras aplicadas por los entes auditados a partir de las observaciones de las auditorías, y evaluación del impacto de los programas y acciones del gobierno en la población objetivo.” Esta recomendación solicita ampliar la cobertura fiscalizadora de las auditorías de desempeño.

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para inducir a la ASF a presentar recomendaciones a la Cámara de Diputados en materia de fiscalización.

Se destacan las siguientes:

Año	Productos
2009	La recomendación CVASF IR-09-003 indica “Que, a partir de los hallazgos en sus auditorías de desempeño, la Auditoría Superior de la Federación realice un estudio de los costos que ha implicado la no aplicación de acciones correctivas en ese tipo de revisiones y formule una propuesta de reformas a las leyes y normativa aplicable, para hacer vinculatorias las recomendaciones al desempeño”. A partir del IRFCP 2013 la ASE institucionalizó sus recomendaciones a la Cámara para modificar el marco legal de la fiscalización y del ejercicio del gasto.

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para inducir a la ASF la generación de documentos de Estudios y de Evaluaciones de Política Pública.

Se destacan las siguientes:

Año	Productos
2003	<p>La recomendación CV-IR-03-027 indica: “Que la Auditoría Superior de la Federación incluya entre sus propuestas de revisión, una auditoría de desempeño a la Secretaría de la Función Pública, para evaluar las acciones de carácter preventivo que lleva a cabo, el seguimiento de las acciones de los órganos internos de control, y las razones por las cuales los niveles de recuperación por sanciones impuestas es tan reducido”. La ASF presentó documento de estudio para evaluar la calidad de los controles internos en la Administración Pública Federal. La recomendación CV-IR-03-033 señaló “Que la Auditoría Superior de la Federación mantenga un estricto seguimiento y estudio sobre la evolución de la situación financiera de los Institutos de Seguridad Social del país y eventualmente practique auditorías para conocer la evolución y los problemas que enfrentarán por el pago de pensiones”. La ASF ha realizado información sistemática sobre el tema pensionario y realizó evaluaciones sobre el Sistema Nacional de Pensiones.</p>
2004	<p>La recomendación CV-IR-04-013 establece “Que la Auditoría Superior de la Federación establezca dentro de su planeación estratégica de largo plazo, una relación y descripción de los Grandes Temas Nacionales a revisar de manera continua, en términos de las prioridades nacionales señaladas en el PND y sus instrumentos de política económica, la visión de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización, que centre su enfoque en la revisión-evaluación de los programas del gobierno federal que están dirigidos a alcanzar las metas y objetivos de los temas nacionales”. Esta recomendación apunta a la necesidad de incluir en la fiscalización superior la evaluación de políticas públicas.</p>
2005	<p>La recomendación CV-IR-05-007 señaló “Que la ASF realice un estudio sobre la recurrencia de observaciones a nivel de sectores y entes auditados, que se incluya en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2006, con el fin de que la Comisión disponga de información sobre la gestión de los auditados”. En el IRFCP 2014 se presentó reporte sobre recurrencia de observaciones.</p> <p>Las recomendaciones CV-IR-06-005 establece “Que la ASF incorpore en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2007 un análisis sobre la incidencia de irregularidades recurrentes, en el que se ubique la magnitud del problema, las modalidades, y las áreas y entidades que afecta, y que adicionalmente establezca mecanismos de coordinación con los entes auditados a efecto de definir acciones para combatirla”. En el IRFCP 2014 se presentó reporte sobre recurrencia de observaciones.</p>

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF para la generación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Año	Productos
2003	<p>La recomendación CV-IR-03-040 señala que “la Auditoría Superior de la Federación diseñe, construya y ponga en práctica una metodología homogénea de fiscalización para aplicarse por parte de los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas, con el objetivo de presentar la información de manera congruente y funcional, que mejore la capacidad de estudio de los resultados de las revisiones practicadas a las Cuentas Públicas subsecuentes y que armonice los criterios técnicos y conceptuales para la integración de los informes de auditoría y la emisión del dictamen respectivo”. Esta recomendación apunta a la necesidad de contar con un marco metodológico general para homogeneizar el sistema de fiscalización nacional; el resultado de esas preocupaciones es la Ley de General de Contabilidad Gubernamental.</p>
2005	<p>La recomendación CV-IR-05-018 estableció que “la ASF solicite a la SHCP incorpore cambios en el sistema de contabilidad gubernamental, de tal manera que cumpla con las mejores prácticas establecidas en la normatividad internacional y permita, de esta manera, que los indicadores de ingreso, gasto y deuda se cuantifiquen correctamente en el presupuesto y ley de ingresos y sean comparables con los de otros países”. Refuerza la necesidad de contar con una Ley de General de Contabilidad Gubernamental.</p> <p>La recomendación CV-IR-05-019 indica que “la ASF realice una valoración exhaustiva de los conceptos de ingreso, gasto y deuda que están registrados contablemente fuera del presupuesto y que deben formar parte del sistema de contabilidad del gobierno, así como del impacto presupuestal de cada uno de ellos, buscando incluir todos los rubros del pasivo contingente y no sólo los establecidos en los Requerimientos Financieros del Sector Público”. Este propósito puede lograrse sólo con una Ley General de Contabilidad Gubernamental.</p>

Contribuciones de las recomendaciones de la UEC-CVASF enfocadas a una fiscalización evaluativa integral.

Año	Productos
2003	<p>La recomendación CV-IR-03-018 señala que “la Auditoría Superior de la Federación amplíe su revisión del gasto neto devengado del sector público presupuestario, realizando una evaluación a los resultados del programa económico y de finanzas públicas, con el propósito de verificar su nivel de cumplimiento, así como las causas que explican las posibles desviaciones. El resultado de esta evaluación deberá dar referentes globales sobre la forma en que se capturaron los ingresos, se manejó la deuda y se ejerció el gasto público, así como sus impactos en la evolución de la economía nacional”. Esta recomendación apunta a una visión global en la fiscalización.</p>
2007	<p>La recomendación CV-IR-07-007 establece que “la ASF presente al congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y como parte de su informe de labores, un reporte anual sobre el impacto de su actividad fiscalizadora a nivel global y sectorial, que contenga como mínimo los siguientes aspectos: 1) Enfoque y orientación de la Fiscalización Superior; 2) Logros en términos del objeto de la revisión de la Cuenta Pública definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3) Efectos cuantitativos y cualitativos de la solventación de observaciones-acciones en la gestión gubernamental; 4) Recurrencia de las observaciones; 5) Cambios Legislativos como consecuencia de la actividad de la ASF; 6) Evaluación de la Rendición de cuentas y fincamiento de responsabilidades; y 7) Vacíos legislativos existentes en el marco de la fiscalización”. Esta recomendación presenta e impulsa una visión integral del proceso de fiscalización superior.</p>

Año	Productos
2008	<p>La recomendación CV-IR-08-001 muestra que” la Auditoría Superior de la Federación, en el Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, con base en los resultados de sus auditorías, presente una opinión global sobre la gestión de la Administración Pública Federal y el ejercicio de los recursos federales, a partir de una evaluación sobre la gestión financiera, sobre el grado en que el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se ajustó a los criterios señalados en los mismos, sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas y sobre la determinación de las responsabilidades y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes; todo ello, en términos de lo que disponen los artículos 74, fracción VI, 79, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 12 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Dicha opinión deberá incluir también una evaluación integral de la acción gubernamental durante el año fiscalizado, la evaluación sectorial de los resultados de los programas gubernamentales auditados para cada grupo funcional, la evaluación de la calidad de la eficacia de las instituciones del sector público y las acciones preventivas derivadas de la fiscalización practicada resultantes de una evaluación integral de riesgos de la fiscalización”. Se trata de una recomendación con enfoque global fiscalizador.</p>
2009	<p>Se reitera la recomendación CV-IR-08-001</p>
2010	<p>La recomendación CVASF-IR-10-006 señala que “la Auditoría Superior de la Federación diseñe un programa multianual de evaluaciones sobre resultados de políticas y programas públicos, así como revisiones de desempeño que verifiquen de manera integral la gestión de dependencias, entidades y fondos auditables, identificando en cada Programa Anual de Auditorías, aquellas revisiones que forman parte de esa estrategia y presentando una separata con los resultados de dichas evaluaciones”. Se trata de una recomendación con enfoque global fiscalizador.</p>

Contribución de las recomendaciones a identificar temas claves o críticos de fiscalización.

En cuanto al seguimiento estratégico de temas críticos para las finanzas públicas, pueden ponerse los siguientes casos:

Año	Tema crítico	Recomendación
2002	Administración de la deuda generada por el rescate bancario a través del IPAB. Objetivo de la recomendación: Fiscalizar para reducir el costo de la administración por el pago de las sobreprimas de las emisiones de los bonos IPAB respecto de los bonos de la deuda pública registrada por la SHCP.	Se emitió una recomendación 1/.
2002	Tema crítico: Fiscalización a la Fundación “Vamos México” Objetivo de la recomendación: Investigar posibles actos de corrupción.	Se emitió una recomendación 1/.
2002-2003	Tema crítico: Evaluar implicaciones jurídicas de once auditorías no entregadas a la ASF en la fiscalización al gasto federalizado. Objetivo de la recomendación: reducir área de opacidad en la fiscalización al gasto federalizado.	Se emitió una recomendación en 2002 1/ Recomendación CV-IR-03-042
2004	Tema crítico: Viabilidad financiera de Pemex en el largo plazo desde la perspectiva de riesgos. Objetivo de la recomendación: Evaluación integral de Pemex sobre los diversos factores de riesgo que tienen relación con el deterioro financiero de la paraestatal y determinar las interrelaciones entre ellos y valorar el impacto global dentro de las finanzas y resultados del organismo. Llevar a debate una solución integral de Pemex ante el régimen fiscal que la SHCP le impone en un contexto de riesgos crecientes de largo plazo.	Recomendación CV-IR 04-022
2004	Tema crítico: liquidaciones bancarias Objetivo de lo recomendación: Evaluar la eficiencia y economía de las liquidaciones bancarias analizando el marco legal aplicable, por ser uno de los conceptos que más deuda pública genera no sólo en México, sino en el mundo. Recomendación emitida tres años antes de la gran crisis financiera mundial.	Recomendación CV-IR-04-026

Año	Tema crítico	Recomendación
2004	<p>Tema crítico: pérdidas bancarias</p> <p>Objetivo de la recomendación: Generar medidas preventivas para evitar riesgo sistémico y combatir delitos financieros. Bancomext perdió entre 2003 y 2005, 2 mil 40 millones de pesos, y Bansefi experimentó pérdida de patrimonio.</p>	<p>Recomendaciones CV-IR-04-027 y CV-IR-04-028</p>
2005	<p>Tema crítico: Recuperaciones y resarcimientos obtenidos por la ASF para la hacienda pública.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Fundamentar las recuperaciones y resarcimientos obtenidos por la ASF para la hacienda pública derivadas de su labor auditora.</p>	<p>Recomendación CV-IR-05-008</p>
2005, 2006, 2008, 2009	<p>Tema crítico: Transferencias presupuestarias discrecionales</p> <p>Objetivo de la recomendación: Reducir las distorsiones de la aplicación del PEF por la aprobación sistemática 2008, 2009 de transferencias presupuestarias autorizadas por la SHCP que implican ejercer recursos al margen de lo dispuesto por el Congreso en su aprobación del PEF.</p>	<p>Recomendaciones del ejercicio 2005: CV-IR-05-021 Recomendaciones del ejercicio 2006: CV-IR-06-012 Recomendaciones del ejercicio 2008: CV-IR-08-009 Recomendación CVASF-IR-09-007</p>
2005	<p>Tema crítico: Administración de activos de la banca de desarrollo.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Reducir la participación de las disponibilidades financieras de la banca de desarrollo en el activo total, problema crónico que inhibe el apoyo efectivo de la banca pública a las actividades productivas. Más de 50% de los activos de la banca pública están colocados en inversiones financieras y no en crédito productivo.</p>	<p>Recomendación CV-IR 05024</p>

Año	Tema crítico	Recomendación
2006 y 2012	<p>Tema crítico: Administración financiera de Pemex</p> <p>Objetivo de las recomendaciones: Fiscalizar presuntas irregularidades y gestión deficiente de recursos de Pemex en los tópicos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Donativos de Pemex *Legalidad en el Reconocimiento y pago del adeudo por 1 581 millones de pesos de Pemex y con el sindicato petrolero (STPRM) *Evolución de los cuantiosos pasivos Pidiregas y su impacto en las finanzas de Pemex y del gobierno 	<p>Recomendaciones</p> <p>CV-IR-05-032, CV-IR-05-035 y CV-IR-05-036, CV-IR-12-015</p>
2006- 2007	<p>Tema crítico: Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis)</p> <p>Objetivo de las recomendaciones: Evaluar impacto del programa Profis en el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL)</p>	<p>Recomendación</p> <p>CV-IR-06015</p> <p>Recomendación</p> <p>CV-IR-07003</p>
2008	<p>Tema crítico: Subejercicios presupuestarios</p> <p>Objetivo de las recomendaciones: Evaluar impacto de los subejercicios a la luz de una nueva taxonomía del concepto de ejercicios presupuestarios.</p>	<p>Recomendación</p> <p>CV-IR-08-008, CV-IR-08-011</p>
2008	<p>Tema crítico: Evaluación contracíclica del gasto público</p> <p>Objetivo de la recomendación: Evaluar y cuantificar la capacidad contracíclica del gasto público (incluyendo la medición de los multiplicadores del gesto en comparativa internacional).</p>	<p>Recomendación</p> <p>CV-IR-10-010</p>
2010	<p>Tema crítico: Cobertura de la fiscalización en comparativa internacional.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Que la fiscalización superior practicada por la ASF observe estándares internacionales y utilice las metodologías más avanzadas para medir dicha cobertura.</p>	<p>Recomendación</p> <p>CVASF-IR-10-001</p>
2010	<p>Tema crítico: Actualización del Plan Estratégico de Fiscalización 2010-2017.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Adecuar el Plan Estratégico a los cambios del entorno y establecer un programa de instrumentación y de seguimiento de cumplimiento de metas por la ASF.</p>	<p>Recomendación</p> <p>CVASF-IR-10-005</p>

Año	Tema crítico	Recomendación
2011	<p>Tema crítico: Padrones de beneficiarios de programas sociales</p> <p>Objetivo de la recomendación: Identificar con precisión a los beneficiarios de los programas sociales a efecto de garantizar que los recursos aplicados generen el beneficio social que justifica dichos programas.</p>	Recomendación CVASF-IR-11-007
2012	<p>Tema crítico: Impacto de la fiscalización superior practicada por la ASF.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Medir el beneficio social y económico de la ASF.</p>	Recomendación CVASF-IR-12-005
2012	<p>Tema crítico: Impacto de la fiscalización superior practicada por la ASF al SAT.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Determinar impacto recaudatorio de las observaciones y acciones de la fiscalización al SAT por la ASF.</p>	Recomendación CVASF-IR-12-006
2012	<p>Tema crítico: Impulso de la auditoría forense en el gasto federalizado.</p> <p>Objetivo de la recomendación: Combatir la corrupción y las irregularidades en las aplicaciones del gasto federalizado.</p>	Recomendación CVASF-IR-12-011
2013	<p>Tema crítico: Impacto presupuestario con motivo de la reforma a la ley de coordinación fiscal en relación al FAEB</p> <p>Objetivo de la recomendación: Determinar presupuestales y operativos que tendrá la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de fiscalización superior, en lo relativo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), así como las acciones de coordinación con la Secretaría de la Función Pública, para garantizar la presencia fiscalizadora a dichos fondos.</p>	Recomendación CVASF-IR 12-012
2013	<p>Tema crítico: Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)</p> <p>Objetivo de la recomendación: Valorar mediante la emisión de un reporte semestral de las acciones de la ASF referidas al combate a la corrupción, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) previsto en la reforma aprobada por el Congreso de la Unión.</p>	Recomendación CVASF-IR-13-07

Año	Tema crítico	Recomendación
2013	Tema crítico: Concentración económica Objetivo de la recomendación: Elaborar reporte estratégico de indicadores de concentración económica estratégicos para generar marcos de referencia evaluativos de la eficacia del gobierno y de sus agencias de regulación para combatir la concentración económica en México, que es altamente preocupante.	Recomendación CVASF-IR-13-12
2014	Tema crítico: Ley secundaria de fiscalización y Sistema Nacional Anticorrupción Objetivo de la recomendación: Garantizar la participación conjunta de la ASF y la UEC en la ley secundaria del SNA correspondiente a la Fiscalización. La ASF y la UEC Participaron en grupo de trabajo correspondiente encargado de preparar el proyecto de dictamen correspondiente integrado por la CVASF y la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, que será valorado y en su caso votado y propuesto al pleno.	Recomendación CVASF-IR14-06

Estos casos dan cumplida cuenta del impacto que tiene el trabajo de la Comisión de Vigilancia como órgano de control parlamentario y de la contribución técnica de la Unidad de Evaluación y Control.

3.2 Impacto en la creación de Sistemas de Control Parlamentario de las Entidades Federativas

Otra dimensión del impacto de la existencia y labor de la Unidad es el que ha tenido la réplica de este sistema de control parlamentario en las Entidades Federativas, algunas en el nivel propio de una comisión en sus congresos locales y seis de ellas a través de una Unidad de Evaluación y Control. Lo anterior, conforme al siguiente desglose de la normativa de cada entidad federativa:

Tabla 3.6. Comisiones de vigilancia de las entidades de fiscalización superior en la normatividad de los Estados y de la Ciudad de México

Entidad Federativa	Constitución Local	Ley de Fiscalización, de la Entidad de Fiscalización Superior Local o equivalente
Aguascalientes	Congreso Local, a través de la Comisión de Vigilancia. Art. 27, fracciones v, segundo párrafo, y xxxv.	Comisión de Vigilancia del Congreso Local y la Unidad de Evaluación y Control. Arts. 4, cuarto párrafo y Séptimo Transitorio del decreto de expedición de la Ley.
Baja California	Comisión del Congreso que determine la Ley. Art. 27, fracción XIII.	Comisión del Congreso. Art. 112.
Baja California Sur	No lo establece.	Comisión de vigilancia del Congreso Local. Art. 64.
Campeche	Congreso Local. Art. 54, fracción XXII, cuarto párrafo.	Comisión de Enlace en Materia de Fiscalización del Congreso. Art. 169, fracción VII.
Ciudad de México	Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión que determina la Ley. Art. 43, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Art. 18
Coahuila	Comisión de Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública. Arts. 67, fracción L y 74-B, último párrafo.	Comisión de Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública del Congreso. Art. 156, fracción XI.
Colima	Congreso Local, a través de la Comisión respectiva. Art. 118.	Comisiones de Gobierno Interno, de Hacienda y Presupuesto de Vigilancia. Art. 76.
Chiapas	Congreso Local, a través de la Comisión de Vigilancia. Art. 30, fracción XXVI, párrafo séptimo.	Comisión de Vigilancia del Congreso. Art. 65.

Entidad Federativa	Constitución Local	Ley de Fiscalización, de la Entidad de Fiscalización Superior Local o equivalente
Chihuahua	Congreso Local, a través de la Comisión correspondiente. Art. 82, fracción II, inciso c).	Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado. Art. 20, fracción VII.
Durango	Congreso Local, a través de la Comisión correspondiente. Art. 82, fracción II, inciso c).	Comisión de Vigilancia de la Entidad de Auditoría Superior del Estado. Art. 3, fracción V y 16, primer párrafo y fracción II.
Guanajuato	Congreso del Estado. Art. 63, XXVIII segundo párrafo.	No se faculta a Comisión alguna para evaluar y vigilar a la Auditoría Superior del Estado; aunque se menciona a la Comisión de Hacienda y Fiscalización (Art. 5, fracción III), su función se constriñe a recibir propuestas de reformas de leyes.
Guerrero	Congreso Local, a través de la Comisión de Vigilancia. Art. 61, fracción XV.	Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado. Art. 193.
Hidalgo	No lo establece.	Comisión Inspectorá. Arts. 64 y 65, fracción III.
Jalisco	Comisión competente. Art. 35, fracción XXV, inciso c), Constitución Política del Estado de Jalisco.	Comisiones de Administración, de Hacienda y Presupuestos, así como de Vigilancia, la cual se auxilia de la Unidad de Vigilancia. Art. 15, fracciones IV y XVIII, 16, 17 y 18.
México	Legislatura del Estado. Artículo 61, fracción XXXII, primer párrafo.	Comisión de Vigilancia. Arts. 30 y 31, fracción III.
Michoacán	Congreso del Estado. Artículo 44, fracción XV.	Comisión Inspectorá de la Auditoría Superior, que se puede auxiliar por el Comité de Administración y Control del Congreso o por servicios de auditoría o consultoría externa. Art. 17, fracciones IV y VI.

Entidad Federativa	Constitución Local	Ley de Fiscalización, de la Entidad de Fiscalización Superior Local o equivalente
Morelos	Congreso de Estado. Art. 84, tercer párrafo.	Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, auxiliada por el Consejo de Vigilancia, quien, a su vez, cuenta con un Consejo Ciudadano Consultivo. Arts. 38, fracción VI, 39, 42 y 44.
Nayarit	Legislatura. Art. 47, fracción XXVI-B.	Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto. Art. 29.
Nuevo León	Congreso Local. Art. 63, fracción XIII, tercer párrafo.	Comisión de Vigilancia. Art. 102, primer párrafo y fracción III.
Oaxaca	Congreso Local. Art. 59, fracción XXIII.	Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior, auxiliada por la Unidad Técnica de Vigilancia, Evaluación y Control. Arts. 72, 73, fracciones V y XI y 74.
Puebla	Congreso Local. Art. 57, fracción IX.	Comisión Inspectoral de la Auditoría Superior del Estado. Arts. 127 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, así como 123, fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
Querétaro	La Entidad de Fiscalización Superior es un órgano autónomo. Art. 31.	El Auditor Superior evalúa el desempeño de la entidad de Fiscalización Superior. Art. 18, fracción XXIII, inciso b).
Quintana Roo	Legislatura del Estado, a través de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta. Art. 75, fracción IV, segundo párrafo.	Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta. Art. 93.
San Luis Potosí	Congreso Local. ¹¹⁹ Art. 57, fracción XLIII.	Comisión de Vigilancia. Art. 30, fracción IV.
Sinaloa	Congreso del Estado. Art. 43, fracción XXII Bis B.	Comisión de Fiscalización. Art. 30, fracción XIV.

Entidad Federativa	Constitución Local	Ley de Fiscalización, de la Entidad de Fiscalización Superior Local o equivalente
Sonora	Congreso Local. Art. 43, fracción XXII Bis.	Comisión de Vigilancia. Art. 20, fracción VI.
Tabasco	Congreso Local. Art. 36, fracción XIII.	Órgano de Gobierno del Congreso y la Dirección de Control y Evaluación. Arts. 71, fracción IV, 92 y 93.
Tamaulipas	Congreso Local. Art. 58, fracción VI, segundo párrafo.	Comisión de Vigilancia. Art. 4.
Tlaxcala	Congreso Local. Art. 54, fracción XVII, inciso e).	Junta de coordinación y Concertación Política y la Comisión de Finanzas y Fiscalización. Art. 13, fracción IV y 45 fracción V.
Veracruz	Congreso Local. Art. 33, fracción VII.	Comisión Permanente de Vigilancia. Art. 126, fracciones IV y V.
Yucatán	Congreso del Estado. Art. 30, fracción VII Ter.	Comisión de Vigilancia y Unidad de Vigilancia y Control de la Auditoría Superior del Estado. Arts. 70 y 84.
Zacatecas	Legislatura Local. Art. 65, fracción XV, segundo párrafo.	Comisión de Vigilancia. Arts. 57 y 58 fracciones VI y XIV.

Tabla 3.7. Unidades de Evaluación y Control o equivalentes en los Congresos de las Entidades Federativas

Entidad Federativa	Denominación	Fundamento en la Ley de Fiscalización Local
Aguascalientes	Unidad de Evaluación y Control.	Art. Séptimo Transitorio del decreto de expedición de la Ley.
Jalisco	Unidad de Vigilancia.	Art. 18.

120 La Facultad constitucional es para nombrar y remover al Auditor Superior del Estado.

Morelos	Consejo de Vigilancia. A su vez, cuenta con un Consejo Ciudadano Consultivo.	Art. 42.
Oaxaca	Unidad Técnica de Vigilancia, Evaluación y Control.	Art. 74.
Tabasco	Dirección de Control y Evaluación.	Arts. 92 y 93.
Yucatán	Unidad de Vigilancia y control de la Auditoría Superior del Estado.	Art. 84.

Con el panorama expuesto no sólo se evidencia la amplia proyección que ha alcanzado la figura de control parlamentario en nuestro país y la importancia de la labor del órgano técnico auxiliar de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sino que también se apuntan las líneas en que esta incidencia puede desarrollarse y fortalecerse.

En los dos capítulos subsiguientes, tendremos oportunidad de analizar en perspectiva internacional la escala que han llegado a tener los mecanismos de control parlamentario, así como la evidencia empírica que puede orientar los pasos a seguir en la construcción de instituciones más fuertes y eficaces. Este aspecto será recogido en el capítulo final con nuestras propuestas.

Capítulo 4

Entorno internacional del control parlamentario
de la fiscalización superior

Después de haber expuesto las particularidades del sistema nacional anticorrupción y el soporte teórico del control del poder, centrando la atención en el control que se ejerce mediante el binomio SAI-PAC, en este capítulo presentaré doce hallazgos que tienen sustento en un estudio original que parte de los datos que proporcionan los países o territorios que forman INTOSAI.

Este capítulo puede ser tomado como un ensayo unitario, por lo que me ha parecido conveniente subdividirlo en las siguientes secciones de antecedentes, marco teórico, propuesta metodológica, resultados y hallazgos.

1. Antecedentes

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI, por sus siglas en inglés) es, a nivel mundial, la entidad responsable de establecer la normativa, encabezar la coordinación internacional y fijar los estándares que las autoridades auditoras de cada país deben cumplir.

Los integrantes de INTOSAI son los auditores externos de las Naciones Unidas, esto es, los Contralores Generales, Oficinas Generales de Auditoría o Directores Financieros de los países miembros. Actualmente reporta 193 integrantes de pleno derecho y cinco miembros asociados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en Berna, representantes de varias instituciones de auditoría acordaron crear un foro de auditoría gubernamental. Con el lema *Experientia mutua omnibus prodest*, la INTOSAI fue creada en 1953, en la Habana, por el acuerdo de 34 países fundadores.

En 1953, se realizó el congreso fundacional de la INTOSAI en la Habana.¹²¹ Allí se acordó que habría un congreso itinerante (INCOSAI) cada tres años y que el Secretariado General estuviera en Cuba, lo que se mantuvo hasta 1959; partir de esa fecha, su sede está en Viena. Ya en los dos primeros congresos estaban presentes los temas de la relación del SAI con el Poder Legislativo, su independencia y las reglas de auditoría para instituciones internacionales e industrias nacionalizadas.

En 1959, se acordó establecer grupos regionales para cada continente, lo que se fue materializando gradualmente. El primer grupo fue el Latinoamericano (originalmente ILACIF, actualmente OLACEFS), establecido en 1962. En 1976, se crearon los grupos de África (AFROSAI) y de países árabes (ARABOSAI). Para 1986 se establece PASAI en el área Asia-Pacífico; dos años después, el grupo del Caribe (CAROSAI) y, por último, el grupo europeo (EUROSAI), en 1989.

En cuanto a la relación de INTOSAI con la ONU, en 1967 se le confirió el estatus de *Organismo No Gubernamental*. En 1970, se le dio el carácter de consultor especializado en el seno de ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas).

En 1965, se conviene un glosario para unificar la terminología. Por lo que corresponde a los estándares operativos, en 1968, se estableció en Tokio el método para reportar las auditorías. En 1971, se fijaron reglas para la selección y entrenamiento del personal. En 1976, se definió el rol del SAI en un Estado moderno y, al año siguiente, en la IX INCOSAI de Lima, se adoptaron las reglas y lineamientos para la auditoría o Declaración de Lima. Varios grupos de trabajo se han creado con encomiendas específicas, entre ellos, los comités de Auditoría, Contabilidad y Control Interno, creados en 1984, de tecnologías para la auditoría en 89, sobre deuda pública en 1991. Otros temas para los que se han establecido lineamientos o grupos de trabajo son:

121 Para ampliar la información de este recuento histórico, *vid. International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI: 50 Years (1953-2003)*. Viena, 2004. Documento en línea, disponible en <http://www.INTOSAI.org/uploads/4124efestschrift.pdf> Consultada 6 de marzo, 2016.

- Estándares de auditoría
- Guías para el Control Interno
- Estándar para contabilidad y estados financieros
- Estándar para la auditoría de desempeño
- Deuda pública
- Privatización
- Evaluación de programas
- Reglas Financieras y de Estándares de INTOSAI
- Código de ética en la Auditoría
- Contra el lavado de dinero

En 1971, se acordó la realización de eventos de capacitación; en 1972, se estableció la publicación del *International Journal of Government Auditing*; diez años después, se crearon dos premios que se entregan en cada INCOSAI.

México fue sede del XIX INCOSAI en 2007. A partir de entonces, los temas de debate para INTOSAI se han centrado en la auditoría de desempeño, el valor de la existencia de la Entidad Superior de Fiscalización, la deuda pública, su administración, rendición de cuentas y fiscalización, así como en la buena gobernanza nacional, tema del último congreso, cuya sede fue China. El XXII INCOSAI se celebró del 8 al 11 de diciembre de 2016 en Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos y el próximo ocurrirá en Rusia, en 2019.

Actualmente, los varios grupos de trabajo de INTOSAI están organizados de esta manera:

AFROSAI: Organización Africana de Instituciones de Auditoría Superior, que se subdivide en una de habla inglesa y otra francesa, 50 miembros.

ARABOSAI: Organización Árabe de Instituciones de Auditoría Superior, 22 miembros.

ASOSAI: Organización Asiática de Instituciones de Auditoría Superior, 49 miembros.

CAROSAI: Organización de Instituciones de Auditoría Superior del Caribe, 21 miembros.

EUROSAI: Organización Europea de Instituciones de Auditoría Superior, 40 miembros.

OLACEFS: Organización Latinoamericana de Instituciones de Auditoría Superior, a la que pertenece México, 22 miembros

PASAI: Asociación Pacífico-Sur de Instituciones de Auditoría Superior, 13 miembros.

Sin grupo de trabajo: tres países.

INTOSAI establece los estándares que deben cumplir las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAI, por sus siglas en inglés),¹²² pero en especial se ha aceptado dotarlas de independencia¹²³ respecto de los entes auditados, lo que en México ha significado que la ASF disponga de autonomía técnica y de gestión, así como para establecer su agenda de auditorías y definir su presupuesto.

Se entiende por *independencia* que el auditor no esté implicado con el ente auditado, de modo que su trabajo sea técnico e imparcial y que esté exento de cualquier presión externa que obstaculice su labor.

Se entiende por *autonomía* que el auditor disponga de libertad en materia administrativa, financiera y de gestión para la conducción de la entidad fiscalizadora.

INTOSAI ha manifestado siete criterios esenciales para una independencia y uno para la autonomía del Auditor General como condición de una efectiva auditoría pública:

1. Un marco legal que establezca la independencia.
2. Independencia y seguridad en el puesto del titular del SAI.

122 Cfr. *International Organization of Supreme Audit Institution*, ISSAI - *Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Documento en línea, disponible en <http://es.issai.org/> Consultada: 6 de marzo 2016.

123 *International Organization of Supreme Audit Institution*, *ISSAI 10 Declaración de México sobre Independencia*, Viena, INTOSAI, S.F. Documento en línea, disponible en http://es.issai.org/media/14491/issai_10_s.pdf Consultada: 6 de marzo 2016.

3. Completa libertad para ejercer el más amplio mandato de auditoría.
4. Acceso irrestricto a la información.
5. Derecho y obligación de reportar el trabajo de auditoría.
6. Libertad para decidir el contenido y oportunidad para reportar y publicar los reportes de auditoría.
7. Mecanismos apropiados de seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.
8. Autonomía financiera, administrativa y de gestión, como una adecuada disponibilidad de recursos.¹²⁴

Durante muchos años, los debates sobre la rendición de cuentas en México se han centrado en la independencia del órgano de control. Había motivos de sobra. Como propuso Luis Carlos Ugalde, la Contaduría Mayor de Hacienda fue durante la mayor parte del siglo xx, una entidad políticamente dependiente del Ejecutivo cuya existencia era prácticamente testimonial.¹²⁵ Bajo el férreo régimen presidencialista, difícilmente podía pensarse que una entidad frenara o pusiera en cuestión la gestión de la Administración Pública. Con el fin del siglo y la alternancia democrática, se creó un nuevo balance, donde se estableció una nueva entidad como contrapeso real al ejercicio discrecional del Ejecutivo. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación era vista como demasiado frágil y los temores a una injerencia que coartara su capacidad de actuación ocuparon el puesto central.

En segundo lugar, venía una serie de discusiones sobre las limitaciones o contradicciones que tenía el proceso fiscalizador en sí, según había sido definido por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

124 Gordon Robertson, *Independence of Auditors General: A 2013 update of a survey of Australian and New Zealand legislation*, Commissioned by the Victorian Auditor General's Office, Documento en línea, disponible en <http://www.acag.org.au/Independence-of-Auditors-General-in-ANZ-2013.pdf> Consultado el 1 de septiembre de 2017. Estos principios, a su vez, proceden de la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior de INTOSAI.

125 *Cfr.* Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, csis Press, Washington, 2000.

2. Marco Teórico

Tienen que reconocerse como precedentes en el esfuerzo por estudiar la incidencia de la fiscalización superior en la eficacia gubernamental y el desarrollo, las investigaciones del Mtro. Roberto Michel Padilla,¹²⁶ primer Titular de la Unidad de Evaluación y Control, quien integró su visión sobre la incidencia de la fiscalización superior en un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad, y también la tesis doctoral del Dr. Jorge Ortiz Ramírez¹²⁷ de la Unidad de Evaluación y Control.

En su trabajo, Ortiz considera tres aspectos de la fiscalización superior como elementos distintivos de la fortaleza de las SAI: *i*) la independencia de las SAI; *ii*) las capacidades institucionales, y *iii*) la participación ciudadana como elemento de gobernanza en el proceso de fiscalización. En una primera instancia, en un modelo estadístico, demuestra que, en un análisis para 102 países seleccionados, la fiscalización superior, con base en las capacidades institucionales de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI por sus siglas en inglés) genera impactos positivos en la eficacia del gobierno.

En un segundo momento del análisis, integrando los distintivos de fortaleza de las SAI en un índice general, encuentra para un grupo de 78 países que la fiscalización superior abona en mejorar la percepción de la corrupción en el sector público, es decir, tiene impactos positivos en la percepción del combate contra la corrupción; posteriormente, demuestra que también encuentra evidencia para afirmar que la fiscalización superior abona al fortalecimiento del Estado de Derecho en los países estudiados. Es importante mencionar que el análisis estadístico se desarrolló con base en la metodología de datos en panel.

Como se explicó en los capítulos precedentes, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria, lo que forma parte de la tendencia a privilegiar un modelo de fiscalización con control parlamentario.

126 Roberto Michel, *op. cit.*

127 Cfr. Jorge Ortiz, *Incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno: una revisión internacional*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. Posteriormente, fue publicada como Jorge A. Ortiz, *El impacto de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno*, México, Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara, 2016.

Los estudios de la Asociación Internacional de Presupuesto (*International Budget Partnership*, IBP, por sus siglas en inglés) contemplan una serie de indicadores para determinar la capacidad y calidad del control parlamentario sobre el ejercicio del gasto. El enfoque del IBP está construido sobre elementos de gobernanza pública, puesto que la intervención de la ciudadanía es vista como un aspecto insoslayable para un efectivo control y rendición de cuentas.¹²⁸

Este esfuerzo está sustentado en postulados políticos relativos al acceso que dan los gobiernos a un presupuesto de información abierta que permita participar en el proceso presupuestario a nivel nacional. Su cobertura es de 102 países, en los cuales tiene colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

El presupuesto es un plan del gobierno acerca del uso de los recursos públicos para satisfacer las necesidades del público. Transparencia significa que toda la población de un país pueda tener acceso a la información respecto a la cantidad que se asigna a diferentes tipos de gasto, qué contribuciones se recaudan y cómo se usan las donaciones para la asistencia internacional y otros recursos públicos. IBP cree que los presupuestos abiertos son empoderantes (*empowering*); permiten que la gente juzgue si los funcionarios del gobierno son o no son buenos guardianes de los fondos públicos [...] [asimismo] información oportuna sobre el presupuesto da la oportunidad de participar en la toma de decisiones que fortalece el control y mejora la toma de decisiones sobre las políticas públicas, así como la clausura produce los efectos contrarios. Restringir el acceso a la información crea oportunidades para que el gobierno oculte gasto impopular, innecesario y corrupto, reduciendo con ello el combate a la pobreza.¹²⁹

Esta amplia cita permite apreciar el encadenamiento que producen factores como la participación social en la reducción de la pobreza, una mejor selección de los objetivos de política pública y, por tanto, una asignación más racional de los recursos públicos. Los doctores Roberto Moreno y Ricardo Uvalle coinciden en que éste es el escenario propio de las condiciones de la gobernanza contemporánea. Uvalle encuentra un indivisible polinomio que debe existir entre transparencia, rendición de cuentas y gobernanza: “la vigencia de la gobernanza responde a la democracia entendida en términos complejos como un método para atender

128 Se recomienda consultar el sitio de *International Budget Partnership* para tener un panorama de sus objetivos y productos. Documento en línea, disponible en <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/>

129 *Cfr. idem.* Traducción propia.

y resolver problemas públicos, lo que incluye a la vez, la ventaja de que la sociedad, con sus grupos organizados, participe de modo directo en la construcción de las decisiones y acciones públicas. La eficacia de la democracia tiene dos pilares fundamentales como son la gobernanza y la transparencia a fin de que la vida colectiva tenga mejores rendimientos en la gestión de las instituciones”.¹³⁰

Pero no sólo se trata de participación social en el tramo de la entrada, es decir, en la posibilidad de participar en la toma de decisiones, sino también en la salida, en el tramo que corresponde a la entrega de resultados a la evaluación de la eficacia gubernamental e, incluso, en la sanción de las malas conductas. En este plano, encontramos también y, sobre todo, los efectos que deben arrojar las políticas públicas en el desarrollo humano, la mejora de la calidad de vida y las expectativas de las personas. En ambos tramos, el combate a la corrupción se vuelve un aspecto medular.

Para explicar la imbricación de estos elementos, Joan Prats aporta: la “governance [gobernanza] tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural”.¹³¹

Siguiendo con este autor, nos ayuda a clarificar que la *governance* es capaz de producir desarrollo, pero no lo produce necesariamente. Considera, por tanto, que tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente.¹³²

En síntesis, encontramos un vínculo entre la calidad de la rendición de cuentas con la posibilidad de la participación social, lo que, a su vez, es una de las premisas esenciales de la gobernanza que, por último, debe redundar en mejores condiciones de vida y bienestar.

3. Nota epistemológica

Antes de continuar, conviene introducir una orientación epistemológica para el trabajo.

130 Ricardo Uvalle, “Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo”, en Moreno Roberto (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, UAEM, Toluca, 2014, p. 59.

131 Joan Prats, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* núm. 10, 2001, p. 115.

132 *Ibidem*, pp. 127-128.

En un documento como éste, que tiene pretensión de rigor científico, deben aclararse tanto las categorías como las pretensiones del investigador y las posibilidades que el objeto ofrece para la investigación.

En su *Tratado de Epistemología*, Germán Vargas explica:

La caracterización de objetos de investigación es el momento en el que se funde o se pasa de la epistemología a la filosofía de las ciencias. Cuando se define un objeto de investigación, la preocupación primera consiste en ver si efectivamente cumple con las condiciones o reglas que para tal efecto se han consolidado tanto en la lógica como en la gramática. Ese primer paso es de orden epistemológico, pues se está decidiendo centralmente la lógica con que se entiende un objeto para efectos de investigación. Un segundo momento consiste en mostrar el enlace o la relación existente entre la parcela de realidad definida y la onticidad adyacente. Ésta es, ante todo, una función crítica en la que se mira generalmente el haz de relaciones entre diversos momentos de realidad y por esto se convierte —este segundo momento— en el esfuerzo por establecer el enlace del conocimiento que se desarrolle sobre tal objeto. Un tercer momento está constituido por la caracterización de elementos de conocimiento que el estudio de un objeto proveerá a una comprensión más general de la realidad [...] aquí se establece un hecho importante reiteradamente discutido sobre la construcción del conocimiento, la demarcación y la delimitación con que procede el sujeto es condición del avance cognitivo, pero la necesidad de mirar a parcelas de realidad obliga a una conexión reflexiva entre los hechos particulares sometidos a examen y la realidad entendida como una totalidad.¹³³

Atendiendo a estos tres pasos identificados por Vargas, aquí se precisa, en primer lugar, que los objetos que se estudian de hecho son abstracciones sobre estados de cosas. La fiscalización y el control parlamentario consisten en un entramado legal, organizacional y funcional. Asimismo, la gobernanza y la fortaleza institucional pueden identificarse sin que exista un modelo arquetípico de ellas. De hecho, esta distancia entre la hipótesis normativa o, por mejor decir, deontológica, y la casuística que enfrentamos dará pie a una cierta lógica de investigación que, en este caso, apostó por el uso de técnicas estadísticas que sirvieran para una mejor comprensión del fenómeno.

En segundo lugar, viene un esfuerzo de relación y diálogo, de encuentro y de ampliación de perspectivas. Me refiero a que los índices que se expondrán a continuación son constructos sintéticos que tienen sentido

133 Germán Vargas, *Tratado de Epistemología*, Bogotá, San Pablo, 2003, pp. 29-30.

cuando se les pone en diálogo y relación con otras métricas y otras formas de analizar fenómenos administrativos, políticos, jurídicos y sociales, como los que nos ocupan.

Finalmente, viene un esfuerzo de vuelta a la teoría, de vuelta a la reflexión en lo que es posible revisar la teoría tenida como cierta, reclamar ampliaciones a la teoría o confirmar lo que se conocía.

Este proceso, al que se conoce como *método*, es “el recorrido al que se somete toda argumentación para llegar a conferirle valor [...] El método no es un camino hacia la verdad, sino hacia la validación de un conjunto de argumentos o de proposiciones”.¹³⁴

A su vez, las reglas de validación tienen que cumplir con las normas aceptadas para la conducción científica de los procesos argumentativos. En este caso, nos estamos valiendo de tres técnicas estadísticas fundamentales:¹³⁵ correlación, regresión lineal y análisis de componentes principales.

Respecto a las técnicas univariadas de correlación y regresión lineal, Mario Triola explica las condiciones que acreditan el rigor estadístico. En estos ejercicios, se parte de una prueba de lo que se conoce como *hipótesis nula* H_0 , en la que se afirma la igualdad entre un parámetro y un estadístico. Por convención en las pruebas de regresión lineal y correlación, la hipótesis nula es que el valor P o valor de probabilidad “es la probabilidad de obtener un valor del estadístico de prueba que sea al menos tan extremo como el que representa a los datos muestrales, suponiendo que la hipótesis nula es verdadera. La hipótesis nula se rechaza si el valor P es muy pequeño, tanto como 0.05 o menos”, lo que indicaría que existe una relación real entre dos variables.¹³⁶

A lo largo del capítulo se estarán reportando aquellas relaciones que resultaron significativas, es decir, que se verifican como hipótesis alternas de acuerdo con el criterio expuesto.

En cuanto al coeficiente de correlación lineal, importa el valor del coeficiente, pero es más importante determinar su significatividad, ya que, si el valor absoluto del valor que se calculó de r excede el valor crítico del

134 *Ibidem*, p. 30.

135 Una técnica es una regla para aplicar el método: *cfr.* García Dora, *Metodología del trabajo de investigación*, México, Trillas-Universidad Anáhuac, 2015, pp. 11 y ss.

136 Mario Triola, *Estadística*, México, Pearson Addison Wesley, 2004 (9), pp. 372-378.

coeficiente de determinación de Pearson, se concluye que hay una correlación lineal significativa. De lo contrario, no existe evidencia suficiente para sustentar la conclusión de una correlación lineal significativa.¹³⁷

A su vez, el valor r^2 o coeficiente de determinación indica la proporción de la variación de la variable dependiente que se explica por la relación lineal entre las variables independiente y dependiente.¹³⁸ Por ello, se le puede interpretar como un porcentaje sobre la variación total.

Por su parte, como explica Manuel Terrádez, el Análisis de Componentes Principales (ACP) es una técnica estadística de síntesis de la información, o reducción de la dimensión (número de variables). Es decir, ante un banco de datos con muchas variables, el objetivo será reducirlas a un menor número perdiendo la menor cantidad de información posible. “Los nuevos componentes principales o factores serán una combinación lineal de las variables originales, y además serán independientes entre sí”.

En lo que se refiere a la técnica de Análisis de Componentes Principales se siguen los criterios que establece Ludovic Lebart para el análisis general, ajustes y descomposición de los valores singulares:¹³⁹ “Un aspecto clave en ACP es la interpretación de los factores, ya que ésta no viene dada *a priori*, sino que será deducida tras observar la relación de los factores con las variables iniciales (habrá, pues, que estudiar tanto el signo como la magnitud de las correlaciones)”¹⁴⁰ lo que, como se ha explicado, remite a la interpretación o reformulación teórica de la información recibida inicialmente.

4. Propuesta metodológica del estudio

Como durante algún tiempo el debate público estaba centrado en la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, específicamente de su dependencia orgánica de la Cámara de Diputados, al principio surgió la idea de hacer una investigación que permitiera mapear el número de países en los que se cumpliera dicha condición. Ello permitiría saber si México se encontraba en una situación anormal o excepcional respecto del estándar internacional.

137 *Ibidem*, p. 501.

138 *Ibidem*, p. 503.

139 Ludovic Lebart *et al.*, *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, París, Dunod, 1995, pp. 15-31.

140 Manuel Terrádez, *Análisis de componentes principales*, uoc. Documento en línea, disponible en https://www.uoc.edu/in3/emath/docs/Componentes_principales.pdf

El resultado fue una base de datos que abarca 201 países y territorios integrantes de INTOSAI. La información se recabó visitando cada una de las páginas *web* de los organismos nacionales de fiscalización, lo que entrañó un reto, porque en algunos casos la información sólo se presenta en el idioma nacional; por ejemplo, en varios países árabes, lo que se requirió en esos casos fue buscar información en inglés o francés de alguna otra fuente, que generalmente es la que publica el grupo de trabajo de INTOSAI correspondiente.

Los datos que se recabaron incluían la determinación del carácter que ostenta el SAI, ya sea de independencia o autonomía, detectando si existía alguna adjetivación a esta condición. También se verificó si el SAI emitía informes periódicos y quién era el receptor de dichos informes.

La integración y publicación de esta información, disponible en el anexo 2, es en sí misma ya un aporte de esta investigación que pone a disposición del público datos que pueden ser utilizados en ulteriores estudios.

Gracias a este análisis, es posible reconocer que la tendencia internacional es fortalecer el papel del control parlamentario, lo cual no contradice la independencia de las entidades de fiscalización. Como se expuso en el capítulo 2, el Banco Mundial¹⁴¹ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria en la evolución de otras variables clave, mediante el efectivo funcionamiento del binomio SAI-PAC.¹⁴² Posteriormente, el estudio se amplió, motivado por las cifras que han circulado profusamente del Índice de Percepción de la Corrupción. La posición de México en este indicador no ha empeorado drásticamente, pero tampoco ha mejorado; de hecho, se mantiene estancada en una franja en torno al 3.4 de calificación en escala de 10. El problema es, evidentemente, que no puede aceptarse que los esfuerzos en materia de anticorrupción no tengan el efecto positivo que de ello se espera.

En este punto, me parecía que el IPC hace mucho ruido, pero explica muy poco acerca de los factores causales o los factores institucionales que contribuyen más a la mejora en el registro del IPC.

141 OECD, *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, Sigma Papers, No. 33, Paris, OECD Publishing, 2002. Documento en línea, disponible en http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5kml60vd5x8r.pdf?expires=1457329541&id=id&acc_name=guest&checksum=F000FB9A46E60BE28DC80D2F2206A844 Consultada el 6 de marzo, de 2016.

142 OECD, *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Publishing, Paris, 2016.

Entonces, buscando una lectura proactiva de esta información, se decidió ampliar los alcances del estudio, recabando para ello información de varias fuentes e integrando con ellas una matriz de 201 países o territorios y hasta 75 variables.

Los datos recabados de INTOSAI, así como los que proporcionan el Banco Mundial, el PNUD y Transparencia Internacional tienen la mayor cobertura de países, llegando a 186, de los cuales, como se explicará más adelante, fue posible calcular el índice IFICC. La base de la Encuesta sobre Presupuesto Abierto (*Open Budget Survey*) es la base más reducida y con sus datos fue posible calcular el IFCP para 96 países. El estudio más representativo es el que abarca datos para todos los índices, que, como hemos dicho será este subconjunto de 96 países.

Las fuentes de las que procede entonces la información que se procesó pertenecen a las siguientes entidades:

- INTOSAI: Información de las entidades de fiscalización.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Información de desarrollo humano.
- Banco Mundial: Indicadores de gobernanza mundial y de crecimiento económico.
- Transparencia Internacional: Indicador de Percepción de la Corrupción. Indicador de pago de sobornos, y de percepción en el sector público y el parlamento.
- Encuesta Mundial de Valores: Indicadores de confianza.
- Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia: Indicadores de impunidad.
- Open Budget Survey (OBS) de la International Budget Partnership: Indicadores de control parlamentario y transparencia de la información presupuestal y de fiscalización.

Con esta información, se procedió a una investigación en dos etapas. La primera consiste en un estudio de estadística multivariada que se concentra en el desarrollo de dos índices que caracterizan los factores que tienen mayor importancia en la explicación de control parlamentario de la fiscali-

zación y la fortaleza institucional. La segunda etapa consistió en un estudio de tipo hipotético deductivo relativo a aquellas variables que resultaron con correlaciones significativas en la etapa de estadística multivariada.

Una técnica aconsejada para un conjunto de datos como éste es el análisis de componentes principales, ya que no se trata de una técnica hipotética, sino exploratoria. Serán los resultados que arroje esta técnica lo que permita encontrar un sentido subyacente a los datos y, como se hizo aquí, a partir de ahí establecer hipótesis.

El análisis de componentes principales es una técnica de análisis multivariado que aplica el análisis factorial para detectar, en un conjunto de variables estadísticas pertenecientes a un conjunto de observaciones, aquellas que tienen un mayor efecto para explicar la varianza entre las observaciones.

La técnica identifica familias de variables y familias de observaciones que tienen un cierto tipo de asociación respecto a la varianza en el total de datos; así se ponen de relieve los componentes comunes que describen mejor a las familias de variables. Es importante decir que se trata de un procesamiento estadístico enfocado tanto a las variables como a la muestra observada.

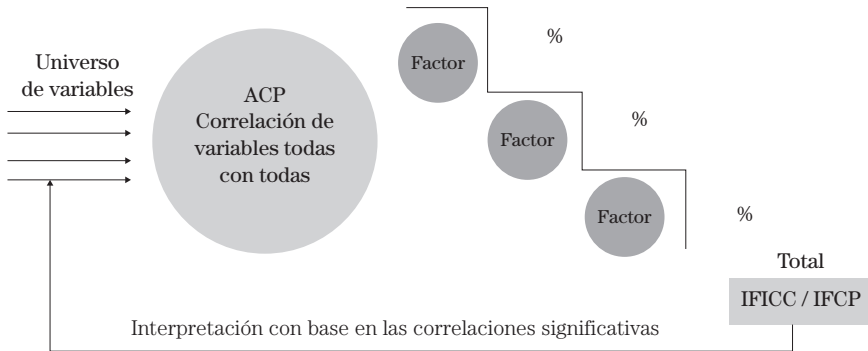
En el esfuerzo de síntesis que permite el Análisis de Componentes Principales, se requieren varias fases de análisis (gráfica 4.1).

La primera fase es la identificación de aquellos factores que tienen una mayor contribución a la varianza total; al mismo tiempo se descartan todo el resto de factores que tienen un efecto menor en la explicación de la varianza total.

En la segunda fase, se establece el valor de cada una de las variables que forman parte del análisis respecto al factor al que pertenecen, el cual aquí pasa a llamarse *dimensión*.

En la última, se genera una fórmula que explica el valor de la combinación de variables que explican la varianza total, procurando que éstas reflejen la importancia de cada factor. El resultado de esta fórmula es un índice que caracteriza a cada país en el estudio, respecto del conjunto de variables.

Gráfica 4.1 Procesamiento de la información para la creación e interpretación de los índices IFICC e IFCP



Fuente: elaboración propia.

Los cálculos y procesamiento de la información se han hecho mediante el paquete IBM- SPSS 20 y Microsoft Excel 2017.¹⁴³

Preguntas de investigación

La pregunta de nivel más alto a responder es si existe un efecto real de la fiscalización superior en el desarrollo económico y social de los países, así como en el control de la corrupción.

La deontología jurídica, los modelos de control de gestión, como el Marco coso y, en general, los especialistas coinciden en que ésta es una relación verdadera.

En grado secundario, la pregunta a responder es si la fiscalización superior contribuye a la gobernanza y a la mejora de la confianza ciudadana.

Finalmente, quiero responder si el control parlamentario de la fiscalización superior contribuye una mejor gobernanza.

Como se ha explicado en los capítulos precedentes, algunos autores consideran que la corrupción es un fenómeno económico: el uso abusivo de recursos y posiciones públicas para producir beneficios privados.

¹⁴³ En este libro, me permitiré exponer las conclusiones y características centrales del estudio y remito a los lectores interesados a la lectura de sus características detalladas en Jesús Serrano y Alejandro Emiliano, "El estudio de la fiscalización superior y el control parlamentario", en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo IV, UEC-Cámara de Diputados, México 2017 (de próxima aparición).

El análisis de componentes principales se realizó dos veces. La primera respecto a las variables que corresponden a la rendición de cuentas y al control parlamentario de la fiscalización superior. El resultado fue el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP).

El segundo análisis de componentes principales se realizó con el resto de variables que incluyen factores de índole económica, social y cultural. La distribución de los factores se decantó por aspectos de capacidad institucional y confianza, por lo que se denomina al resultante *Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana* (IFICC). Éste hace referencia a las condiciones que favorecen el desarrollo humano, cultural y la creación de expectativas entre la sociedad.

La conformación de ambos índices se ilustra en las tablas 4.1 y 4.2.

La asignación de las variables a cada índice es producto del marco teórico disponible y a la temática con la que tienen relación, puesto que, tratándose de una fase exploratoria, lo que se espera es identificar las relaciones significativas y descartar aquellas no significativas.

Posteriormente, mediante el uso de la técnica de regresión lineal, se analizará el efecto que tiene cada una de las variables significativas en correspondencia con estos índices.

1. Índices

- Índice de Fiscalización y Control Parlamentario
- Índice de fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana

2. Variables económicas

- Crecimiento promedio del PIB en los últimos 5 años, WB
- Deuda promedio en los últimos 6 años, WB
- PIB per cápita 2013, PNUD
- PIB per cápita 2012, PNUD
- Impuestos al ingreso (% de la recaudación total de impuestos) 2005-2012, WB
- Desempleo de largo plazo 2005-2012

3. Variables de desarrollo humano

- Medida del Gini Banco Mundial no decimal
- Índice de Desarrollo Humano 2013 (HDI), PNUD
- Crecimiento Promedio del HDI 2000-2013
- Coeficiente de desigualdad humana HDI, PNUD
- Medida del GINI PNUD decimal
- Población con al menos educación secundaria PNUD
- Gasto público en educación, PNUD
- Pobreza multidimensional (porcentaje), WB
- Pobreza aguda Porcentaje, WB

4. Variables de confianza

- Confianza social en el Parlamento (wvs Cal)
- Porcentaje de población con satisfacción de la educación 2012
- Porcentaje de población con satisfacción del cuidado de la salud, periodo 2008-2012
- Porcentaje de población con satisfacción del estándar de vida 2007-2013
- Porcentaje de población con satisfacción del empleo 2007-2012
- Porcentaje de población con satisfacción de la seguridad 2007-2012
- Índice de satisfacción 2007-2012
- Percepción positiva del mercado de trabajo 2007-2012
- Porcentaje de Confianza en otras personas 2009-2011
- Porcentaje de Desconfianza en el gobierno 2007-2012

- Qué tan efectiva piensa que son las acciones del gobierno en la lucha contra la corrupción, BGC_Q5

5. Variables de control parlamentario

- ¿Quién es responsable de monitorear la norma fiscal?
- En caso de incumplimiento de la norma fiscal, ¿qué procedimientos hay?
- ¿Se entregan al Parlamento estimaciones multianuales estimadas para el presupuesto?
- ¿Cómo se prepara el presupuesto del SAI?
- ¿Existe un cuerpo de investigación especializado en el presupuesto en el Parlamento?
- ¿Puede haber un sobregiro del presupuesto después de la aprobación del Parlamento?
- ¿Se usa la información de desempeño para negociar el presupuesto?
- ¿Frecuencia con que se usa la información para las decisiones del Comité de Presupuesto?
- Si se usa información de desempeño para determinar el presupuesto, ¿con qué frecuencia?
- ¿El Parlamento formalmente debate en su conjunto la política presupuestal?
- Índice de Presupuesto Abierto (OBI)
- ¿El PAC o el parlamento tiene audiencias públicas para revisar los reportes de auditoría?
- ¿El SAI tiene facultades para determinar por sí misma las auditorías que practicará?
- ¿El SAI tiene un sistema de monitoreo independiente de sus procesos de auditoría (sistema de calidad)?

- Además del Ejecutivo, ¿alguien tiene que pronunciarse respecto de la remoción del titular del SAI?
- ¿Quién determina el presupuesto del SAI?
- Comité o Parlamento tiene audiencias sobre el marco fiscal o macroeconómico con participación de funcionarios del Ejecutivo.
- Comité o Parlamento tiene audiencias sobre unidades particulares del gobierno en la que participen funcionarios.
- Comité o Parlamento tiene audiencias sobre unidades específicas del gobierno central donde participe el público.
- Comité o Parlamento emite al público informes sobre sus audiencias.
- El SAI posee mecanismos formales para que el público participe para establecer el programa de auditorías.
- El SAI tiene mecanismos para que el público participe en investigaciones de auditoría.
- El SAI tiene comunicación formal con el público sobre sus reportes de auditoría (adicionales a la publicación).
- El SAI informa al público sobre la forma en que se le tomó en cuenta en el programa o el reporte de auditorías.
- Tiempo que tarda después del año fiscal que se entrega el informe de auditoría.

6. Variables sociales

- Población penitenciaria por 100,000 hbs periodo 2002-2013
- Tasa de homicidios periodo 2008-2011

7. Variables de gobernanza

- Dimensión Voz y rendición de Cuentas, WGI_WB
- Dimensión efectividad del gobierno, WGI_WB

- Dimensión calidad regulatoria, WGI_WB
 - Dimensión Estado de Derecho, WGI_WB
 - Dimensión control de la corrupción, WGI_WB
 - Dimensión estabilidad política y ausencia de violencia, WGI_WB
 - Índice de Gobernanza Promedio, WGI
8. Variables de impunidad
- Ranking de impunidad UDLAP, (escala 1)
 - Medida de impunidad del IGI UDLAP
 - Dimensión estructural del sistema de seguridad, IGI UDLAP
 - Dimensión estructural del sistema de justicia, IGI UDLAP
 - Dimensión funcional del sistema de seguridad, IGI UDLAP
 - Dimensión funcional del sistema de justicia, IGI UDLAP
 - Dimensión derechos humanos del sistema de seguridad, IGI UDLAP
 - Dimensión derechos humanos del sistema de justicia, IGI UDLAP
9. Variables de corrupción
- ¿Qué tan extendida considera la corrupción en el sector público de su país BGC_Q2, TI?
 - ¿Qué tan extendida considera la corrupción en el Parlamento de su país?, TI
 - Porcentaje que ha pagado un soborno a cambio de alguno de los 8 servicios públicos BGC_Q7, TI
 - Índice de percepción de la corrupción 2010, TI
 - Índice de percepción de la corrupción 2014, TI
 - Índice de pago de sobornos 2011, TI-BPI
 - Ética en los negocios 2011, TI-BPI

4.1 Creación de índices mediante el ACP

Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC)

El análisis de componentes principales (ACP) permitió identificar cuatro factores con mayor capacidad para explicar las características de los países respecto a lo que vendrá a designarse fortaleza institucional. Se trata de factores que adquieren sentido por los elementos que representan y del vínculo que guardan entre sí y que al mismo tiempo los distingue de otras variables.

En la tabla 4.1, se aprecia que estos factores según su importancia, son desarrollo humano e ingreso, gobernanza, satisfacción y confianza ciudadana y, finalmente, percepción de la efectividad anticorrupción.

Con el valor de estos factores es posible crear el Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana, de acuerdo con el peso asignado a estos factores al interior de la abstracción explicativa que se ha formado. Vale la pena destacar que 75% de explicación es un porcentaje muy alto, que da confianza sobre el potencial explicativo de este indicador.

Tabla 4.1 Factores del Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana

Abreviatura	Factor	Var. total explicada por el factor	Valor asignado al factor en el indicador
FHI	Desarrollo humano e ingreso	25%	33.0%
FGZ	Gobernanza	21%	28.0%
FSC	Satisfacción y confianza	16.5%	22.0%
FPE	Percepción de eficacia anticorrupción	12.5%	17.0%
	Total de la varianza explicada	75%	100.0%
	Varianza explicada por otros factores excluidos	25%	

Las variables se van distribuyendo como pertenecientes a uno y sólo uno de estos factores. Dentro de cada uno de estos factores, se hace una distribución semejante de ponderaciones respecto de las variables que contienen (los resultados se redondean).

Para cada país, el cálculo del IFICC es resultado de la siguiente ecuación:

$$\text{IFICC} = 0.33 \text{ FHI} + 0.28 \text{ FGZ} + 0.22 \text{ FSC} + 0.17 \text{ FPE}$$

Índice de Fiscalización y Control Parlamentario

Del mismo modo, el Análisis de Componentes Principales permitió extraer tres factores principales del conjunto de variables que permiten entender la forma en que concurren estos elementos para explicar el grado de fiscalización y control parlamentario que se verifica en un país, siendo éstos los siguientes: la realización de audiencias y los medios para la adecuada comunicación de las actividades del PAC; en segundo lugar, la independencia del SAI y, por último, el control y supervisión que ejerce el SAI respecto del gasto público.

En este caso, existen otros factores explicativos, pero con estos tres se alcanza una explicación de 53%, en lo que distingue a un esquema de fiscalización y control parlamentario de otros.

Tabla 4.2 Factores del Índice de Fiscalización y Control Parlamentario

Abreviatura	Factor	Var. total explicada por el factor	Valor asignado al factor en el indicador
FAC	Audiencias y comunicación	21%	40.0%
FIN	Independencia del SAI	18%	34.0%
FCS	Control y supervisión	14%	26.0%
	Total de la varianza explicada	53%	100.0%
	Varianza explicada por otros factores	47%	

Tras la asignación de los valores ponderados a cada factor se tendría esta ecuación para el cálculo del IFCP de cada país:

$$\text{IFCP} = 0.4 \text{ FAC} + 0.34 \text{ FIN} + 0.26 \text{ FCS}$$

Estos tres factores vienen siendo relativamente equilibrados, pero es sobresaliente que el mayor peso lo posean las funciones del PAC en un riguroso esfuerzo por obligar a la rendición de cuentas. Respecto al SAI, su contribución depende de preservar su independencia en la estructura en el Estado y, en último término, las funciones que ordinariamente cumple el SAI.

La tabla 4.3 nos permite apreciar el nivel que tienen los países respecto de ambos indicadores.

País	Nivel IFICC	Nivel IFICC	País	Nivel IFICC	Nivel IFICC
Afganistán	Muy bajo	Medio	Brunei	Medio	
Albania	Bajo	Alto	Bulgaria	Bajo	
Alemania	Muy alto	Medio	Burkina-Faso	Bajo	Muy alto
Andorra	Muy alto		Burundi	Muy bajo	Bajo
Angola	Muy bajo	Muy bajo	Cabo Verde	Bajo	
Anguila	Muy alto		Camboya	Medio	
Antigua y Barbuda	Medio		Camerún	Bajo	Bajo
Arabia Saudita	Alto	Muy bajo	Canadá	Muy alto	
Argelia	Bajo	Muy bajo	Chad	Muy bajo	Muy bajo
Argentina	Alto	Alto	Chile	Muy alto	Alto
Armenia	Muy bajo		China	Alto	Muy bajo
Aruba	Bajo		Chipre	Muy alto	
Australia	Muy alto		Colombia	Alto	Muy Alto
Austria	Muy alto		Comoros	Bajo	
Azerbaijan	Bajo	Medio	Congo	Bajo	
Bahamas	Alto		Corea del Sur	Muy alto	Muy alto
Bangladesh	Medio	Bajo	Costa de Marfil	Muy Bajo	
Barbados	Muy alto		Costa Rica	Muy alto	Alto

País	Nivel IFICC	Nivel IFICC	País	Nivel IFICC	Nivel IFICC
Baréin	Alto		Croacia	Medio	Muy alto
Belarus	Muy bajo		Cuba	Medio	
Bélgica	Muy alto		Dinamarca	Muy alto	
Belice	Alto		Djibouti	Bajo	
Benin	Muy bajo	Bajo	Dominica	Muy alto	
Bermuda	Alto		Ecuador	Medio	Alto
Bhutan	Alto		Egipto	Bajo	Muy bajo
Bolivia	Alto	Muy bajo	El Salvador	Medio	Medio
Bosnia y Herzegovina	Muy bajo	Alto	Emiratos Árabes Unidos	Muy alto	
Botsuana	Alto	Medio	Eslovaquia	Alto	Alto
Brasil	Medio	Muy alto	Eslovenia	Alto	Muy alto
España	Alto	Medio	Islas Salomón	Muy bajo	
Estados Federados de Micronesia	Alto		Israel	Muy alto	Muy bajo
Estados Unidos de América	Muy alto	Muy alto	Italia	Alto	Alto
Estonia	Alto		Jamaica	Medio	
Etiopía	Bajo		Japón	Muy alto	
Fiji	Muy bajo	Muy bajo	Jordania	Medio	Medio
Filipinas	Alto	Muy Alto	Kazajistán	Medio	Medio
Finlandia	Muy alto		Kenia	Bajo	Alto
Francia	Muy alto	Alto	Kirguistán	Medio	

País	Nivel IFICC	Nivel IFICC
Gabon	Muy bajo	
Gambia	Medio	
Georgia	Medio	Muy alto
Ghana	Alto	Bajo
Grecia	Muy bajo	
Grenada	Bajo	
Guam	Muy bajo	
Guatemala	Alto	Bajo
Guinea	Muy bajo	
Guinea Ecuatorial	Muy bajo	Muy bajo
Guinea Bissau	Muy bajo	
Guyana	Alto	
Haití	Muy bajo	
Holanda	Muy Alto	
Honduras	Bajo	Alto
Hungría	Medio	Muy alto
India	Medio	Bajo
Indonesia	Alto	Alto
Irán	Bajo	
Iraq	Muy bajo	
Irlanda	Muy alto	

País	Nivel IFICC	Nivel IFICC
Kiribatí	Muy bajo	Muy bajo
Kuwait	Alto	
Laos	Medio	
Lesotho	Bajo	
Letonia	Medio	
Liberia	Bajo	Medio
Libia	Muy bajo	
Liechtenstein	Muy alto	
Lituania	Alto	
Luxemburgo	Muy alto	
Macedonia	Bajo	Bajo
Madagascar	Muy bajo	
Malawi	Bajo	Medio
Malaysia	Muy alto	Bajo
Maldivas	Bajo	
Mali	Muy bajo	Bajo
Malta	Alto	
Marruecos	Medio	Muy bajo
Mauricio	Alto	
Mauritania	Muy bajo	
México	Alto	Muy alto

País	Nivel IFICC	Nivel IFICC	País	Nivel IFICC	Nivel IFICC
Islandia	Muy alto		Moldavia	Bajo	
Islas Caimán	Muy alto		Mónaco	Bajo	
Islas Marshall	Muy bajo		Mongolia	Alto	Medio
Montenegro	Bajo		San Vicente y Granadinas	Alto	
Mozambique	Bajo	Muy bajo	Santa Lucía	Medio	
Myanmar	Bajo	Muy bajo	Sao-Tome	Bajo	
Namibia	Alto	Bajo	Senegal	Muy bajo	Bajo
Nepal	Medio	Bajo	Serbia	Bajo	Medio
Nicaragua	Medio	Muy bajo	Sierra Leona	Muy bajo	Medio
Niger	Muy bajo	Muy bajo	Singapur	Muy alto	
Nigeria	Bajo	Bajo	Sri Lanka	Alto	Bajo
Noruega	Muy alto	Muy alto	Sudáfrica	Medio	Muy alto
Nueva Zelanda	Muy alto	Muy alto	Sudán	Muy bajo	Muy bajo
Omán	Alto		Sudán del Sur	Muy bajo	
Pakistán	Muy bajo	Muy bajo	Suecia	Muy alto	Muy alto
Palau	Bajo		Suiza	Muy alto	
Panamá	Muy Alto		Surinam	Alto	
Papúa Nueva Guinea	Medio	Bajo	Swazilandia	Medio	
Paraguay	Alto		Tailandia	Alto	Alto
Perú	Medio	Muy alto	Tajikistán	Medio	Medio
Polonia	Alto	Muy alto	Tanzania	Muy bajo	Alto

País	Nivel IFICC	Nivel IFICC	País	Nivel IFICC	Nivel IFICC
Portugal	Medio	Alto	Togo	Muy bajo	
Puerto Rico	Medio		Trinidad y Tobago	Medio	Medio
Qatar	Muy alto		Túnez	Muy bajo	Bajo
Reino Unido	Muy alto	Muy alto	Turkmenistán	Medio	
Rep. Centro-africana	Muy bajo		Turquía	Medio	Alto
Rep. Checa	Alto	Muy alto	Ucrania	Muy bajo	Medio
Rep. Dem. Congo	Muy bajo	Muy Bajo	Uganda	Bajo	Alto
Rep. Dominicana	Medio	Medio	Uruguay	Muy Alto	
Rumania	Bajo	Alto	Uzbekistan	Medio	
Rusia	Bajo	Medio	Venezuela	Medio	Medio
Rwanda	Bajo	Bajo	Vietnam	Medio	Alto
Samoa	Alto		Yemen	Muy Bajo	
Samoa Americana	Bajo		Zambia	Medio	Medio
San Cristóbal y Nieves	Muy alto		Zimbabue	Bajo	Bajo
San Martín (Hol)	Muy alto				

4.2 Detección de correlaciones estadísticamente significativas e interpretación de los índices

Aunque siempre existe una correlación entre un par de variables —y, en este caso, se han cruzado todas—, este análisis tiene que descomponerse en tres aspectos: la magnitud del valor de la correlación (coeficiente de correlación de Pearson) que puede ir de 0 a 1, siendo más intensa cuanto más próxima esté al 1. La significatividad estadística de la correlación:

sólo se aceptan en este caso aquellas con un valor $\alpha < 0.05$ que es el estándar de 95% de confianza; en este ejercicio, varias correlaciones han tenido valores de significatividad más rigurosos, esto es, con una confianza de 99%. Por último, está el signo que tiene la correlación, pudiendo ser positivo o negativo.

Se ha delimitado el análisis de correlaciones a ambos índices (columnas) y a todas las variables (filas), en caso de que ambas variables se correlacionen en conjunto o por oposición, respectivamente. En este caso, interesa identificar si una variable tiene correlación con ambos índices, con sólo uno (cuál) o si no posee correlación, por lo que será eliminado del análisis posterior. En las tablas 4.4 a 4.7, presento las correlaciones que resultaron significativas de variables respecto de los índices en estudio.¹⁴⁴

Las variables con correlaciones significativas al Índice de Fiscalización y Control Parlamentario son las siguientes:

Tabla 4.4 Con mayor correlación negativa al IFCP:

Coefficiente de desigualdad humana HDI PNUD	-0.501
Crecimiento Promedio del HDI 2000-2013	-0.495
Pobreza aguda Porcentaje WB	-0.461
Pobreza multidimensional (porcentaje) WB	-0.432
Porcentaje que ha pagado un soborno a cambio de alguno de los 8 servicios públicos BGC_Q7 TI	-0.422
Crecimiento promedio del PIB en los últimos 5 años WB	-0.293
¿Qué tan efectiva piensa que son las acciones del gobierno en la lucha contra la corrupción BGC_Q5	-0.223
Porcentaje de desconfianza en el gobierno 2007-2012	-0.222
¿Qué tan extendida considera la corrupción en el Parlamento de su país? TI	-0.072

144 En la revisión y análisis del estudio, se ha contado con la ayuda del Dr. Jesús Antonio Se-rano Sánchez, experto en métodos multivariados y del Mtro. Alejandro Emiliano Flores, profesor de estadística. Agradezco y reconozco la colaboración de ambos.

Tabla 4.5 Con mayor correlación positiva:

Índice de Presupuesto Abierto (OBI)	0.768
¿Comité o Parlamento tiene audiencias sobre unidades particulares del gobierno en la que participen funcionarios?	0.681
El SAI posee mecanismos formales para que el público participe para establecer el programa de auditorías	0.679
El SAI tiene mecanismos para que el público participe en investigaciones de auditoría	0.677
¿Quién determina el presupuesto del SAI?	0.642
Dimensión calidad regulatoria WGI_WB	0.635
Dimensión voz y rendición de cuentas WGI_WB	0.633
Dimensión efectividad del gobierno WGI_WB	0.625
Índice de Gobernanza Promedio WGI	0.615
Comité o Parlamento tiene audiencias sobre unidades específicas del gobierno central donde participe el público	0.594
Comité o Parlamento emite al público informes sobre sus audiencias	0.575
¿El PAC o el parlamento tiene audiencias públicas para revisar los reportes de auditoría?	0.566
Población con al menos educación secundaria PNUD	0.553
Índice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD	0.552
Dimensión Estado de Derecho WGI_WB	0.542
El SAI tiene comunicación formal con el público sobre sus reportes de auditoría (adicionales a la publicación)	0.539
Índice de percepción de la corrupción 2010 TI	0.519
¿El SAI tiene un sistema de monitoreo independiente de sus procesos de auditoría (sistema de calidad)	0.514
Dimensión control de la corrupción WGI_WB	0.509
Índice de percepción de la corrupción 2014 TI	0.503
El SAI informa al público sobre la forma en que se le tomó en cuenta en el programa o el reporte de auditorías	0.499
Índice de satisfacción años 2007-2012	0.487
Tiempo que tarda después del año fiscal que se entrega el informe de auditoría	0.486
Ingreso per cápita 2013 PNUD	0.434

Dimensión estabilidad política y ausencia de violencia WGI_WB	0.428
PIB per cápita 2012 PNUD	0.401
Comité o Parlamento tiene audiencias sobre el marco fiscal o macroeconómico con participación de funcionarios del Ejecutivo	0.388
Porcentaje de población con satisfacción del cuidado de la salud, periodo 2008-2012	0.387
Además del Ejecutivo, ¿alguien tiene que pronunciarse respecto de la remoción del titular del SAI?	0.37
Porcentaje de población con satisfacción del empleo 2007-2012	0.31
¿El SAI tiene facultades para determinar por sí misma las auditorías que practicará?	0.29
Población penitenciaria por 100,000 hbs periodo 2002-2013	0.276
Porcentaje de población con satisfacción del estándar de vida 2007-2013	0.268
Porcentaje de población con satisfacción de la educación 2012	0.262
Gasto público en educación PNUD	0.231

Por lo que toca al Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC) las correlaciones negativas más altas fueron las siguientes:

Tabla 4.6

En caso de incumplimiento de la norma fiscal, ¿qué procedimientos hay?	-0.625
Porcentaje que ha pagado un soborno a cambio de alguno de los 8 servicios públicos BGC_Q7 TI	-0.569
Coefficiente de desigualdad humana HDI PNUD	-0.569
Pobreza aguda Porcentaje WB	-0.526
Crecimiento Promedio del HDI 2000-2013	-0.423
Pobreza multidimensional (porcentaje) WB	-0.419
Desempleo de largo plazo 2005-2012	-0.416
¿Qué tan extendida considera la corrupción en el Parlamento de su país? TI	-0.341
Dimensión derechos humanos del sistema de justicia IGI UDLAP	-0.299
Tasa de homicidios, periodo 2008-2011	-0.222

En cambio, las correlaciones positivas más importantes resultaron ser, de la lista siguiente, las primeras veinte:

Tabla 4.7

Ética en los negocios 2011 TI-BPI	0.886
Dimensión efectividad del gobierno WGI_WB	0.844
Índice de satisfacción años 2007-2012	0.83
Porcentaje de población con satisfacción del cuidado de la salud periodo 2008-2012	0.819
Índice de percepción de la corrupción 2010 TI	0.816
Dimensión control de la corrupción WGI_WB	0.808
Índice de Gobernanza Promedio WGI	0.807
Índice de percepción de la corrupción 2014 TI	0.789
Dimensión Estado de Derecho WGI_WB	0.783
Porcentaje de población con satisfacción del estándar de vida 2007-2013	0.78
Dimensión calidad regulatoria WGI_WB	0.755
Porcentaje de población con satisfacción del empleo 2007-2012	0.722
Índice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD	0.712
Ingreso per cápita 2013 PNUD	0.671
PIB per cápita 2012 PNUD	0.657
Dimensión Voz y Rendición de Cuentas WGI_WB	0.616
Dimensión estabilidad política y ausencia de violencia WGI_WB	0.612
Índice de pago de sobornos 2011 TI-BPI	0.609
Porcentaje de población con satisfacción de la educación 2012	0.597
Población con al menos educación secundaria PNUD	0.561
El SAI posee mecanismos formales para que el público participe para establecer el programa de auditorías	0.459
El SAI tiene mecanismos para que el público participe en investigaciones de auditoría	0.446
¿Quién determina el presupuesto del SAI?	0.439
Índice de Presupuesto Abierto (OBI)	0.431
Porcentaje de población con satisfacción de la seguridad 2007-2012	0.367
Impuestos al ingreso (% de la recaudación total de impuestos) 2005-2012 WB	0.365

¿Se entregan al Parlamento estimaciones multianuales para el presupuesto?	0.364
Confianza social en el Parlamento (wvs Cal)	0.354
¿El SAI tiene un sistema de monitoreo independiente de sus procesos de auditoría (sistema de calidad)	0.345
Comité o Parlamento tiene audiencias sobre el marco fiscal o macroeconómico con participación de funcionarios del Ejecutivo	0.335
Además del Ejecutivo, ¿alguien tiene que pronunciarse respecto de la remoción del titular del SAI?	0.292
El SAI tiene comunicación formal con el público sobre sus reportes de auditoría (adicionales a la publicación)	0.29
Dimensión funcional del sistema de justicia IGI UDLAP	0.287
¿El PAC o el parlamento tiene audiencias públicas para revisar los reportes de auditoría?	0.275
¿Comité o Parlamento tiene audiencias sobre unidades particulares del gobierno en la que participen funcionarios?	0.263
Gasto público en educación PNUD	0.249
Porcentaje de Confianza en otras personas 2009-2011	0.245
El SAI informa al público sobre la forma en que se le tomó en cuenta en el programa o el reporte de auditorías.	0.238
¿El SAI tiene facultades para determinar por sí misma las auditorías que practicará?	0.219
Tiempo que tarda después del año fiscal que se entrega el informe de auditoría	0.213
Población penitenciaria por 100 000 hbs periodo 2002-2013	0.184

El análisis de los resultados de estas correlaciones aparecerá más adelante en la sección de hallazgos.

5. Hallazgos del Estudio

De las fases previas queda información y datos disponibles para realizar un trabajo de análisis e interpretación de los resultados. Se trata —como dictan las reglas de la investigación científica de un trabajo que vuelve al inicio en que se plantearon los problemas y las variables en estudio— de dar sentido a los resultados con base en el marco teórico, lo que viene a reforzar lo que ya se sabía o, en caso dado, a poner en duda y falsar, como propuso Popper, las nociones tenidas por ciertas en el marco teórico disponible.

Hallazgo 1: Casi 60 % de los SAI rinden un informe al Parlamento nacional

Con base en los datos recabados de las entidades de fiscalización, se generó el concentrado del cuadro 4.8 en el que observamos que 58% de los SAI rinden un informe al Parlamento, incluso los que se definen como autónomos (que apenas son 26 de un total de 201, es decir 13%). La tabla distingue autonomía limitada e independencia limitada cuando, de acuerdo con el régimen legal del país, existe alguna excepción o se emite un adjetivo para el carácter de autonomía o independencia.

Sólo 25% de los SAI no están obligados por ley a emitir informes, aunque la mayoría lo hacen. La importancia de publicar estos informes no puede quedar relegada a una condición optativa, si nos preocupamos por su eficacia para cuestionar y evidenciar el uso o abuso que se dé a los recursos públicos.

En conjunto, considerando aquellos países que, aun cuando no estén obligados, 80% de los SAI entregan informes a sus Parlamentos y sólo 3% no emiten informes obligatorios.

Tabla 4.8 Nivel de Independencia del SAI y Reportes que rinde por Ley (Número de SAI)

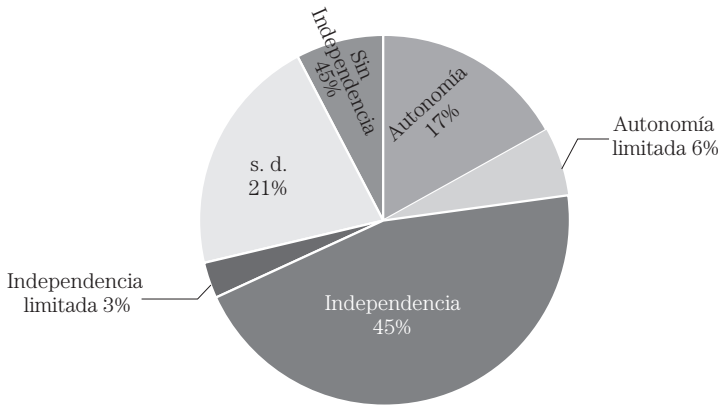
Nivel de independencia del SAI	Autoridad que recibe el informe del SAI							Total
	Consejo	Ejecutivo	Público en general	Parlamento	Rey o Papa	No emite informe	s.d.	
Autonomía	0	1	1	19	0	10	3	34
Autonomía limitada	0	2	1	7	1	1	0	12
Independencia	1	7	0	74	0	3	6	91
Independencia limitada	0	0	0	4	2	0	0	6
s.d.	1	0	0	9	0	0	33	43
Sin independencia	0	11	0	3	1	0	0	15
Totales	2	21	2	116	4	14	42	201

Fuente: elaboración propia, con datos de 201 entidades superiores de fiscalización.

Nota: Se distingue autonomía limitada o independencia limitada cuando, de acuerdo con el régimen legal del país, existe alguna excepción o se emite un adjetivo para la autonomía o independencia.

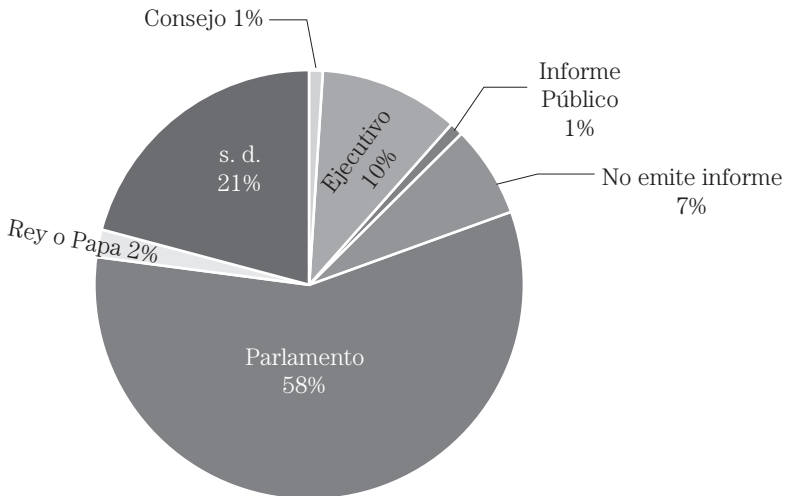
La importancia de seguir propugnando por una adecuada fiscalización superior se constata porque 10% de los SAI en el mundo no son independientes o no lo son por completo.

Gráfica 4.2 Distribución de SAI conforme a su nivel de independencia (2016)



Fuente: elaboración propia con datos de los SAI integrantes de INTOSAI.

Gráfica 4.3 Distribución de SAI conforme a la autoridad a la que rinden informes (2016)



Fuente: elaboración propia con datos de los SAI integrantes de INTOSAI.

Hallazgo 2. El factor de desarrollo humano tiene mayor poder explicativo de las distintas condiciones de Fortaleza Institucional y Confianza de un país determinado

Todas las variables tienen un peso en la explicación de la situación de un país, empero, gracias al Análisis de Componentes Principales, es posible entender mejor la importancia relativa que unas variables tienen en comparación con otras.

Así, los factores identificados que pertenecen al índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana en el conjunto de países fueron, en orden de importancia, los de desarrollo humano e ingreso, gobernanza, satisfacción-confianza y percepción de la efectividad de las instituciones anticorrupción.

Este conjunto puede definirse como un *continuum*, en el que todos los factores tienen un efecto proporcional, pero donde el desarrollo humano es más significativo que el puro crecimiento económico, seguido por un buen grado de gobernanza en el que la calidad de las instituciones es una condición necesaria.

Hallazgo 3. El IFCP muestra que el papel del PAC es por lo menos tan importante que el del SAI

Los ponderadores que se obtuvieron del Análisis de Componentes Principales para el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario probaron que el papel del PAC, en los términos que proponen el Banco Mundial y la OCDE, tiene una mayor importancia que los factores correspondientes a la Independencia del SAI y su función fiscalizadora. Ni más ni menos que $0.4 > 0.34 > 0.26$

Estos datos suponen una confirmación de las premisas en las que el Banco Mundial destacaba que el papel del PAC es dar valor agregado a los informes del SAI. Esto, mediante la realización de audiencias y comparecencias públicas en las que los funcionarios rindan cuentas ante el Parlamento; asimismo, el papel de la comunicación de los trabajos de la Comisión, mediante documentos, informes y la publicación de sus actuaciones.

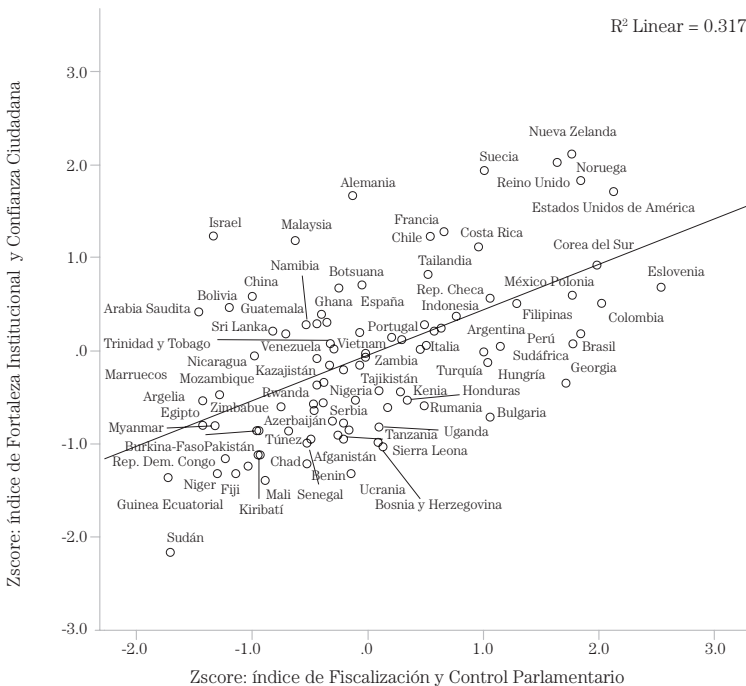
Hallazgo 4. La combinación de ambos índices por grupos funcionales de INTOSAI confirma la importancia que tiene el control parlamentario del tipo Westminster en comparación con el desarrollo económico de los países

Un cuarto hallazgo corresponde a la posición que ocupan los países integrantes de INTOSAI al agruparlos por sus grupos funcionales. Cada uno de estos grupos se caracteriza por un valor promedio de los índices IFCP e IFCC que se pueden identificar en el gráfico 4.8.

Es posible identificar claramente dos grupos extremos: en una mejor situación están el G-20, EUROSAI, CAROSAI y OLACEFS seguidos de cerca por ASOSAI y PASAI-1.¹⁴⁵ En el otro extremo, con bajos resultados tenemos a AFROSAI y PASAI-2.

Con viñetas de diferente tamaño y forma, es posible identificar el valor agrupado del Índice de Fiscalización y Control Parlamentario. Ningún grupo, ni siquiera el G20, obtiene un valor promedio *Muy alto*, pero la mayoría obtiene el valor *Alto*, excepto ASOSAI, que tiene un valor *Medio*.

Gráfica 4.4 Control parlamentario y confianza ciudadana por regiones INTOSAI



Fuente: elaboración propia.

145 Tres países con la información mínima necesaria para calcular tanto el IFCP como el IFCC.

Lo primero que se destaca es que CAROSAI, el grupo de países del Caribe, que en su mayoría son angloparlantes, herederos del modelo Westminster e integrantes de la *Commonwealth* británica, obtiene comparativamente el valor más alto en el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario, lo que está muy por encima de sus niveles de desarrollo. Estos niveles, reflejados en una mayor fortaleza institucional, premian más a los países europeos y las 20 economías más poderosas del mundo.

Los países latinoamericanos agrupados en OLACEFS tienen niveles de IFCP cercanos a los grupos más avanzados, aunque sus niveles de desarrollo no son tan altos, si bien, ligeramente más elevados que los países del Caribe.

Así, se encuentran evidencias de que el modelo de fiscalización tiene un efecto para la fiscalización superior, incluso con más poder explicativo que el nivel de desarrollo económico de los países.

Hallazgo 5. El Modelo Westminster ofrece mejores resultados en ambos índices en comparación con el del Tribunal de Cuentas

De los tres modelos de fiscalización superior prevalecientes en el mundo, los dos más extendidos son los de tipo Westminster (42% de los países identificados) y los de Tribunal de Cuentas (35% de los países identificados).

En el primero, se preserva cierta relación o dependencia entre el SAI y el Parlamento nacional, mientras que el Tribunal de Cuentas suele concentrar facultades de investigación y sanción. Esto puede interpretarse como un mayor acento en la prevención y en la rendición de cuentas del modelo Westminster, mientras que el de Tribunal de Cuentas está más orientado a la sanción.

Como una alternativa para la construcción de consensos en el proceso legislativo, algunos legisladores mexicanos propusieron la adopción del modelo de Tribunal de Cuentas,¹⁴⁶ sin embargo, los datos que arroja el estudio muestran que rinde mejores resultados el modelo Westminster, que es de hecho el que México tiene, en comparación con el de Tribunal de Cuentas. Por encima de ambos, el modelo de Consejo ofrece mejores

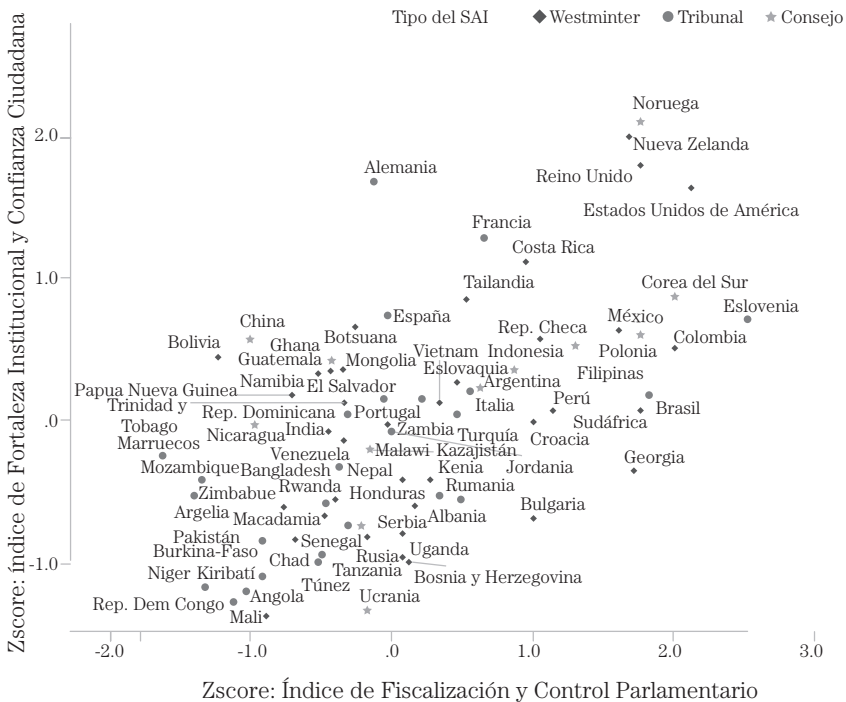
146 *Cfr.* Miguel Barbosa, “Por un tribunal de cuentas”, en *Milenio* 3 de abril de 2015. En línea, disponible en http://www.milenio.com/firmas/miguel_barbosa_lacausa/tribunal-cuentas_18_493330687.html

Jesús Ortega, “Tribunal de Cuentas en la Ciudad de México”, en *Excelsior*, 8 de noviembre de 2016. En línea, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jesus-ortega-martinez/2016/11/08/1126850>

condiciones todavía; en su articulación institucional es más parecido al tipo Westminster, pero se distingue de éste por tener a la cabeza un cuerpo, lo que le da mayor poder e independencia.

En el caso del tercer modelo, Ortiz expone entre las características del Consejo, que funciona de manera colegiada, encabezada por un comité de auditores, nombrados por el Parlamento, con carácter de coadyuvantes de éste, sin tener poderes judiciales o de autoridad jurisdiccional.¹⁴⁷ De la muestra, 21% de países siguen este modelo.

Gráfica 4.5 Posición de los países por tipo de SAI respecto a los índices IFCP e IFICC



Fuente: elaboración propia.

En la gráfica 4.5, es posible identificar la posición menos ventajosa que tienen los SAI de tipo Tribunal de Cuentas y, en la tabla 4.9, verificamos que el valor promedio de los países con el modelo de Consejo es superior en ambos índices, seguido por el de los países de modelo Westminster y, teniendo el modelo de Tribunal el peor resultado en ambos índices.

147 Ortiz Jorge, *op. cit.*, p. 66.

Tabla 4.9 Valor de Media y Desviación Estándar

Tipo del SAI		Índice de Fiscalización y Control Parlamentario	Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana
Westminster	Media	0.25	0.14
	Observaciones	41.00	61.00
	Desviación estándar	0.92	0.85
Tribunal	Media	-0.20	-0.28
	Observaciones	26.00	41.00
	Desviación estándar	0.96	0.95
Consejo	Media	0.44	0.18
	Observaciones	12.00	14.00
	Desviación estándar	1.08	0.84

Fuente: elaboración propia.

Nota: valores ajustados Zscore.

Hallazgo 6. Existe una relación positiva directa entre ambos índices

El sexto hallazgo procede de la gráfica 4.6, que muestra una asociación positiva directa entre ambos índices, es decir, que ambos tienden a aumentar o disminuir de manera congruente de acuerdo con la ecuación de regresión lineal:

$$IFICC = -0.087 + 0.486 IFCP + e$$

En este análisis, se asume como hipótesis que el IFICC está en función del IFCP, es decir, que el IFICC hace las veces de variable dependiente, mientras que el IFCP se toma como variable independiente.

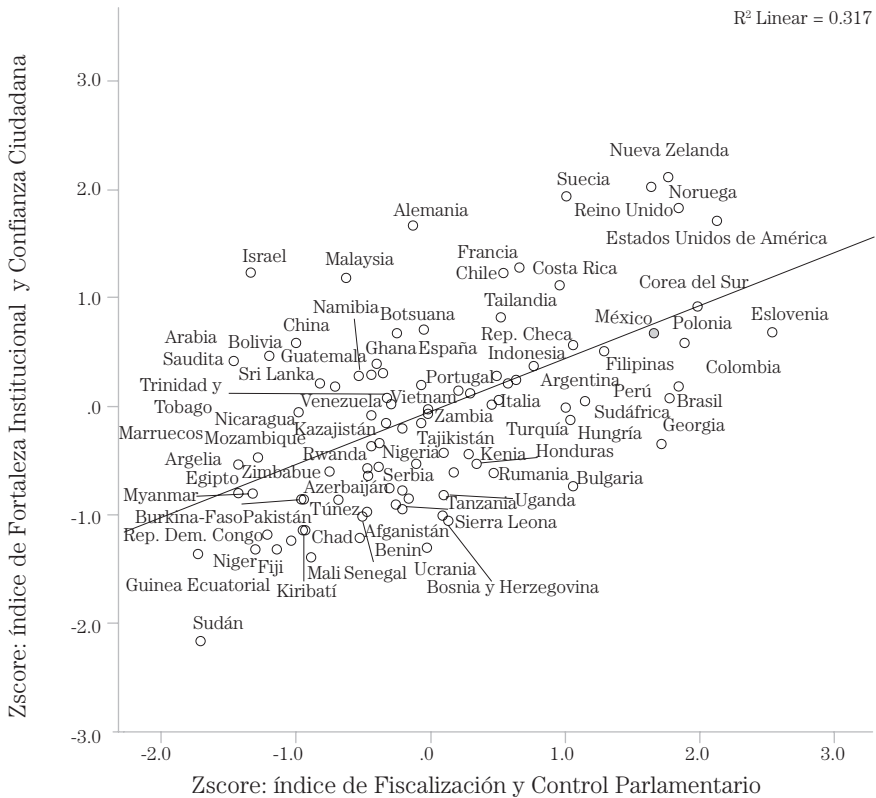
Entre ambas, el coeficiente de determinación r^2 es de 0.317, ocurriendo que se trata de una relación significativa, pues el valor p es menor a 0.01, la relación es positiva, ambas variables tienen un comportamiento análogo.

El significado de este hallazgo no puede asumirse como una causalidad entre ambas variables, pues, como se ha mencionado, el Análisis de Componentes Principales funciona como una herramienta diagnóstica, que va encontrando patrones en las variables en estudio. En ese sentido, sin

afirmar esta causalidad, encontramos que la intensidad de la relación es débil, pues el porcentaje de explicación de este modelo es de 0.317, todavía lejano a una relación de 1, que sería directa y perfecta, así que quedan otras variables que en conjunto explican el 0.68 restante.

El ejercicio nos indica en qué dirección continuar investigando.

Gráfica 4.6 Gráfica de índices IFICC e IFCP



Fuente: elaboración propia.

Los datos del modelo de regresión lineal se encuentran en el anexo 5.

Hallazgo 7. El grado de Fortaleza Institucional y Confianza ciudadana de México es el esperado para su grado de Fiscalización y Control Parlamentario

En la misma gráfica 4.6, se puede identificar que la posición de México en el plano de los índices de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP) y el de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC) es próxima

a la recta. En la tabla 4.10, se pueden identificar los valores de México en ambos índices (ajustados a Zscore).

Tabla 4.10 Valores de los índices IFCP e IFICC para México

	IFCP	IFICC	Escala
México	1.61403	0.62426	Zscore
	7.84	6.55	Decimal

Estos datos significan que los valores de los índices de México son cercanos a los esperados conforme a este modelo. Esto significa que los mecanismos de desarrollo institucional han dado resultados. Asimismo, en el conjunto de países, la situación de México corresponde al segundo quintil, es decir, el grupo que se caracteriza por una situación buena. Los quintiles toman los valores de: muy bueno, bueno, medio, bajo y muy bajo.

Hallazgo 8. La incidencia de las variables de desarrollo humano es contrastante

Intuitivamente se asume que existe una relación pareja entre el desarrollo económico y el desarrollo humano de un país. Aunque desde luego, el desarrollo económico es una condición necesaria para el desarrollo humano, no es suficiente. Existen aspectos subjetivos que se tienen que alcanzar para afirmar que hay un avance en términos de desarrollo humano, como lo sostiene Amartya Sen.¹⁴⁸

“El IDH se creó para hacer hincapié en que las personas y sus capacidades —y no el crecimiento económico por sí solo— deben ser el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. El índice IDH también puede usarse para cuestionar las decisiones normativas nacionales, comparando cómo dos países con el mismo nivel de ingreso nacional bruto (INB) per cápita obtienen resultados diferentes en materia de desarrollo humano. Estos contrastes pueden impulsar el debate sobre las prioridades normativas de los gobiernos”.

“El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones.”¹⁴⁹

148 Cfr. Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000.

149 PNUD, *Índice de Desarrollo Humano*, Documento en línea, disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

Este indicador, junto con el coeficiente de Gini que mide la desigualdad, reportado también por el PNUD, fueron insertos en este análisis, entendiéndose que podía existir una relación de la desigualdad sobre la calidad de la fiscalización y la fortaleza de las instituciones.

El Análisis de Componentes Principales detectó cómo el principal factor para explicar la particularidad de los países respecto al IFICC fue el Desarrollo humano e Ingreso (DHI).

Con base en estos resultados y amparados en las conclusiones del *best seller El Capital en el siglo XXI*, de Piketty, se adoptó como hipótesis que existía un efecto de la desigualdad en los índices IFICC e IFCP.¹⁵⁰

Para probarlo, se elaboró una regresión lineal múltiple donde las variables incluidas en este modelo (variables independientes) fueron: PIB per cápita 2013, Coeficiente de Gini PNUD, Población en Pobreza Multidimensional, Índice de Desarrollo Humano 2013. Por el otro lado, como variables dependientes están los índices IFICC e IFCP.

En el anexo 9, se presentan los resultados de un modelo de regresión lineal múltiple para el IFICC que arrojó las siguientes conclusiones:

El coeficiente de determinación r^2 es de 0.387. Asimismo, este modelo tiene un valor P de 0.0000, que nos denota significancia, ya que este resultado tiene una probabilidad por debajo de 1% de ocurrir por azar. El mejor resultado es un modelo en el que las variables tienen los valores que aparecen en la tabla 4.11, donde los predictores (valores B) más altos corresponde al Índice de Desarrollo Humano, seguido de la Medida del Gini, aunque sólo el Gini muestra ser significativo al $\alpha < 0.005$.

Tanto la pobreza, como el nivel de ingreso per cápita muestran valores más bajos en los predictores, y carecen de significancia.

Tabla 4.11

	B	Sig
Constante	-4.610	0.001
Índice de Desarrollo Humano 2013 PNUD	4.444	0.001
Ingreso per cápita 2013 PNUD	-2.548E-05	0.205

150 Al respecto, pueden consultarse Moisés Naím, “¿Causa desigualdad la corrupción?”, en *El País*, Madrid, 24 de mayo de 2014; además, Piketty Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Siglo XXI, 2014.

% de población en pobreza multidimensional	0.015	0.356
Medida del GINI PNUD	0.024	0.001

De modo que la ecuación representativa de este modelo vendría dada de la siguiente manera:

$$\text{IFICC} = -4.610 + (\text{Índice de Desarrollo Humano} * 4.444) + (\text{Medida del GINI} * 0.024) + e$$

Por lo que toca al IFCP, el modelo de Regresión Lineal Múltiple arrojó estos resultados:

El coeficiente de determinación r^2 es de 0.341. Asimismo, este modelo tiene un valor P de 0.0000.

En este caso, los valores más altos en los predictores son el Índice de Desarrollo Humano y la medida del GINI; sin embargo, sólo el valor del GINI se mantiene como significativo.

Tabla 4.12

	B	sig
Constante	-1.833	0.443
Índice de Desarrollo Humano 2013 PNUD	2.242	0.302
Ingreso per cápita 2013 PNUD	-7.550E-06	0.818
% de Población en Pobreza Multidimensional	-0.019	0.519
Medida del GINI PNUD	0.032	0.005

Por ello, la ecuación representativa de este modelo vendría dada de la siguiente manera:

$$\text{IFCP} = -1.833 + (\text{Índice de Desarrollo Humano} * 2.242) + (\text{Medida del GINI} * 0.032) + e$$

La conclusión que extrae de estos cálculos es que la desigualdad (coeficiente de GINI) tiene un efecto en ambos índices y con gran probabilidad lo tiene también el Índice de Desarrollo Humano. Pero existen muchos otros factores, que, aunque en lo particular tengan un efecto menor, en su conjunto explican el valor de ambos índices más que la desigualdad.

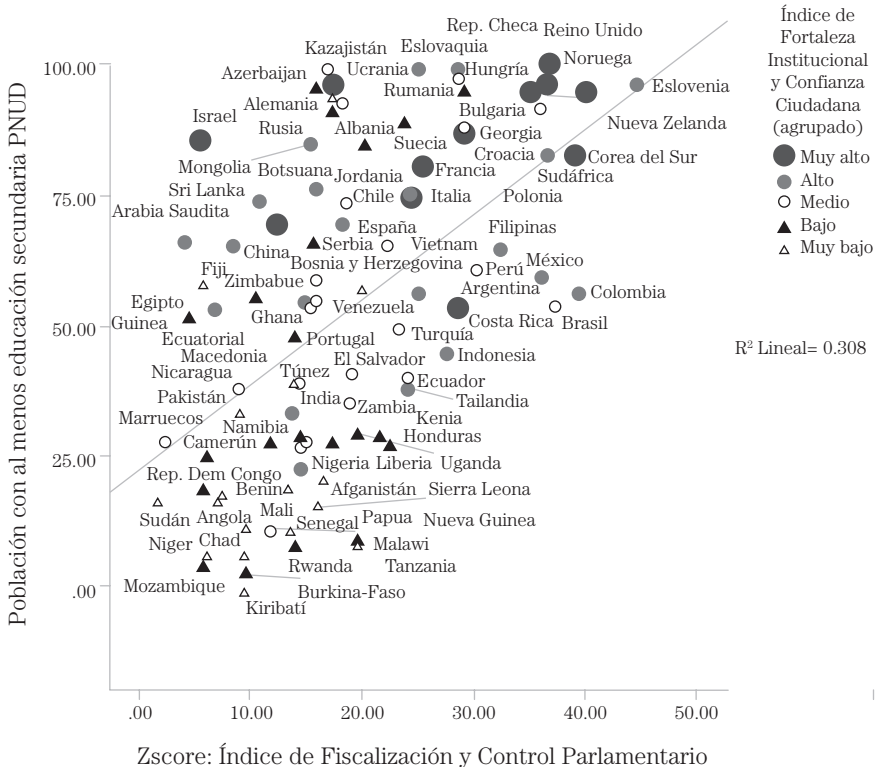
Los resultados de estas regresiones se encuentran en el anexo 10.

Como se ha explicado, una de las dimensiones del desarrollo humano es el nivel promedio de escolaridad. Una de las variables que aparecieron en el estudio con correlación más alta fue el porcentaje de población con al menos educación secundaria, que es otro indicador del PNUD.

La educación básica es considerada una obligación para los Estados y una condición esencial para el desarrollo. El nivel secundario, por su parte, supone mejores condiciones para insertarse productivamente tanto en la vida económica, como cívica de la sociedad.

Por lo que toca al efecto que puede apreciarse de la educación secundaria, es decir, la educación media, como parte de las variables contempladas en el análisis evidenció que tiene una fuerte correlación con aquellos países de más altos niveles de IFICC, como puede apreciarse en la gráfica 4.7. Y con menos intensidad con aquellos países de más alto nivel de IFCP.

Gráfica 4.7. IFCP, IFICC y población con al menos educación secundaria



Fuente: elaboración propia.

Estos datos permiten identificar un área de oportunidad relacionada con la educación como vehículo para generar más confianza, participación y calidad en las instituciones nacionales.

El indicador de porcentaje de población con al menos educación secundaria en México está por debajo de lo que podría esperarse, por sus índices *IFCP* e *IFCC*. Puede decirse que la situación de México en ambos índices sería mejor si se ampliara el porcentaje de población con educación media o superior.

Hallazgo 9. El nivel del *IFCP* contribuye a una mejor gobernanza

De acuerdo con el marco teórico expuesto en éste y los capítulos precedentes, en cierto sentido, los niveles más altos en el Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana y el de Fiscalización y Control Parlamentario son reflejo de una buena gobernanza y viceversa.

Daniel Kaufmann y Aart Kraay del Banco Mundial¹⁵¹ comenzaron a recabar un extenso banco de datos a partir del cual se constituyó el Proyecto *Worldwide Governance Indicators* (*wgi*), con información correspondiente a 200 países y territorios entre 1996 y 2015.

El Índice de Gobernanza Mundial está formado por seis indicadores,

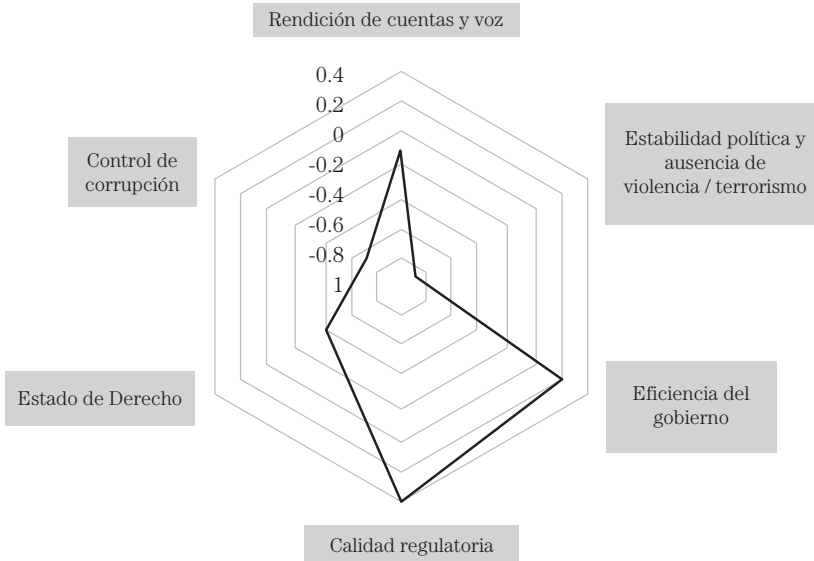
- Voz y rendición de cuentas
- Estabilidad política y ausencia de violencia
- Eficacia del gobierno
- Calidad de la regulación
- Estado de derecho
- Control de la corrupción

La gráfica 4.8 ilustra las calificaciones de México en estas seis dimensiones, destacándose el hecho que existe un desequilibrio. El diseño institucional y el normativo son muy superiores al desempeño que se obtiene de ellos. En particular, se adolece en las dimensiones de combate a la corrupción y estabilidad política-ausencia de violencia; por tal motivo, he

151 El índice puede consultarse de forma interactiva en el portal <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

querido someter a hipótesis si, en efecto, el IFCP, esto es, el ángulo de la fiscalización (variable independiente) tiene un efecto en las dos dimensiones referidas del WGI (variables dependientes).

Gráfica 4.8 México, 2015. Dimensiones del WGI



Fuente: elaboración propia con datos del Índice Mundial de Gobernanza del Banco Mundial.

Téngase presente que el indicador de Control de la corrupción no representa aquí una percepción, sino una ponderación del efecto que tienen las instituciones en inhibir las conductas corruptas.

Mediante la práctica de regresión lineal se encontró que:

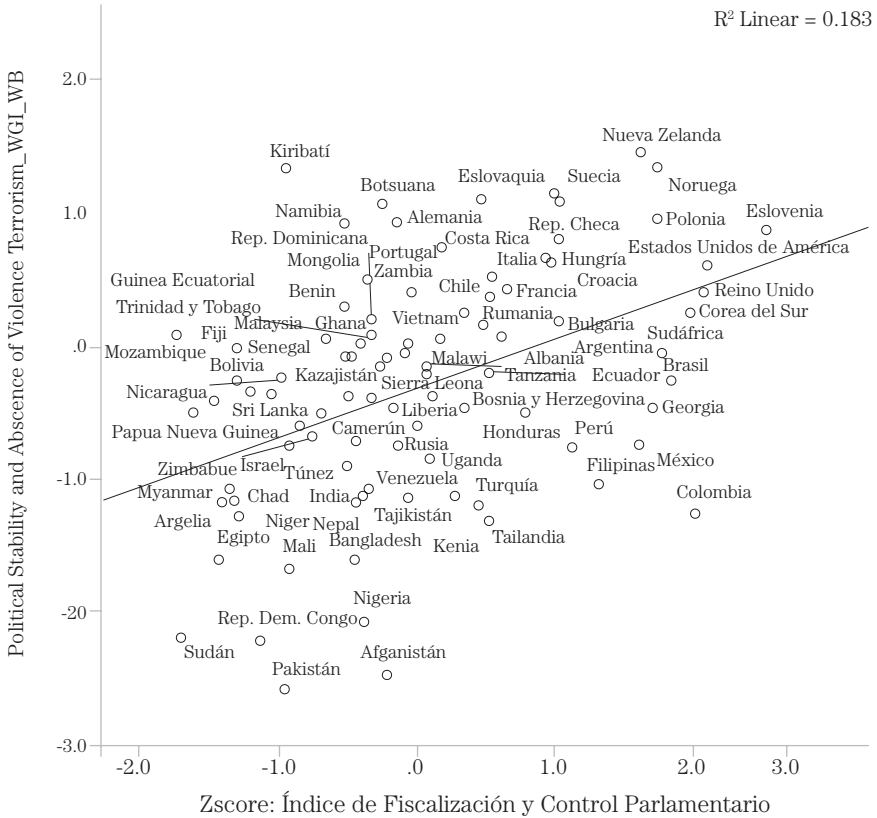
Respecto de la Dimensión Estabilidad política y Ausencia de Violencia (EPAV), el Coeficiente de determinación es positivo, gozando de significatividad estadística.

Los predictores B son constante de -0.309 y 0.373 para el IFCP por lo que la ecuación de esta regresión lineal viene dada por:

$$EPAV = -0.309 + 0.373 \text{ IFCP} + e$$

En la gráfica 4.9, es posible notar cómo el nivel de la Dimensión EPAV de México está al nivel de Uganda o por debajo de Honduras (eje vertical de la gráfica), a pesar de que su nivel de IFCP es muy superior, al nivel de Nueva Zelanda o Noruega (eje horizontal de la gráfica).

Gráfica 4.9. Correlación entre EPAV-WGI e IFCP



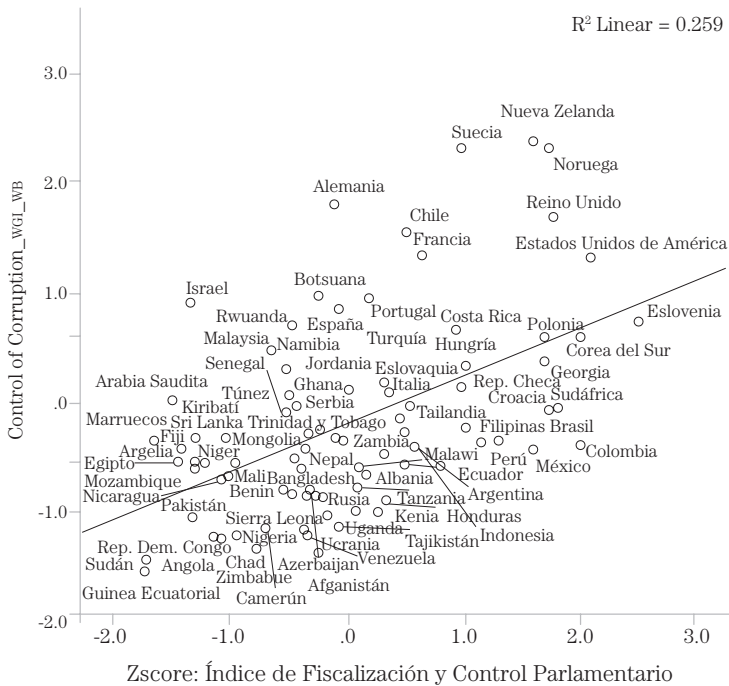
Fuente: elaboración propia.

Por lo que se refiere a la Dimensión de Control de la Corrupción (ccwgi), se hizo el mismo planteamiento, pero encontrando una relación más robusta.

En este caso, el coeficiente de determinación es de 0.259, también gozando de significatividad estadística. La ecuación de la regresión lineal viene dada como:

$$ccwgi = -0.248 + 0.436 \text{ IFCP}$$

Gráfica 4.10. Correlación entre CC-WGI e IFCP



Fuente: elaboración propia.

La gráfica 4.10 ilustra que la posición de México en control de la corrupción está muy por debajo del valor previsible por la recta de regresión de acuerdo con su nivel de fiscalización y control parlamentario. Vale la pena apuntar que existe un efecto contrario en países como Nueva Zelanda y Noruega que tienen niveles de gobernanza, específicamente en las dimensiones EPAV y CCWGI, muy por encima del nivel que ha alcanzado su fiscalización y control.

Ello apunta a la presencia de otros factores que pudieran explicar estas diferencias entre México y Noruega, que pueden ser materia de otras interesantes investigaciones.

Los resultados de estas regresiones se encuentran en los anexos 11 y 12.

El hallazgo 12 profundiza en la incidencia que tiene el otro índice respecto del control de la corrupción, lo cual destaca lo que se encontró en el hallazgo 10: que la confianza ejerce un efecto muy importante en la mejora de ambos índices.

Hallazgo 10. Mejores expectativas individuales que contribuyen a crear confianza se ven positivamente reflejadas en los Índices IFICC e IFCP

La confianza ciudadana en sus instituciones de gobierno y en las propias expectativas de bienestar contribuye a la reducción de la corrupción. Esta relación ha sido documentada por diversos autores y especialistas.¹⁵² A su vez, un mejor control de la corrupción, en consecuencia, aporta a una mejor gobernanza como sostiene Kaufmann y los especialistas del Banco Mundial.¹⁵³

Estas relaciones encontraron nueva evidencia en este estudio, pues se encontraron correlaciones significativas entre la confianza y el bienestar con ambos índices.

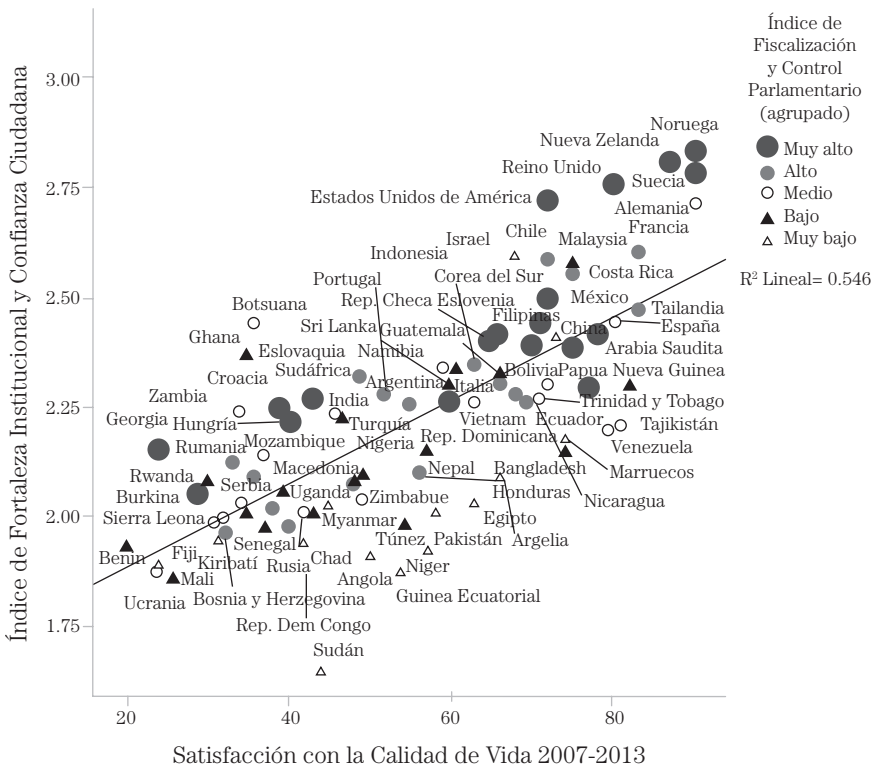
En esta sección, presento los resultados de la dimensión de expectativas que mide el Banco Mundial, algunas de las cuales corresponden en general a la satisfacción subjetiva y otras con la satisfacción respecto a ciertos servicios públicos.

Al correlacionar ambos índices con el índice de Satisfacción que procede del Banco Mundial, encontramos que existe una muy fuerte correlación positiva, pues a mayor satisfacción personal también existe una mayor fortaleza institucional.

152 María Marván *et al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, UNAM, México, 2016. Además, Efrén Arellano, “Impacto de la corrupción en la desconfianza política”, CESOP, Cámara de Diputados, s.f. También, Gómez Arely, “Combate a la corrupción inicia con reconstrucción de la confianza ciudadana”, mensaje del 7 de mayo de 2017 en el marco de la visita de examinadores de la Oficina de las Naciones Unidas para la evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción.

153 Daniel Kaufmann, “Myths and realities of governance and corruption”, en *Munich Personal RePEc Archive*, p. 82. Aquí el autor explica cómo puede medirse la relación entre corrupción y gobernanza. Documento en línea disponible en https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/1/Myths_Realities_Gov_Corruption.pdf

Gráfica 4.11 IFCP, IFICC y Satisfacción con la calidad de vida



Si se analiza de manera más puntual la satisfacción con la calidad de vida en el periodo de 2007 a 2013, encontramos que hay una relación directa con la percepción de la sociedad sobre la fortaleza de las instituciones y, por ende, con la confianza que generan hacia los ciudadanos. Esto no es extraño, puesto que se asume que si la calidad de vida mejora es debido a que las instituciones trabajan eficazmente en favor de la sociedad. Esto, casi independientemente del nivel de Fiscalización y Control Parlamentario (gráfica 4.11).

Como puede apreciarse, el coeficiente de determinación en la regresión lineal entre la Satisfacción con la calidad de vida y el IFICC es muy alto, pues llega al 0.546, que indica al menos una relación positiva de 50%.

En el capítulo 5 (sección 1.2), se retomará este tema para identificar la fuerte relación que existe entre la confianza ciudadana, gobernanza y control de la corrupción.

Hallazgo 11. La impunidad no puede ser explicada por los niveles del IFICC o el IFCP

El índice global de impunidad (IGI) es una medida que produce el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas, Puebla. Según esta fuente, la impunidad debe medirse con dos grandes criterios: En primer lugar, la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos y, en segundo lugar, la capacidad estructural que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países.

Según sus autores, el IGI “es un índice compuesto y complejo. Compuesto, porque incluye información de tres dimensiones distintas que construyen la cadena de impunidad: delitos no denunciados (cifra negra), así como el funcionamiento y capacidades de los sistemas de seguridad y justicia”.^{154,155}

Hasta la fecha, se han hecho dos entregas de dicho índice, una para 2015 y la otra para 2017. Recién presentada en septiembre de 2017, estos datos no han podido entrar oportunamente en la base de datos del estudio que aquí se presenta.

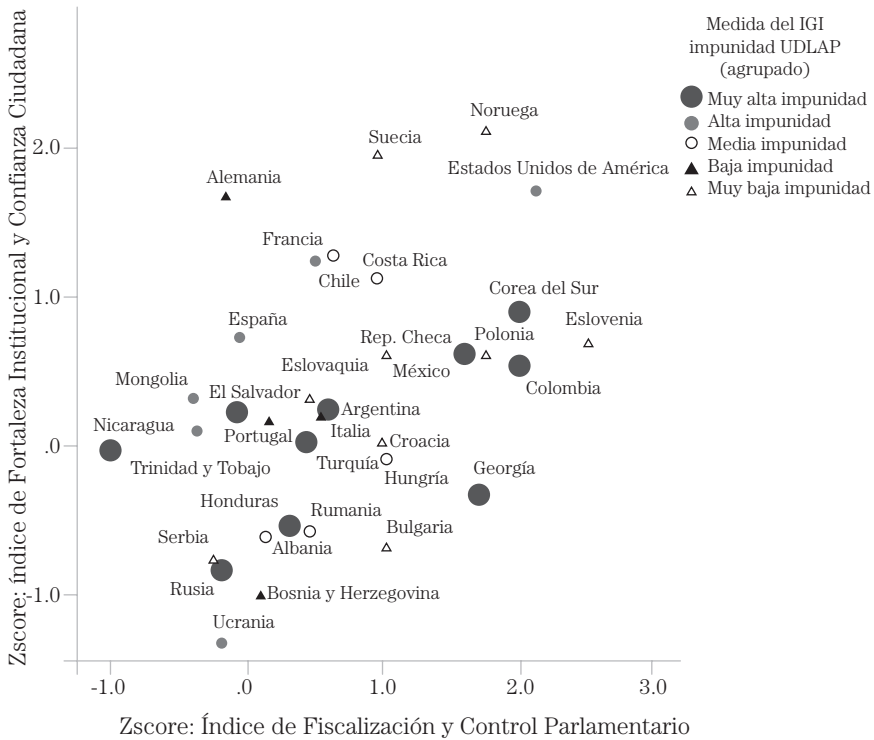
La base de datos que incluye el Índice Global de Impunidad (IGI) es de 59 países (en 2017 fueron 69). Por haber contado con información estadística suficiente y actualizada, México ocupa el lugar 58. En 134 países con membresía en las Naciones Unidas, no hay estadísticas suficientes sobre seguridad y justicia, por lo cual no fue posible incluirlos en este índice.

El IGI y sus dimensiones no obtuvieron correlaciones significativas con el IFICC y el IFCP; sin embargo, por la importancia que tiene el tema, he querido incluir un análisis sobre los datos de impunidad.

154 Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice global de impunidad México IGI-MEX 2016*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Puebla, Universidad de las Américas, 2016. Documento en línea, disponible en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf pp 11-12.

155 *Ibidem*, <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>.

Gráfica 4.12 Índice de Impunidad (IGI), IFICC e IFCP



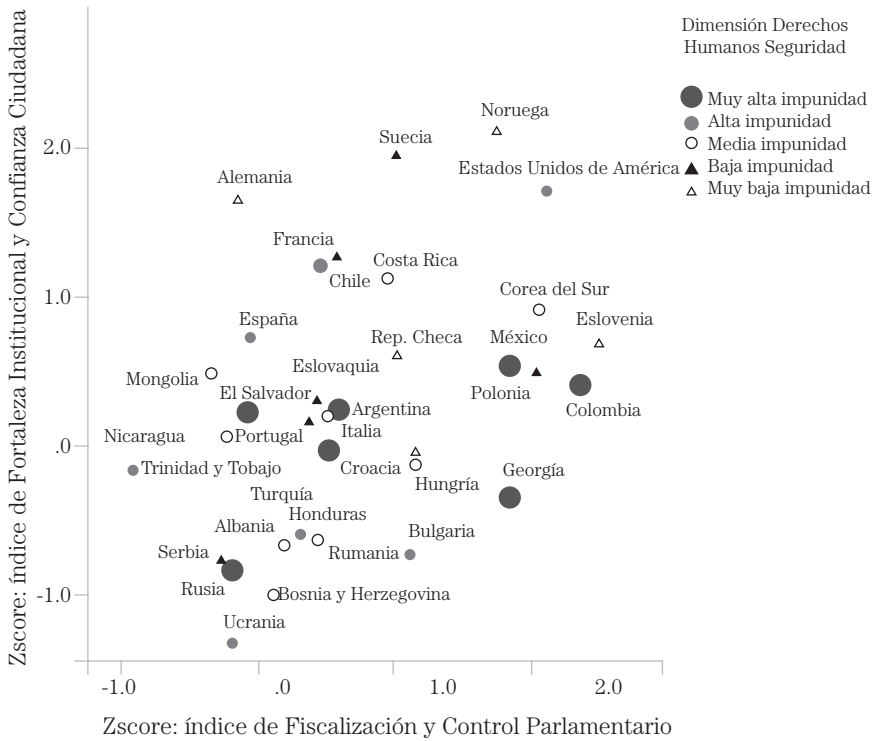
Fuente: elaboración propia.

a) Índice de impunidad UDLAP

Como puede observarse en la gráfica 4.12 el índice de impunidad UDLAP (IGI) no presenta una correlación significativa ($r=0.148$) con el Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC).

Tampoco hay un coeficiente de correlación ($r= 0.219$) entre el IGI y el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP), puesto que países con un IFICC semejante pueden tener un IGI muy bajo, bajo, alto o muy alto (son los casos de Colombia, Corea de Sur, Estados Unidos de América, Eslovenia, Polonia y Noruega).

Gráfica 4.13 Dimensión derechos humanos del IGI, IFICC e IFCP



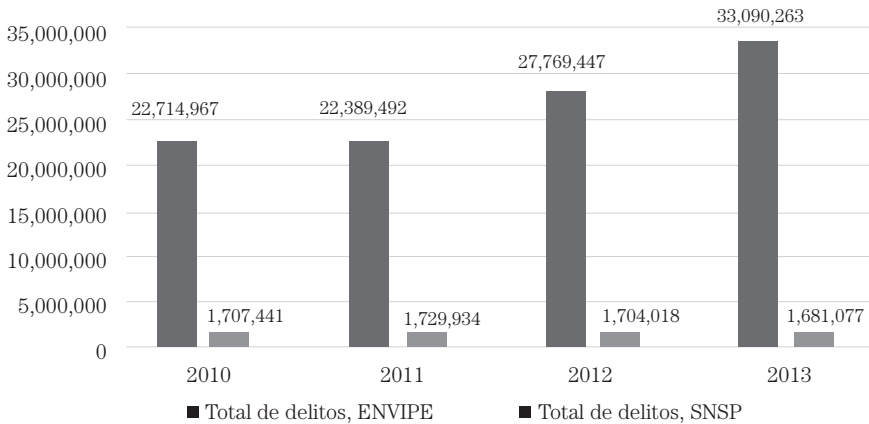
Fuente: elaboración propia.

El IGI considera una dimensión de derechos humanos relacionados con seguridad, la cual tampoco presenta un coeficiente de correlación significativo respecto de los índices de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC), ni con el de Fiscalización y Control Parlamentario. La gráfica 4.13 permite apreciar que países con diversos niveles de impunidad pueden encontrarse a todo lo largo de los ejes que representan ambos índices.

b) Datos de la Encuesta de Victimización del INEGI

Desde hace unos años, el INEGI entrega una medida sobre impunidad que se basa en la Encuesta nacional sobre victimización y percepción sobre seguridad pública. Los últimos resultados disponibles, de 2016, muestran que a nivel nacional 89% de los delitos no son denunciados y de 11% que sí se denuncia, se inicia una averiguación previa apenas sobre el 32%; de ahí que se arroje una cifra aproximada de 97% de impunidad (anexo 6).

Gráfica 4.14 Delitos Totales por fuentes de información



Fuente: Andrea Ambroggi, “Impunidad, la génesis de nuestros problemas”, en *Nexos*, 16 febrero, 2015.

Pero no sólo es este un problema, sino que la misma métrica de los delitos y la impunidad es objeto de controversia, pues, como apunta Andrea Ambroggi,¹⁵⁶ invitada permanente de la Sociedad Civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, existe un abismo de diferencia entre la medida de delitos cometidos que arroja el INEGI que, como sabemos, es un organismo con autonomía constitucional y el que entrega el Sistema Nacional de Seguridad Pública (gráfica 4.14).

Atendiendo al enfoque metodológico de la Encuesta de Victimización del INEGI, “entre las razones para no denunciar delitos ante las autoridades por parte de las víctimas, destaca la ‘pérdida de tiempo’, con 31.4%, y la ‘desconfianza en la autoridad’, con 21%, dentro de las causas atribuibles a la autoridad”.

Ambroggi lo sintetiza del siguiente modo: “Aunado a esto, las víctimas de un delito deciden no denunciar por miedo a ser extorsionadas, por considerar que el trámite es largo y difícil o porque la autoridad muestra una actitud hostil. De acuerdo con la encuesta, en 50% de los casos en los que la víctima sí acudió al Ministerio Público, el tiempo invertido en el procedimiento fue de 3 horas o más. Y aún más: en los casos en los que sí se inició una averiguación previa, 49.9% de los encuestados refirió que no pasó nada y 23.3% expuso que el procedimiento aún se encontraba en trámite”.

Como esta Encuesta arroja datos sobre México y no contamos con un instrumento análogo en otros países, estos resultados no pueden ser integrados para cálculo de los índices IFCP e IFICC.

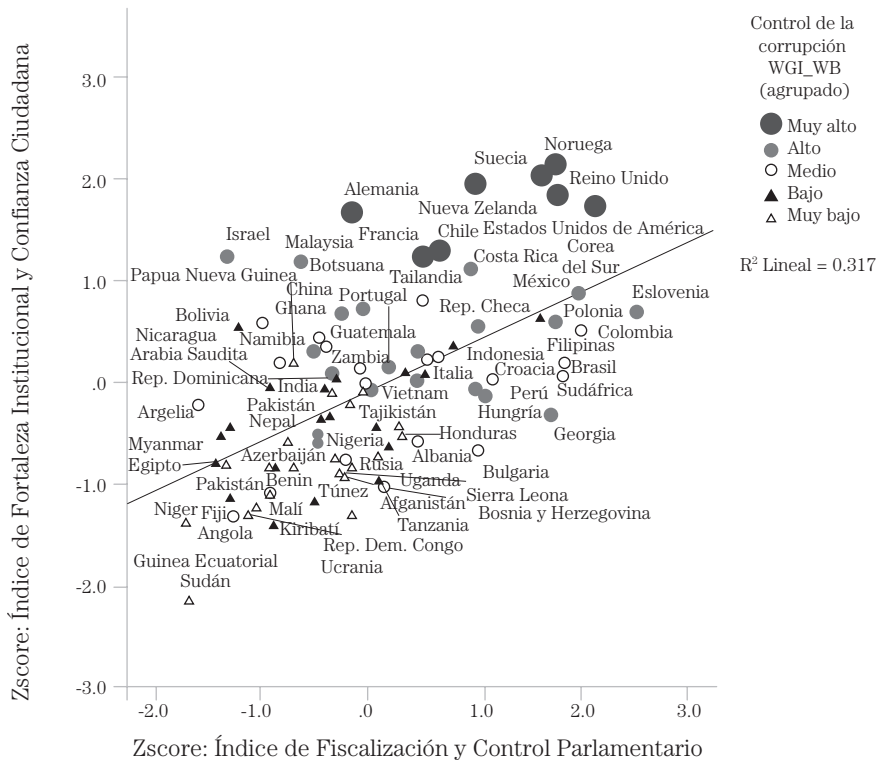
156 Ambroggi Andrea, “Impunidad, la génesis de nuestros problemas”, en *Nexos*, 16 febrero, 2015.

Las evidencias que arroja la Encuesta de Victimización del INEGI apuntan a una importante responsabilidad de las instituciones de procuración de justicia en el combate a la impunidad y, apuntan de manera indirecta en la importancia que tiene el orientar las herramientas de la fiscalización y la auditoría pública de todo este sistema a fin de verificar los avances en la calidad del ejercicio del gasto público.

Con estos hallazgos a la vista, en el capítulo siguiente, expondré mis propuestas para la agenda por venir en materia de fiscalización superior, control parlamentario y combate a la corrupción.

Hallazgo 12. Aporta más información el Índice de Control de la Corrupción del WGI-WB que el Índice de Percepción de la Corrupción de TI

Gráfica 4.15 IFCP, IFICC y Control de la Corrupción



Fuente: elaboración propia.

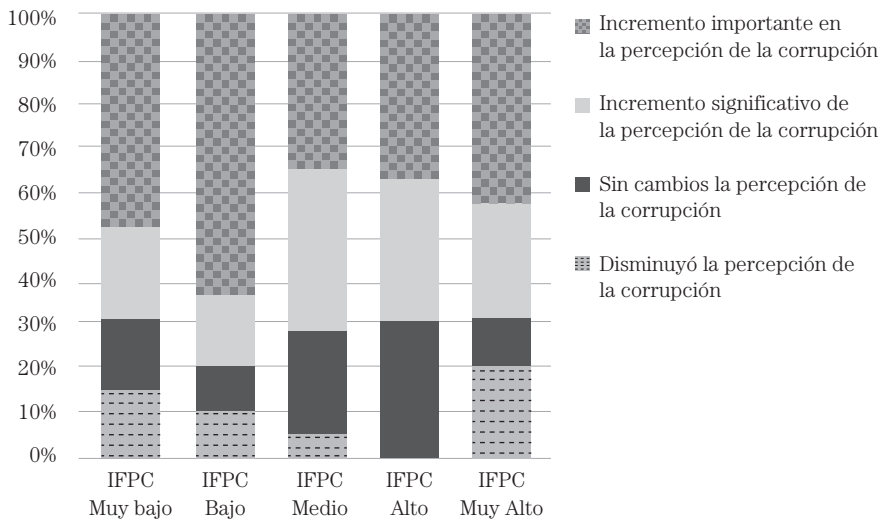
El Índice de Control de la Corrupción que forma parte de las dimensiones del Índice de Gobernanza Mundial *wgi* del Banco Mundial recibe un efecto positivo de más altos niveles de *IFICC* e *IFCP*. Las acciones efectuadas por los gobiernos contra la corrupción impactan favorablemente en la percepción de los ciudadanos en la fortaleza de sus instituciones (gráfica 4.4). El Control de la Corrupción documentado mediante una muestra de 96 países pertenecientes al *INTOSAI* tiene una relación directa y positiva tanto con la Fiscalización y Control Parlamentario de 50% ($r = 0.509$) y una altísima relación de 80% con la Fortaleza Institucional y la Confianza Ciudadana ($r = 0.797$).

En cuanto al Índice de Control de la Corrupción de Transparencia Internacional, se cruzó la información disponible respecto de un periodo de 5 años, para identificar si hubo o no una mejora en este índice y contrastarla con ambos índices.

Lo que pudo constatarse es que los países con niveles más altos en el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario aparentemente lograron mejorar en sus Índices de Percepción de la Corrupción y, por el contrario, aquellos con calificaciones bajas en el *IFCP* vieron empeorar sus calificaciones en el *IPC*.

Remito las conclusiones de este capítulo al término del libro, donde se exponen las conclusiones generales de todo este trabajo.

Gráfica 4.16 Diferencia en la percepción de la corrupción en el período de 2010 al 2014



Fuente: elaboración propia.

Con estos hallazgos a la vista, en el capítulo siguiente expondré mis propuestas para la agenda por venir en materia de fiscalización superior, control parlamentario y combate a la corrupción.

Capítulo 5

Agenda para una política de Estado
de fiscalización superior
y combate a la corrupción

Este capítulo está dedicado a presentar varios aportes para la articulación, robustecimiento, proyección y ampliación de una agenda para la política de Estado, en beneficio de un sistema de fiscalización superior e integridad, que involucre las dimensiones política, sociocultural, económica y jurídica, las cuales han sido documentadas como parte del estudio de factores principales que relacionan fiscalización y control de la corrupción.

Se busca proponer pautas para el desarrollo normativo y para la creación del Plan de Trabajo que den mayor proyección al Sistema Nacional Anticorrupción.

Como se ha visto hasta este punto, la fiscalización superior se fortalece si está adecuadamente vinculada con el control parlamentario. Esta relación, presente en el marco jurídico de nuestro país desde el siglo XIX y reiterada en cada una de las reformas sucesivas ofrece nuevas oportunidades en el actual contexto, toda vez que se observan tendencias a la consolidación del modelo Westminster de fiscalización a nivel global. Asimismo, como sostiene el Dr. Roberto Moreno, el parámetro de gobernanza, que vincula el desarrollo institucional con la eficacia del desempeño, requiere un eficaz control de la corrupción mediante la transparencia y la rendición de cuentas, pues en otro tiempo la eficacia era resultado del control centralizado y autoritario, mientras que ahora se busca y se requiere una eficacia sustentada en la democratización, la participación y la descentralización.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Roberto Moreno, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno, *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IIS-IAPEM, 2012, pp. 453 y ss.

Al aportar nuevos elementos para la comprensión de la corrupción, también quiero encausar ideas para el nuevo capítulo del urgente combate a la corrupción.

En este capítulo, comenzaré por hacer un planteamiento para la definición de la corrupción que propicie abordar una política de Estado con base en los aportes que considero pertinentes, tanto para el Sistema Nacional de Anticorrupción, como para el control parlamentario de la Fiscalización Superior.

1. Redefiniendo la corrupción

En esta sección se busca una definición más comprensiva de la corrupción, basada en un pequeño estudio estadístico que prueba dos hipótesis; la primera es que el Índice de Control de la Corrupción (ICC) del Banco Mundial es más apropiado que el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. En segundo lugar, que tienen más incidencia factores socioculturales que económicos o institucionales para explicar la corrupción.

1.1 Contexto y antecedentes

La reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015, así como la legislación secundaria para el Sistema Nacional Anticorrupción de 2016, son una respuesta de Estado, fruto de un amplio consenso político a una demanda social, sentida y defendida desde hace años, para contar con una administración pública íntegra, confiable y eficiente.

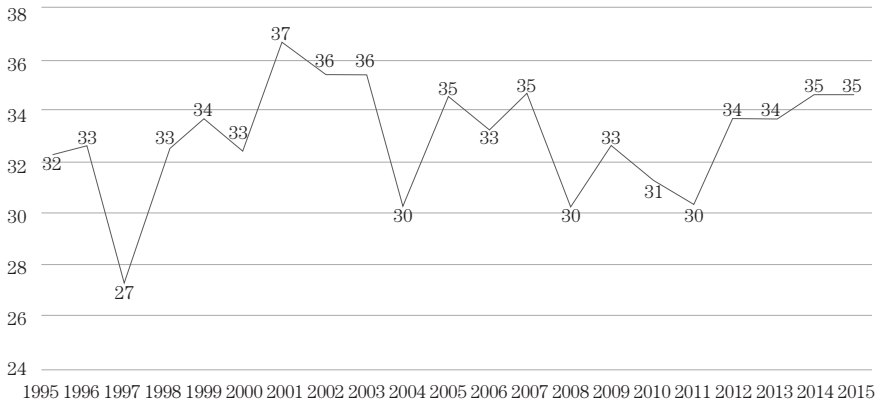
En repetidas ocasiones, he defendido que no debemos caer en ninguno de los extremos: por un lado, el pesimismo que menoscaba la importancia y magnitud de estas reformas y, por otro lado, aquel tono triunfal que ve en dichas reformas la respuesta definitiva al problema.

Con esta visión, es posible integrar en un mismo esquema progresivo o evolutivo el efecto resultante de la participación social a través de las reformas alcanzadas, así como el impulso que debe ganar influencia, para una mayor y más determinante participación social.

Aunque en el debate de reforma anticorrupción y su legislación secundaria han circulado profusamente los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción que publica anualmente Transparencia Internacional, éstos pueden haber desgastado su poder explicativo. Estos indicadores, que

prácticamente hemos memorizado, han soportado algunas conclusiones sobre la magnitud de la corrupción en México: en el mejor de los casos, que con el paso de los años ha habido estancamiento en materia de corrupción, sino es que deterioro. Muchos creen que en realidad se ha incrementado.

Gráfica 5.1 México: Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional mide el nivel de corrupción, basado en una encuesta aplicada a expertos y ciudadanos seleccionados para que indiquen su percepción acerca de la incidencia de la corrupción en el último año. Su escala es de 0 a 100, siendo 100 una situación sin corrupción (gráfica 5.1).

La evolución del indicador permite identificar tres segmentos: uno de acelerada mejora de 1995 a 2000. Otra de lento decaimiento, desde 2001 hasta 2011 y, la etapa en que nos encontramos actualmente 2012-2015, de lenta recuperación, aunque a partir de 2016, estando vigente el SNAC se evidencia una crisis de confianza en la propia política anticorrupción.

En otro trabajo,¹⁵⁸ he dado cuenta de 16 estudios sobre la corrupción en México o alguna de sus facetas y constantemente aparecen nuevos estudios y cifras (tabla 5.1). Gracias a ellos, sabemos que hay una fuerte incidencia de la corrupción en términos generales, pero que afecta más en algunos entornos. A nivel internacional, México sufre la presencia de la corrupción más que sus socios y países de desarrollo semejante.

158 Cfr. A. Romero, *Visión Integral...*, pp. 265-317; 463-495.

La percepción de la opinión pública y de los sectores empresariales de México es que la corrupción afecta de manera directa en su economía y en sus proyectos de expansión, en actividades como abrir empresas, conseguir permisos, regularizarse, obtener servicios públicos, entre otras. Por su parte, los servidores públicos también han manifestado sus opiniones y consideran que las políticas de transparencia y rendición de cuentas ejercen un efecto intenso en la reducción de la corrupción. La mala o buena calidad regulatoria también se ha manifestado con un fuerte influjo sobre la corrupción.¹⁵⁹

El hecho de que diferentes estudios revelen que la corrupción no disminuye puede interpretarse de dos formas alternativas: o bien significa que las acciones destinadas a atajar la corrupción han sido ineficaces o bien, que existen factores no identificados, que ejercen el factor causal principal que está quedando al margen de las iniciativas vigentes.

Existen varias teorías que intentan definir la corrupción, identificar sus causas y proponer las acciones convenientes para contrarrestarla.

A pesar de que el tema ha sido trabajado ampliamente, no existe una teoría que haya logrado consolidarse como un modelo superior y paradigmático. Empero, una idea básica parece incontrovertible: la corrupción responde a una función de utilidad, es decir, funciona con base en incentivos económicos al margen de las limitantes legales y éticas.

Más allá, lo que limita el poder explicativo es que existen factores no económicos que también concurren a explicar la corrupción. Se nos hace patente que ni siquiera existe un concepto que pueda explicar toda la gama de fenómenos que genéricamente llamamos “corrupción”.

Tabla 5.1 Estudios analizados en Romero (2015)

1. Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional
2. Índice nacional de corrupción y buen gobierno
3. Índice de integridad global
4. Evaluación del desempeño del gobierno federal
5. Encuesta de fraude y corrupción en México
6. Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso al a Información Pública Gubernamental

159 *Ibidem*, p. 290.

7. Encuesta sobre el costo de la regularización para las empresas en México
8. Corrupción en la apertura de empresas. Acerca de la regulación y la corrupción en México
9. La cultura de los servidores públicos alrededor de temas de transparencia y acceso a la información
10. Descripción de los impactos económicos que puede generar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de medio ambiente
11. Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de seguridad pública.
12. Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental en el sector de desarrollo social
13. Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas.
14. Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial
15. Estudio general de la situación que guarda el sistema de control interno institucional en el Sector Público Federal
16. Continuidad a los estudios de control interno y a la difusión del estudio de integridad en el sector público

La Dra. María de la Luz Mijangos sostiene que corrupción es “dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier otro tipo, para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por ya haberlo hecho de tal forma”.¹⁶⁰

A su vez, Vito Tanzi entiende la corrupción como “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.¹⁶¹

Seldadyo y Haan¹⁶² vinculan la corrupción con factores económicos e institucionales —no morales—, por lo que recuperan los modelos de *rent seeking* y principal-agente, es decir, la explicación de la corrupción depende de los incentivos de beneficio presentes a los agentes.

160 María de la Luz Mijangos, *Hacia un sistema nacional de fiscalización*, Conferencia impartida en la UEC-Cámara de Diputados, 28 de agosto de 2012.

161 V. Tanzi, *op. cit.*

162 Harry Seldadyo y Jakob de Haan, “The determinants of corruption: Literature survey and new evidence”, University of Groningen. Documento en línea, disponible en http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/seldadyo_determinants_corruption.pdf

Alonso y Garcimartín¹⁶³ proponen tres criterios para acercarse a la conceptualización de la corrupción. En primer lugar, está el cálculo de ganancias y pérdidas asociado al comportamiento de los agentes. Es decir, que implica un elaborado estudio de las consecuencias que se derivan de la acción por parte del agente corrupto.

En segundo lugar, la corrupción revela un problema en la relación entre administrador y administrado. Remite a una anomalía en la relación entre los poderes públicos y los agentes privados o, si se prefiere, al más amplio marco de las relaciones entre principal y agente, donde uno puede hacer que su voluntad se traslade a otro mediante ciertos recursos. Otra forma de ver el mismo fenómeno es considerar la corrupción como el resultado de un mercado donde existe poder de monopolio por parte del oferente de los servicios y, por tanto, capacidad para restringir y administrar su oferta.

En tercer lugar, hay que analizar cómo es la relación que se da entre estos dos, corruptor y corrupto; qué relación de poder existe entre ambas partes, por ejemplo, a causa de información asimétrica, monopolio o capacidad de coacción; y qué incentivos median, esto es, qué tipo de beneficios se esperan.

Los criterios antedichos permiten entender por qué se han orientado las estrategias de combate a la corrupción por el camino del neoinstitucionalismo.

Como he dicho anteriormente, existe una “construcción social de la corrupción”.¹⁶⁴ La corrupción no es un asunto meramente individual o de conciencia personal, sino que se trata de un sistema construido interactivamente. Existe un aprendizaje social y una expectativa, por lo cual, ante ciertas circunstancias, algunos consideran “natural” que los mecanismos de acción sean informales —por no decir ilegales— y se reproduzcan los patrones de corrupción.¹⁶⁵

163 José Antonio Alonso y Garcimartín, “La corrupción: definición y criterios de medición”, José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011, pp. 23-35.

164 J. A. Serrano, “Control interno, ética y combate a la corrupción”, en A. Romero L. y Bolaños (comps.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo 3, UEC-Cámara de Diputados, pp. 775-776.

165 *Idem.*

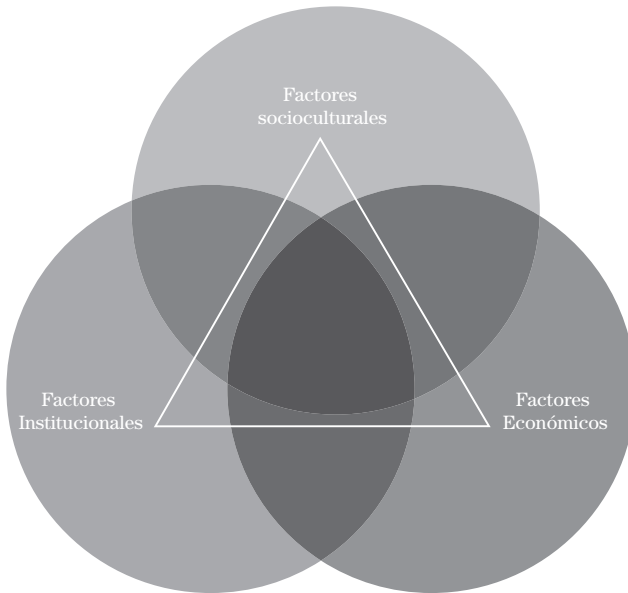
Considerando todo lo anterior, queremos proponer un modelo que busca explicar la corrupción en México con base en tres pilares:

Factores socioculturales o de costumbres, que representan la socialización de la corrupción como un mecanismo de coordinación de la conducta, de expectativas negativas sobre lo que otros harán.

Factores económicos, que indican que prevalece el interés egoísta sobre el cálculo del bien común. Esto puede asociar la precariedad como un propulsor de la corrupción.

Factores institucionales o estructurales, que explican la falta de mecanismos que contrarresten la corrupción, que tipifiquen claramente las faltas, que impongan eficazmente sanciones, asignen responsabilidades y otorguen garantías para las funciones de control.

Gráfica 5.2



Robert Klitgaard¹⁶⁶ habla de la “ecuación básica de la corrupción” que comprende:

¹⁶⁶ Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998, p. 26.

$$C = M + D - T$$

- *(M) Discrecionalidad*, es decir, la existencia de facultades amplias y la posibilidad de desviar la actuación.
- *(D) Falta de limitaciones legales*: ambigüedad o lagunas legales que dejen sin sanción o prescripción la conducta de los servidores públicos.
- *(T) Sin rendición de cuentas*, es decir, sin la observación y crítica de la sociedad.

1.2 Propuesta de nuevo enfoque para entender y medir la corrupción

Como una forma estandarizada de medir la corrupción, Transparencia Internacional publica anualmente un Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Por su parte, el Banco Mundial emplea el Índice de Control de la Corrupción (ICC), que captura la percepción del uso que se hace del poder público para beneficios particulares, sin importar si son pequeños o grandes actos de corrupción, así como la captura del Estado por parte de élites e interés privados”.¹⁶⁷

En esta sección, presento los resultados del estudio estadístico basado en las cifras que disponemos sobre la evolución, en nuestro país, de indicadores sociales, económicos y de gobernanza, respecto a la corrupción. Esto nos permite someter a prueba la hipótesis de que es más importante el papel de la cultura en la corrupción que el de la economía.¹⁶⁸

No se trata de una afirmación superficial; de hecho, existe evidencia que se viene acumulando en el sentido de que el crecimiento económico está acompañado de un aumento en la corrupción. Investigadores como Mulas Granados,¹⁶⁹ han reaccionado con cautela ante esta evidencia, porque pone en entredicho un enfoque estructuralista de la corrupción.

167 *Ibidem*, p. 1

168 En la elaboración de este modelo estadístico, fue indispensable la colaboración del Dr. Jesús A. Serrano.

169 *Cfr.* C. Mulas-Granados Carlos, “Los indicadores de corrupción en Iberoamérica” en Alonso y Mulas-Granados, *op. cit.*

Si se considera que la corrupción es una construcción social, es una conducta susceptible de ser imitada, aprendida y enseñada. Más aún con la impunidad rampante que prevalece; por encima de las palabras, los actores racionales aprenden que la mala conducta es una inversión redituable que produce utilidades.

Además de las percepciones de la población respecto de la corrupción prevaleciente, están los reportes de incidencia a partir de la práctica de auditorías y casos denunciados. Estas métricas aluden a la investigación administrativa y penal; sin embargo, son perspectivas que dejan poco, porque se centran en el problema y no apuntan a las soluciones. En esta nueva etapa, tenemos que poner énfasis en la medición en cómo avanzamos en combatir las causas que provocan corrupción bajo un enfoque estratégico de incidencia para modificar la realidad. Hay que cambiar el enfoque para obtener mejores resultados.

Así, en lugar de centrarnos en la percepción del problema, debemos arrojar luz sobre las causas y sobre las soluciones necesarias. Ello entraña nuevas métricas y una nueva metodología con la que nos enfrentemos a estas necesidades.

Está suficientemente explorado que, para obtener resultados en una determinada vertiente, hay que medir el logro de las organizaciones e individuos; de hecho, hay quienes están midiendo las capacidades institucionales. También deben medirse los resultados en la alteración del marco de incentivos que enfrentan quienes están ante la tentación o la mera posibilidad de incurrir en actos de corrupción: de ahí tenemos que medir además la eficacia del combate que damos a la impunidad.

Lo que propongo es poner énfasis en métricas que tratan sobre los factores generadores, ya sean socioculturales, económicos, institucionales o de naturaleza estructural. Es ahí donde hay que medir el progreso en la implementación de las políticas anticorrupción y de fiscalización superior para incidir sobre la realidad y transformar esta problemática. Por otra parte, un nuevo índice de Control de la Corrupción debiera tener vasos comunicantes con los índices de Gobernanza, esto es, los relativos a la Eficacia del Gobierno.

La idea que propongo es establecer un índice general que nos permita medir el grado en el que:

1. se socializa la corrupción como un mecanismo de coordinación de la conducta, y se tienen expectativas negativas respecto de lo que otros harán;
2. prevalece el interés egoísta sobre el cálculo del bien común; y
3. en el que están presentes o ausentes mecanismos que contrarrestan, tipifican claramente las faltas, las sanciones se imponen, se asignan responsabilidades y se otorgan garantías para las funciones de control.

Para ello, propongo el uso del Índice de Control de la Corrupción (*icci*) robustecido con el análisis de sus factores explicativos.

Existen técnicas estadísticas que permiten probar la influencia mutua de dos o más variables; entre ellas, está la regresión lineal simple, que analiza la influencia de una variable explicativa o variable independiente (x), sobre otra, considerada dependiente de la primera (y).¹⁷⁰ Esta técnica se usa comúnmente para probar la hipótesis de influencia entre esas dos variables, lo que es aceptado como un estándar de científicidad.

Asimismo, como aquí abordamos más de dos variables, una técnica a nuestra disposición es la regresión lineal múltiple. En este caso, utilizamos diversas variables explicativas con relación a una variable dependiente; así podemos explicar científicamente qué variables influyen y en qué medida lo hacen.¹⁷¹

Gráficamente, la regresión se representa como una línea recta que corre de manera diagonal en un plano de dos dimensiones, donde cada eje corresponde a una variable x ; la regresión lineal múltiple representa más de un plano.

Para probar mi propuesta —es decir, la presencia e incidencia de los tres factores—, consideré la disponibilidad de cifras que nos permitan evaluar un modelo que contenga datos correspondientes a cada uno de los factores. Para los socioculturales, recabé cifras (o indicadores) de la Encuesta Mundial de Valores (*World Value Survey* = *wvs*). Para los factores institucionales, tomé las cifras que da el Banco Mundial, mediante los Indicadores Mundiales de Gobernanza (*Worldwide Governance Indicators* = *wgi*) y, para los factores económicos, se usan cifras del Banco Mundial, del Índice de Desarrollo Humano del PNUD y cifras sobre pobreza de la CEPAL. La mayoría de los indicadores están disponibles cada año en el perio-

170 Dominick Salvatore y Derrick Reagle, *Statistics and Econometrics*, Nueva York, McGraw Hill, 2002 (2), p. 128.

171 *Ibidem*, pp. 154 y ss.

do 1999-2015, pero algunas cifras que no se publican anualmente fueron imputadas conforme a los criterios de la OCDE.¹⁷² La matriz con todos los factores y sus indicadores puede encontrarse en los anexos 1, 2 y 3. En concreto, los siguientes indicadores con sus fuentes y abreviaturas:

Para medir el progreso que vayamos alcanzando respecto del Factor Institucional-Estructural, podríamos considerar utilizar, del Índice Mundial de Gobernanza: *i*) el Índice de Control de la Corrupción-ICC; *ii*) Índice de Voz y Rendición de Cuentas-VRC, y *iii*) el Índice de Ausencia de Violencia y Terrorismo IAV.

Para medir el avance que vayamos alcanzando respecto del factor socioeconómico, utilizaré los indicadores de desarrollo humano del PNUD: *i*) Población bajo los diferentes estratos de pobreza-PP, así como *ii*) el índice de desigualdad en el ingreso (coeficiente GINI), cuya fuente es el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Por lo que respecta a la medición de avances conquistados en lo sociocultural, podríamos utilizar *i*) el Interés en la Política-IP y *ii*) el de Confianza en las Personas-CP, ambos de la Encuesta Mundial de Valores.

Mediante un proceso en varias etapas para depurar y perfeccionar el modelo de regresión lineal múltiple, fue posible concluir que el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC) no posee correlaciones significativas con el resto de los indicadores (anexo 5) y, por lo tanto, no es un indicador útil para establecer un modelo. En cambio, el Índice de Control de la Corrupción del WGI (WGI-ICC),¹⁷³ permite correlacionar de manera significativa con cinco indicadores más, que contienen los tres factores propuestos, bajo la fórmula general de una regresión lineal múltiple:

$$ICC_i = \beta_0 + \beta_1 A_i + \beta_2 B_i + \beta_3 C_i + \beta_4 D_i + \beta_5 E_i + e_i$$

El modelo derivado por regresión lineal múltiple (tabla 5.4) con las cinco variables que resultaron explicar la mayor parte de la relación de dependencia, es decir, 87.3% del efecto sobre el Índice de Control de la Corrupción (ICC), quedó de la siguiente forma:

172 Michela Nardo *et al.*, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, París, OECD, 2008, pp. 22-27.

173 Conviene recordar que el Índice de Control de la Corrupción es un indicador compuesto gracias a diversas bases de datos. El método seguido para calcular este indicador aparece referido por el Banco Mundial, en el documento *Control of Corruption*, disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/cc.pdf>

$$ICC_i = 31.9 - 0.03 PP_i - 6.34IP_i + 1.37 VRC_i - 0.43IAV_i + e_i$$

Donde:

Abreviatura	Indicador	Fuente	Naturaleza del Factor
ICC	Índice de control de la corrupción	WGI	Institucional-Estructural
PP	Población bajo la línea de pobreza	WB	Económico
IP	Interés en la política	wvs	Sociocultural
CP	Confianza en las personas	wvs	Sociocultural
VRC	Índice de voz y rendición de cuentas	WGI	Institucional-Estructural
IAV	Índice de ausencia de violencia y terrorismo	WGI	Institucional-Estructural
<i>i</i>	Constantes		
<i>e</i>	Error por incertidumbre del modelo que refleja 100-87.3% no explicado.		

En el anexo 9, encontramos los cálculos correspondientes para México en los últimos quince años. Como un ejemplo del cálculo usando esta fórmula, para 2015 tenemos:

Año	β_0	% de población bajo la línea de pobreza	β_1	WVS Interés en la Política	β_2	WVS Confianza en las personas	β_3	WGI Indicador de voz y rendición de cuentas
2015	31.9	53.2	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	-0.05

Año	β_4	WGI Índice Ausencia de violencia y terrorismo	β_5	WGI Índice de Control de la Corrupción
2015	1.37	-0.76	-0.43	0.2425

Aunque el modelo merece ser debatido y sometido a ulteriores análisis, hasta este punto estamos en capacidad de sacar estas importantes e innovadoras conclusiones:

1. En orden de incidencia, cuentan más los factores socioculturales y los institucionales que los factores económicos para explicar la corrupción en México.
2. Se puede identificar, como el factor más importante, el involucramiento de la sociedad mediante su participación y exigencia de rendición de cuentas, el interés en la política y la confianza interpersonal, que son tres de los cinco factores que incorporó el modelo.
3. La violencia, que está asociada tanto con la delincuencia y la impunidad, posee el segundo puesto en importancia.
4. La pobreza tiene un efecto real en la corrupción, pero éste no es el más influyente, con lo que la hipótesis que otorga mayor peso cuestiones económicas como propulsor de la corrupción tendría que revisarse.
5. Metodológicamente, este modelo obliga a replantear la forma en que se debe analizar la incidencia de los factores económicos sobre el fenómeno de corrupción.

En conjunto, las cinco variables explicativas nos permiten entender mejor la relación de dependencia existente entre la corrupción y algunas variables que no necesariamente están siendo vistas en las discusiones sustentadas en los últimos años acerca del tema, pero que destacan, sobre todo, la importancia del involucramiento social en la causa anticorrupción.

2. Los logros del SNAC y los pasos por delante

Las reformas anticorrupción del bienio 2015-2016 completan un conjunto de reformas institucionales que colocan a México en sintonía con los estándares legales y las mejores prácticas recomendadas por organismos de coordinación, como INTOSAI y el Banco Mundial.

El diseño institucional aparece, mediante análisis empíricos, como una fortaleza y, por ende, como un aspecto logrado por nuestro país. En cambio, la efectividad de los mecanismos de control de la corrupción, de transparencia en la información pública, de prevención de riesgos, así

como erradicar la impunidad e imponer el estado de derecho, son materias sustantivas que no gozan del mismo nivel de aplicación. Por ello, a pesar de las reformas, la opinión pública se siente insatisfecha.

Estos resultados encuentran un rápido referente en la necesidad de construir capital social. Los datos que arroja nuestro modelo estadístico confirman la apuesta teórica de poner tres pilares como parte de una agenda que impulse la política de Estado anticorrupción:

Sociocultural: se manifiesta como la dimensión más urgente y prioritaria, pues contiene tres indicadores clave: el que corresponde a la violencia, a la confianza en las personas y en el gobierno, así como en las expectativas que se mantienen sobre el cumplimiento de la norma. Aquí se concentra ampliamente el problema de la impunidad, pues se extiende un escepticismo tanto entre quienes deben reclamar el cumplimiento de la ley, como en el que están obligados a hacer cumplirla.

Institucional: adicionalmente a las reformas consumadas, queda pendiente resolver la ineficacia y vulnerabilidad de las instituciones, lo que afecta el potencial de desarrollo y de estado de derecho.

Económico: donde el factor principal es el crecimiento de la economía, más que la pobreza, lo que no significa que la pobreza no sea un problema, sino que la prioridad debe ser impulsar la expansión económica del país y con ello arrastrar las otras áreas de desarrollo humano.

2.1 Ciudadanía y agenda integral anticorrupción

Para que estas tres dimensiones se articulen y generen cambios, mucho tiene que ver la transparencia y el involucramiento de la sociedad para dar seguimiento, impulso a las normas aprobadas y reclamar sanciones a los responsables directos, como a aquellos responsables de imponer sanciones, en caso de que no lo hagan.

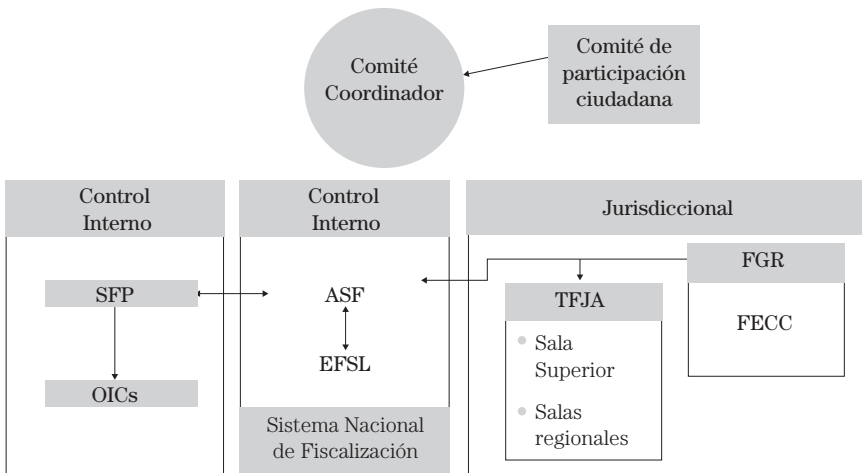
Aquí, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel crucial para articular la voz, las inquietudes y las demandas de la ciudadanía, para darles congruencia respecto del recién creado Sistema Nacional Anticorrupción,¹⁷⁴ pero también para orientar la opinión respecto de las medidas que sean más importantes, aunque no resulten las más mediáticas. Cuentan con el aval moral que les da credibilidad y que puede suscitar una sinergia benéfica para que la ciudadanía confíe y se involucre más.

174 Mediante la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de julio de 2016.

Después de la publicación de la legislación secundaria, el Sistema Nacional Anticorrupción quedó estructurado con una arquitectura que otorga un papel muy significativo al Comité de Participación Ciudadana (gráfica 5.3), toda vez que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante, LGSNAC) asigna la presidencia del Comité Coordinador a un integrante ciudadano que ejercerá esta función por un año, de forma rotativa (artículo 11). Así, se conectan los dos grandes planos en los que tenemos que trabajar: el de las instituciones y el de la sociedad.

En mi libro *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*,¹⁷⁵ propuse que la presidencia del Comité Coordinador fuera rotativa, pensando que estuviera en manos de cada uno de los representantes de los organismos integrantes del Sistema y dando la secuencia en la presidencia a aquellos organismos con más antigüedad. Asimismo, propuse que se asignara al Comité de Participación Ciudadana la función de evaluar los avances del Sistema en el combate a la corrupción.¹⁷⁶

Gráfica 5.3



Los legisladores plasmaron en la LGSNAC un diseño diferente, pero que se justifica plenamente, toda vez que asegura tanto imparcialidad respecto de la coordinación de las actividades del Comité, como una visión exigente y comprometida desde la perspectiva de la sociedad, con el desempeño general del Sistema, que ahora será objeto de una minuciosa observación estadística.

175 *Op. cit.*, p. 356.

176 *Ibidem*, p. 355.

No obstante, dado que se han dejado sin puntualizar los alcances de un mecanismo de evaluación del éxito del Sistema, a pesar de que se contempla en el artículo 9, fracción XII que corresponderá al Comité Coordinador establecer una plataforma digital que servirá para dar seguimiento al flujo de varios indicadores importantes contemplados en el Título Cuarto de la Ley, como el seguimiento de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos. En ese sentido, bien pueden adoptar la responsabilidad de crear una metodología y unos indicadores para la evaluación del éxito del Sistema en la reducción de la corrupción, a las instituciones de educación superior, como se advierte que puede resultar de las fracciones X y XI del artículo 21.

La ciudadanía tiene un importante papel, pues a través de la LGSNAC se faculta al Comité de Participación Ciudadana a realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales de combate a la corrupción, así como proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; mejoras a los sistemas de información, a la Plataforma Digital Nacional, al sistema de denuncias y quejas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

2.2 Sanciones

En cuanto a los avances en materia de sanciones penales, tiene que destacarse como un gran logro el haber dado congruencia al Sistema, gracias a la tipificación explícita de delitos de corrupción, en el título Décimo del Código Penal Federal, cuya reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 18 de julio de 2016; si bien su entrada en vigor será a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, fue creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral; este artículo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14, por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 2014.

Una vez que han sido definidos formalmente los delitos de corrupción en nuestro marco jurídico,¹⁷⁷ reconocemos avances en lo que se refiere a homologar la tipificación de la corrupción en México, en conformidad con los acuerdos internacionales de los que nuestro país forma parte:¹⁷⁸

- Convención Interamericana contra la Corrupción (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1998);
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 1999); y
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2005).

Además de establecer penas severas por estos delitos, que viene acompañadas de destitución del cargo e inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas o concesiones, puede sancionarse a particulares e imponer sanciones todavía más enérgicas contra integrantes de corporaciones policiacas, aduaneras o migratorias (arts. 212 y 213 bis).

En adición a lo que anteriormente contemplaba el Código, ahora se considera parte del delito de ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214) la afectación al patrimonio o a los intereses de las entidades públicas.

Se sienta un importante precedente al tipificar la coalición de servidores públicos para corromperse, como señala el artículo 216 del Código en comentario: “Cometen el delito de coalición de servidores públicos los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.”

Se contempla sanción de seis meses a doce años de prisión y de 30 a 150 días de multa para todo un conjunto de conductas que están tristemente extendidas como son, por acción:

- Otorgar ilegalmente permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o

¹⁷⁷ Cfr. A. Romero, *op. cit.*, pp. 202-203.

¹⁷⁸ Cfr. *ibidem*, pp. 193-198.

subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal.

- Otorgar ilegalmente contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; así como contratar deuda o realizar colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
- Y por omisión, si se sabe de la ilicitud del acto y, sin embargo, se niegue el otorgamiento o contratación, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.

El artículo 220 contempla también un amplio catálogo de faltas asociadas con el conflicto de interés, como son otorgar ilícitamente por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectuar compras o ventas o realizar cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Se reafirman los delitos de tráfico de influencias y peculado, cuando se pretenda influir en las funciones de la responsabilidad del servidor público, solicitar o recibir ilícitamente para sí o para otro, dinero, cualquier beneficio, o una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Queda pendiente, sin embargo, la necesidad de homologar los plazos de prescripción de la acción penal en el Código Penal Federal y otros ordenamientos a escala nacional y subnacional.¹⁷⁹

Con las reformas recientemente publicadas, se completan prácticamente todos los aspectos que contemplan las convenciones internacionales en materia anticorrupción suscritas por México, al punto en que, como

179 Cfr. *ibidem*, p. 199.

muestra el cuadro, puede decirse que la legislación mexicana es un modelo completo en cuanto a tipificación y sanción de estos delitos.

Tabla 5.2 Coincidencias en Materia de Delitos de Corrupción Convenciones Internacionales firmadas por México

	CPF	CICC	CCCSP	CNUC
Ejercicio indebido del servicio público	✓			
Abuso de autoridad	✓			
Desaparición forzada de personas	✓			
Coalicción de servidores públicos	✓			
Uso indebido de atribuciones y facultades	✓			
Conclusión	✓			
Intimidación	✓			✓
Ejercicio abusivo de funciones	✓	✓		✓
Tráfico de influencia	✓			✓
Cohecho	✓	✓		✓
Cohecho a servidores públicos extranjeros	✓	✓		✓
Peculado	✓			✓
Enriquecimiento ilícito	✓	✓		✓
Encubrimiento	✓			✓
Operaciones con recursos de procedencia ilícita	✓		✓	✓
Aprovechamiento doloso u ocultación de los bienes		✓		
El soborno en el sector privado	✓			✓
Malversación o peculado de bienes en el sector privado	✓			✓
Responsabilidad penal de las personas morales	✓			✓
Intimidación para obstaculizar	✓			✓

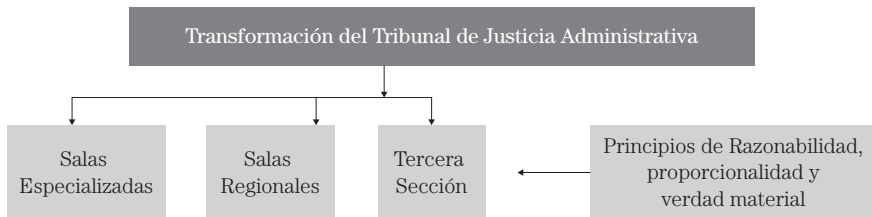
Fuente: elaboración propia. Siglas: CPF = Código Penal Federal México, publicado el 18 de julio de 2016; CICC = Convención Interamericana contra la Corrupción; CCCSP = Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales; CNUC = Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

2.3 Impartición de justicia

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberá dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como tendrá, a partir de la nueva estructura orgánica surgida de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el deber de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en actos vinculados a ellas (gráfica 5.4).

Los artículos 3, fracción xxvii, 8, primer párrafo y 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, reglamentan el sistema de competencia prescrito en la Constitución, estableciéndose que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será competente para conocer de las faltas administrativas graves imputadas a servidores públicos de la Federación, mientras que a las homólogas de las Entidades Federativas corresponde lo propio respecto de los servidores públicos locales y municipales.

Gráfica 5.4



Fuente: elaboración propia con datos de Manuel Hallivis, *Conferencia Sistema Nacional Anticorrupción*, 14 de agosto de 2015.

Según cifras proporcionadas por el Dr. Hallivis Pelayo, en su momento, Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los últimos quince años, las demandas elevadas contra servidores públicos representaron sólo 1.73% de la carga de trabajo del Tribunal (tabla 5.3), por lo que estimó que existen condiciones para que, con el nuevo diseño, el Tribunal asuma sin dificultades las responsabilidades que la legislación le ha otorgado.

Tabla 5.3 Cantidad de expedientes ingresados en materia de responsabilidad de los servidores públicos en comparación con el total de expedientes ingresados anualmente

Año	Total de Demandas ingresadas	Demandas contra Servidores Públicos	Porcentaje %
2000	56304	1,018	1.81
2001	61387	1,528	2.49
2002	69,291	1,899	2.74
2003	97,888	2,041	2.09
2004	129,701	1,952	1.5
2005	137,979	1,968	1.43
2006	116,923	1,525	1.3
2007	108,617	1,909	1.76
2008	104,309	1,482	1.42
2009	105,990	1,392	1.31
2010	100,734	1,538	1.53
2011	111,385	1,704	1.53
2012	119,274	2,550	2.14
2013	97,029	2,310	2.38
2014	116,124	2,037	1.75
2015	53,385	605	1.14
Totales	1,586,320	27,458	1.73

Fuente: elaboración propia con datos de Manuel Hallivis, *Conferencia Sistema Nacional Anticorrupción*, 14 de agosto de 2015.

Mediante el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹⁸⁰ se crearon las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, las cuales se establecerán en las cinco circunscripciones administrativas en que se divide el territorio nacional.¹⁸¹ Por su parte, las Legislaturas de las Entidades Federativas cuentan con un año para realizar las adecuaciones a su marco legal, plazo que terminó el 18 de julio de 2017.¹⁸²

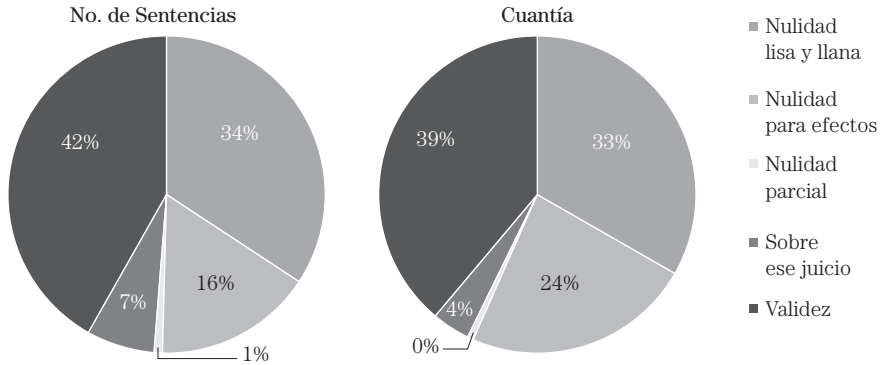
180 *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

181 Las circunscripciones deberán ser determinadas por el Pleno General del Tribunal.

182 Conforme al artículo Segundo Transitorio del decreto de reformas, mediante el cual se expidieron las leyes secundarias en materia de combate a la corrupción.

En ese orden de ideas, con la reforma a los artículos 116, fracción v y 122, apartado C, Base Quinta¹⁸³ Constitucionales, se otorgó competencia a los Tribunales de Justicia Administrativa de las Entidades Federativas para imponer sanciones a los particulares y a los servidores públicos locales y municipales, por la comisión de responsabilidades administrativas graves.

Gráfica 5.5. Concentrado de Sentido de las Sentencias por Responsabilidades Administrativas (enero-abril 2015)

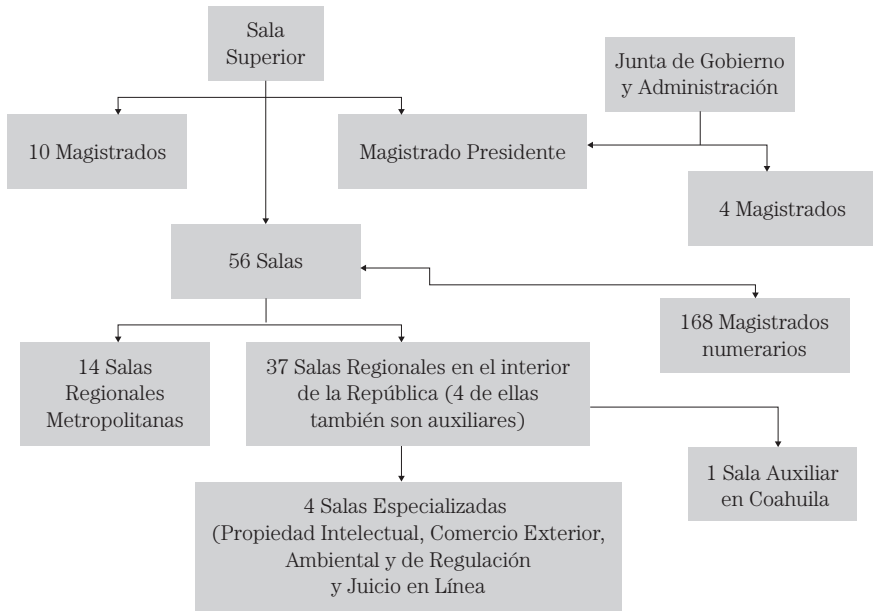


Fuente: elaboración propia con datos de Manuel Hallivis, *Conferencia Sistema Nacional Anticorrupción*, 14 de agosto de 2015.

Por lo que respecta a la sanción de particulares, aunque la Ley General de Responsabilidades Administrativas no es explícita al respecto; con base en la estructura normativa de las conductas graves (artículos 66 a 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas), se deduce que la competencia del Tribunal Federal o de su homólogo local, dependerá de si la interacción irregular del particular se realiza con recursos o con servidores públicos federales o locales.

183 Con la reforma constitucional para la Ciudad de México (D.O.F. del 29 de enero de 2016), este mandato se reubicó en el artículo 122, apartado A, fracción VIII, segundo párrafo.

Gráfica 5.6. Estructura del TFJA



Fuente: elaboración propia con datos de Manuel Hallivis, *Conferencia Sistema Nacional Anticorrupción*, 14 de agosto de 2015.

Actualmente, la estructura del Tribunal dispone de 56 salas, además de la sala superior y su Junta de Gobierno y Administración (gráfica 5.6). A la fecha (octubre de 2017), todavía quedan pendientes los nombramientos de los Magistrados que se crean para atender el Sistema Nacional Anticorrupción.

Con estas reformas el Tribunal pasa a ser la institución que sancione, siendo otras, las que investiguen. Para dotar de homogeneidad al Sistema, se prevé que las constituciones y leyes de los Estados instituyan Tribunales de Justicia Administrativa. Así, la integración y la armonización se dará en todas las funciones: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana y en todos los niveles: federal, estatal y municipal.¹⁸⁴

A partir de esta reforma, el Tribunal tiene autonomía constitucional y, para asegurar su efectividad, dispone de una amplia facultad para el mejor proveer, esto es, que le permitan reducir al mínimo los errores de

184 Manuel Hallivis, "Presentación", en AA. VV., *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2015, p. 18.

forma y que si recibe expedientes mal integrados, se devuelvan para que se completen debidamente.¹⁸⁵

Como se ha mencionado anteriormente, el 8 de agosto de 2017 un integrante del Comité de Participación Ciudadana, el doctor Luis Manuel Pérez de Acha,¹⁸⁶ hizo público su criterio en el sentido de que los magistrados temporales del Sistema Nacional Anticorrupción carecen de competencia constitucional para resolver los asuntos de corrupción que se les planteen. A éstos se les nombró provisionalmente dado el incumplimiento del Senado de ratificar los nombramientos de los 18 magistrados anticorrupción, lo que no ha ocurrido. Sin embargo, puesto que la reforma a la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establecen a partir del 19 de julio la competencia originaria para resolver los juicios en esta materia pertenece en exclusiva a los magistrados anticorrupción. Esta calidad sólo la ostentarán quienes fueron nombrados como tales por el Ejecutivo federal y hayan sido ratificados por el Senado.

2.4 Sistemas locales de fiscalización

Como expongo en mi libro *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*,¹⁸⁷ con la actual estructura de la fiscalización superior se cumplen con creces las condiciones exigidas por la INTOSAI para esta importante función de Estado.

Es verdad que existían algunos rezagos funcionales cruciales: el dejar ciertas porciones del gasto público fuera del poder de auditarlo, así como un mal diseño institucional que generaba fragmentación de facultades en lugar de coordinación y articulación.

Con la Legislación secundaria, se amplía el mandato de la Auditoría Superior para fiscalizar las participaciones federales que se canalizan a través de varios fondos, así como las obligaciones de deuda de los estados y municipios. Se trata de rubros en lo que existen sospechas fundadas de manejos turbios, desviaciones y manejos negligentes de recursos futuros.

Otra importante adecuación tiene que ver con una mejor articulación entre la sustanciación de los expedientes de responsabilidades administrativas o penales de los servidores públicos para turnarlos al Tribunal que ahora se encargará de sancionar las faltas administrativas graves o bien,

185 *Ibidem*, p. 21.

186 Pérez de Acha, *op. cit.*

187 A. Romero, *Génesis, evolución y retos...*

turnar el caso a la Fiscalía Especializada, con lo que se evita concentrar el papel de juez y parte.

Se ha avanzado bastante para acortar los tiempos en que se analiza la cuenta pública y se entregan resultados de la fiscalización superior, ya que, en lugar de estar dos años atrás del ejercicio, ahora se podrá auditar a partir del primer día hábil siguiente al término del ejercicio. Sin embargo, queda pendiente cerrar el ciclo de la fiscalización, con lo que se subsanaría en gran medida el que la fiscalización superior continúa siendo un proceso reactivo y no proactivo.

La gráfica 5.9 expone de forma sinóptica los desafíos que enfrenta el Sistema Nacional de Fiscalización como subsistema integrante del SNAC, están asociadas con tres dimensiones detectadas tanto por la Auditoría Superior de la Federación, como por el estudio encargado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹⁸⁸ y por las investigaciones de Figueroa¹⁸⁹ y Ocampo:¹⁹⁰

- Desafíos relacionados con la precaria independencia de los organismos fiscalizadores respecto de los poderes locales.
- Debilidad estructural de los propios organismos de fiscalización locales.
- Rezagos normativos que obstruyen la eficacia de la fiscalización superior.

188 OECD, *Mexico's National Auditing System - Contributing to Greater Accountability, Integrity and Transparency*, presentado en la Semana de la Integridad, París, del 18 al 22 de abril de 2016. Documento en línea, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/Estudios_OCDE_-_Gob_Pub_-_SNF.pdf

189 Aimeé Figueroa et al., *Auditorías superiores locales en México Análisis de su normatividad, prácticas y transparencia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2015.

190 Blanca Ocampo, *Propuesta de atributos esenciales para la coordinación del Sistema Nacional de Fiscalización, Tesis para obtener grado de Doctora en Administración Pública*, México, INAP, 2016.

Tabla 5.4

Año	Gasto Neto Total(1)	Gasto Pprogramable (2)	Gasto Federalizado (3)	GF Programable (4)	Participaciones Federales (5)	% (3/1)	% (4/2)	GF Total %	GF Programable	Participaciones Federales%
Total	50,673.9	38,695.4	16,898.5	10,098.7	6,799.9	33.3	26.1	100.0	59.8	40.2
2000	2,452.3	1,687.2	795.9	445.5	351.4	32.5	26.3	100.0	55.8	44.2
2001	2,484.6	1,754.6	862.1	493.5	688.7	34.7	28.1	100.0	57.2	42.8
2002	2,630.8	1,912.3	891.9	510.9	380.9	33.9	26.7	100.0	57.3	42.7
2003	2,794.7	2,077.2	929.9	553.2	376.7	33.3	26.6	100.0	59.5	40.5
2004	2,783.8	2,049.2	934.8	564.4	370.5	33.6	27.5	100.0	60.4	39.6
2005	2,900.6	2,164.5	999.2	590.6	408.6	34.4	27.3	100.0	59.1	40.9
2006	3,129.3	2,303.2	1,048.9	595.0	453.9	33.5	25.8	100.0	56.7	43.3
2007	3,283.2	2,511.1	1,083.4	646.2	437.2	33.0	25.7	100.0	59.6	40.4
2008	3,587.8	2,762.8	1,219.6	694.8	524.8	34.0	25.1	100.0	57.0	43.0
2009	3,727.8	2,944.4	1,112.3	662.5	449.8	29.8	22.5	100.0	59.6	40.4
2010	3,844.2	3,025.4	1,178.9	677.9	501.0	30.7	22.4	100.0	57.0	42.5
2011	3,977.8	3,139.1	1,287.4	768.1	519.3	32.4	24.5	100.0	59.7	40.3
2012	4,154.0	3,289.7	1,416.7	895.9	520.8	34.1	27.2	100.0	63.2	36.8
2013	4,356.1	3,462.6	1,526.6	975.2	551.4	35.0	28.2	101.0	63.9	36.1
2014	4,566.8	3,612.1	1,610.9	1,026.0	584.9	35.3	28.4	102.0	63.7	36.3
TMC	4.5%	5.6%	5.2%	6.2%	3.7%					

Fuente: elaborado por la UEC con datos del informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, ASF.

El Gobierno Federal destina recursos a las entidades federativas por medio de distintas vertientes:

- Participaciones (Ramo 28),
- Aportaciones (Ramo 33),
- Excedentes de Ingresos,
- Convenios de Descentralización Reasignación y
- Programas Federales.

a) Participaciones Federales (Ramo 28) - Gasto No Programable

Las Participaciones Federales constituyen la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y son recursos que se pagan a las entidades federativas con motivo de su adhesión a dicho sistema; son en consecuencia, recursos que, al ser radicados en las entidades, adquieren la naturaleza de ingresos propios y no pueden ser fiscalizados por la Federación, sino por el órgano respectivo de la legislación local o la contraloría del estado.¹⁹¹

b) Las Aportaciones Federales (Ramo 33)

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

191 *Cfr.* Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación - Unidad de Evaluación y Control, *Gobierno y Gasto Federalizado en 2011*, México, Cámara de Diputados, p. 44.

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.

Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo v de la Ley de Coordinación Fiscal.¹⁹²

c) Excedentes de Ingresos

Definidos como “los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto”.¹⁹³ Se les contempla en los artículos 19, 20 y 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

d) Convenios de Descentralización y Reasignación

Señala el Artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

En la suscripción de convenios se observará lo siguiente:

- I. Deberán asegurar una negociación equitativa entre las partes y deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos a las entidades federativas, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez o no hubiere sido posible su previsión anual.”

192 *Cfr. SHCP, 33 Participaciones Federales*, Documento en línea, disponible en <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

193 SHCP, *Transparencia Presupuestaria*, Documento en línea, disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

e) Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23)

Se destinan principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física, entre otros:¹⁹⁴

- Fondo Metropolitano (distribuido según PEF)
- Fondo de Prevención de Desastres Naturales
- Programas Regionales
- Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable
- Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales
- Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad
- Fondo de Apoyo a Migrantes, etc.

f) Programas Federales:

Se trata de recursos asignados de acuerdo a las fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal.

“Su forma de operar puede ser de distintas maneras, ya que algunos requieren que el Gobierno Federal establezca acuerdos con los Estados, otros distribuyen recursos directamente a los beneficiarios, unos exigen que los recursos federales sean complementados y otros subsidian las acciones totalmente”.

Las Reglas de Operación, son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de utilizar un Programa Federal, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”;¹⁹⁵ “asimismo, establecen el qué y cómo se aplicarán los recursos. En ellas se describen los apoyos específicos, los sujetos susceptibles de recibirlos, los requisitos para obtenerlos, cómo

194 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Análisis del PPEF 2017. Gasto Federalizado*, Documento en internet <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/septiembre/nota-cefp0372016.pdf>

195 CONEVAL, *Evaluación de Programas Sociales*, Documento en línea, disponible en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

contribuyen al desarrollo de la comunidad y los aspectos relativos a la aplicación, comprobación, control y supervisión de los mismos”.¹⁹⁶

En su mensaje con ocasión de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2012,¹⁹⁷ el Auditor Superior de la Federación presentó un rápido escenario de la situación prevaliente en la fiscalización de las entidades federativas (gráfica 5.7). Él observó que, en la transferencia de recursos y funciones a las entidades federativas y municipios.¹⁹⁸

- No se ha acompañado de una mejora en la calidad de la gestión y resultados.
- No se han generado alicientes que impulsen la transparencia y el asumir una responsabilidad ante los ciudadanos por parte de los ejecutores del gasto.
- Se observan importantes subejercicios y desviaciones. La problemática del gasto federalizado se ve influenciada por la debilidad de las finanzas de las entidades federativas y municipios, que deriva en un pretexto para que se utilicen recursos de los fondos y programas federales, en fines diferentes de los previstos por la norma.
- Los precarios contrapesos existentes para la rendición de cuentas estatales generan espacios para utilizar indistintamente los recursos locales o federales, sin tomar en cuenta el objetivo para el cual fueron asignados.
- Existe un riesgo por la falta de independencia y autonomía del ente fiscalizador local.
- Los precarios equilibrios políticos existentes a nivel estatal, o el nivel de libertad y diversificación de los medios de comunicación locales, contribuyen a hacer más compleja la gestión de estas entidades.
- La normativa existente no coadyuva a la adecuada operación de los fondos y programas, toda vez que sigue siendo dispersa e insuficiente.

196 Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, *Planeación para el Desarrollo Municipal*, Xalapa, Noviembre 2013. Documento en línea, disponible en <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/08Desarrollo.pdf>

197 Juan Manuel Portal, “Mensaje del Auditor Superior de la Federación en la entrega del *Informe General Cuenta Pública, 2012*”. México, 2014. Documento en línea, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/55_ Informes_de_auditoria/Mensaje_del_ASF_IRCP2012_20_feb_2014.pdf

198 *Ibidem*, p. 6.

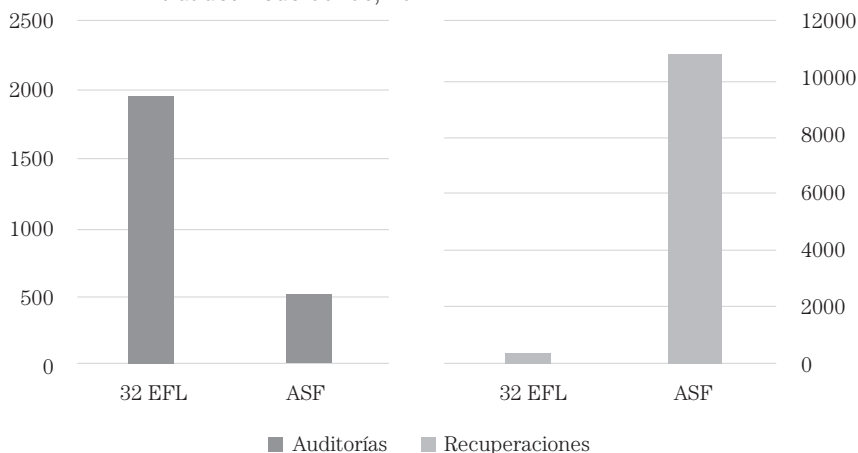
Gráfica 5.7. Principales retos del Sistema Nacional de Fiscalización



Fuente: elaboración propia con base en J. M. Portal.¹⁹⁹

199 J. M. Portal, *Mensaje en la presentación del Reporte de la Revisión de la OCDE a la Gobernanza Pública del Sistema Nacional de Fiscalización*, México, 11 de octubre de 2016. Documento en línea, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Mensaje_ASF_Comunicado_Estudio_Gobernanza_OCDE_-_11-10-16.pdf

Gráfica 5.8. Número de auditorías y millones de pesos recuperados en Entidades Federativas, 2012



Fuente: elaboración propia con base en J. M. Portal.

Para ilustrar la debilidad de la fiscalización local, el Auditor Superior hizo un comparativo (gráfica 5.8). Con un total de 399 auditorías al gasto federalizado del ejercicio 2012, la ASF determinó recuperaciones por un monto de 10,915.8 millones de pesos. Por su parte, las 32 EFL realizaron un total de 1,958 auditorías y apenas determinaron recuperaciones por 509 millones de pesos.

En esta misma línea, en su mensaje del 15 de febrero de 2017, el Auditor reportó que “el agregado histórico derivado de la fiscalización del gasto federalizado, de los 175 mil mdp registrados como montos pendientes de aclarar de las Cuentas Públicas 2011 a 2014, se han logrado solventar más de 29 mil mdp, lo que implica un remanente de 146 265 mdp, cifra que debe ser adicionada con el monto de lo observado en la Cuenta Pública 2015, por 64,716 mdp más lo correspondiente a los procesos resarcitorios por 5,475 mdp que dan un total de 216,456 mdp pendientes de solventar, y que equivale al monto asignado en un año a la mitad de las entidades federativas, o al 20 por ciento del total de los fondos y programas del gasto federalizado 2015”.²⁰⁰

Como expresa el Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, “la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) favorecerá el

200 J. M. Portal, *Entrega del Informe General Cuenta Pública 2015 Mensaje del Auditor Superior de la Federación*, 15 de febrero 2017, p. 5. Documento en línea, disponible en http://asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Mensaje_ASF_IRCP15.pdf

surgimiento de nuevas áreas de cooperación entre diversas instituciones que permitirá a la fiscalización superior sumarse al impulso emprendido por el Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque multifactorial, en vez de atender solamente sus efectos aislados”.²⁰¹

Con el nuevo modelo, existe también un gran desafío presupuestal, ya que a partir de la legislación secundaria se va a duplicar el monto fiscalizable, pues quedarán incluidas las participaciones federales y la deuda subnacional. Esto supondrá una mayor exigencia de recursos humanos y materiales para el quehacer de fiscalización a pesar de la ya apretada disponibilidad presupuestal para el ejercicio 2017.

Actividades del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) 2010-2017

Reunión	Fecha/Sede	Asuntos relevantes
Primera Plenaria	Noviembre 30, 2010, Ciudad de México	El objetivo fue exponer la generalidad de las condiciones actuales del control, fiscalización y rendición de cuentas en el país. Se acordó la conveniencia de crear el Sistema Nacional de Fiscalización como un esfuerzo a realizarse en los ámbitos federal, estatal y municipal, respetando la soberanía y autonomía de los diferentes órdenes de gobierno, definidos en los ordenamientos legales de cada entidad federativa, así como dentro de los propios entes auditados.
Segunda Plenaria	Diciembre 5, 2011, Ciudad de México	*Reconocimiento del Sistema Nacional de Fiscalización como un medio idóneo para establecer objetivos comunes y consolidar la coordinación entre los organismos auditores en los ámbitos de fiscalización superior y auditoría interna. *Conveniencia de incorporar al SNF a las contralorías internas de los organismos constitucionalmente autónomos. *Interés por establecer un marco normativo aplicable al SNF.

201 J. M. Portal, “Mensaje del Auditor Superior de la Federación”, en Auditoría Superior de la Federación *Informe General. Cuenta Pública, 2014*, p. 20.

Reunión	Fecha/Sede	Asuntos relevantes
Tercera Plenaria	Octubre 23, 2012, Ciudad de México	Su objetivo fue reportar los avances alcanzados durante el último año respecto de la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización: <ul style="list-style-type: none"> • Se aprobó el Plan Estratégico del SNF. • Se firmaron las “Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización”.
Cuarta Plenaria	Noviembre 21, 2013, Ciudad de México	
Quinta Plenaria	Noviembre 20, 2014, Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció un marco referencial de normas profesionales de auditorías para los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización. • En materia de control interno, se diseñó un marco integrado que puede ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos federal, estatal y municipal.
Sexta Plenaria	Octubre 27, 2015, Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca el compromiso institucional por redoblar el apoyo para fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización. • Respecto a la implementación del Sistema, se reconoció el riesgo impuesto por la presión y complacencia política, motivo por el cual se urgió a todos los órganos de auditoría gubernamental a mantener un enfoque apartidista y técnico.
Séptima Plenaria	Noviembre 29, 2016, Ciudad de México	Se hizo énfasis en el impulso que debe tomar el Sistema Nacional de Fiscalización a partir de la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y se reiteró el compromiso con el SNF a fin de coadyuvar a la estrategia anticorrupción.
Primera Plenaria	Junio 23, 2017, Ciudad de México	Ésta fue la primera reunión del SNF realizada desde la instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Se presentó un informe sobre la Reunión del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y se efectuaron dos paneles de trabajo, titulados “Expectativas sobre el Sistema Nacional de Fiscalización” y “Riesgos a los que se Enfrenta el Sistema Nacional de Fiscalización”.

3. Agenda para el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción

Aunque se toma como punto culminante la aprobación de la reforma constitucional, la creación de las leyes secundarias que dan cumplimiento al Sistema Nacional Anticorrupción y su posterior promulgación, todos somos conscientes de que éste no era más que el principio de un largo camino para llegar a su implementación y, posteriormente, para ver resultados concretos que cambien la tendencia prevaleciente en materia de corrupción.

Existen muchas áreas de oportunidad que justifican las siguientes trece propuestas que se gestaron en el seno de un grupo de discusión académica convocado por el Dip. Luis Maldonado Vegenas, como medios para atender las necesidades que la experiencia va marcando, buscando la calidad óptima de las instituciones existentes o de reciente creación, integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción. A modo de agenda son:

3.1 Necesidad de una evaluación histórica

Cuando hablo de una evaluación histórica, no me refiero a una mera crónica. Se trata de una revisión reflexiva y crítica, necesaria para identificar en qué punto y en qué aspecto se extravió el planteamiento institucional del país y dejaron de darse resultados.

Los alarmantes niveles de corrupción de los que hemos dado cuenta apuntan a la importancia de efectuar una revisión histórica de corte evaluatorio para encontrar qué variables se nos perdieron en el camino y debilitaron las instituciones.

Esto, con mayor razón si reconocemos que, paradójicamente, se han homologado las instituciones mexicanas con las mejores prácticas internacionales y caminamos en un rumbo similar de acción a los emprendidos por otros países; aquí la eficacia en el abatimiento de la corrupción no se dio. Incluso la poca eficacia alcanzada ha declinado: hoy abunda la impunidad. Así, hay que entender qué ha ocasionado que, aunque buscamos inspiración en lo que otros países han llevado a cabo, dejemos de obtener resultados positivos similares. Debemos desentrañar lo que hay detrás para entonces tener claro qué es lo que está faltando.

3.2 Transversalizar la lucha anticorrupción

Crear que la corrupción es el problema y quehacer de una dependencia es un error grave. Si la corrupción es un problema de todos, también la solución tiene que ser un asunto de todos.

En este sentido, va la propuesta de transversalizar, en vez de departamentalizar o compartimentar, para que el combate a la impunidad sea sistemático.

En su momento, varios autores²⁰² apuntaron a la necesidad de resolver la falta de coordinación entre las diferentes instituciones que concurren a la investigación, sustanciación y sanción de las faltas cometidas por los servidores públicos, ya fueran de corte administrativo o penal. Ello tuvo una respuesta en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que es, como muchos lo ven, un sistema de sistemas, pues incorpora tanto al Sistema Nacional de Fiscalización, como al Sistema Nacional de Transparencia.

Sin embargo, aun este enfoque se queda corto si consideramos que los distintos esfuerzos que se vienen llevando a cabo desde hace tiempo han generado esfuerzos aislados por el afán de especializar: el que audita sólo audita; el que fiscaliza sólo fiscaliza, y así sucesivamente, pero cada uno lo hace en completa ausencia de coordinación respecto de lo que viene haciendo el otro. Ello lleva a que las situaciones perjudiciales no reciban el tratamiento integral que debieran recibir.

Demos un viraje a esta falta de coordinación para dar a la impunidad un tratamiento integral que se centre en la entrega de resultados. La vía es acrecentar el ejercicio de responsabilidad de todos los involucrados, para forzar así la rendición de cuentas. Quienes no dan resultados se escudan en que no recibieron el insumo adecuado del eslabón que les antecede en la cadena. El concepto de transversalidad supone la distribución de responsabilidades en todos los eslabones de la cadena, así como la adopción de una misma agenda para todas y cada una de las entidades y funciones.

3.3 Contraloría social para la creación de confianza

En sociología se entiende como capital social a los alcances que tiene la colaboración social entre los individuos o grupos de una colectividad. La colaboración se nutre principalmente de: el afecto, la confianza mutua,

202 Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México, ASF. 2004.

las normas efectivas y las redes sociales. Cuando hay debilidad en el capital social, queda el campo libre para que suceda la corrupción y la impunidad. Donde hay apatía y desinterés pero, sobre todo, donde se han alimentado las expectativas de inutilidad de la participación ciudadana, los que salen beneficiados son los corruptos.

La captura del Estado, como expone el Dr. Ricardo Sodi Cuellar,²⁰³ sólo puede evitarse si hay un involucramiento de la sociedad civil, asumir el problema como propio y aportar tanto como se exige. Unir esfuerzos del sector público, privado y social.

Es por esto que tenemos que dar a la sociedad la posibilidad de denunciar actos de corrupción y que de sus denuncias resulten acciones vinculantes por parte de los órganos facultados para proceder conforme a derecho.

Para ello, existen varias maneras en que podemos hacer que incida para bien la Contraloría Social reconocida en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016 (LFRCF).

Por un lado, fomentar las figuras contempladas en su artículo 110: *i*) peticiones; *ii*) propuestas; *iii*) solicitudes, y *iv*) denuncias (fundadas y motivadas), dirigidas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados o al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Una forma de activar la Denuncia Ciudadana sería poner incentivos que beneficien a quien aporte elementos reales para detectar actos de corrupción que permitan recuperar una gran cantidad de recursos para el Estado, caso en el que, de concretarse así en esos términos, el ciudadano denunciante reciba un estímulo establecido en ley.

No existe atentado contra la autonomía técnica y de gestión de la ASF el hacer que sea obligatorio que esas peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias queden incorporadas en el programa anual de la Auditoría Superior de la Federación.

Para orientar a la Contraloría Social hacia resultados, debemos hacer que sea obligatorio para la Auditoría Superior de la Federación reportar resultados arrojados por las auditorías, refiriendo expresamente a cada una de esas peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias, así como en el Informe General que rinda.

²⁰³ Cfr. Ricardo Sodi, *Conferencia Construcción de un programa para la seguridad nacional 2018-2024*, Impartida el 7 de Agosto de 2017 en la Cámara de Diputados, México.

Éste es un tema en el que se materializa otra dimensión del cierre de ciclos que tiene que ocurrir a instancias del control parlamentario de la fiscalización superior. Al respecto, debemos generar los elementos para promover que la sociedad le exija más eficacia a la Auditoría Superior de la Federación, participando, aportando y contribuyendo (como lo contempla el artículo 111 de la LFRCF) a su mejor funcionamiento y a un ejercicio eficaz de funciones. A ese respecto, hay que incentivar se presenten: *i)* opiniones, *ii)* solicitudes, y *iii)* denuncias, respecto de la fiscalización ejercida por la Auditoría Superior de la Federación.

De esta manera, daremos trascendencia e impacto a la Contraloría Social, haciendo que de ella surjan consecuencias.

3.4 Acción focalizada en procesos de alto valor agregado

Hay situaciones específicas en las que de antemano sabemos que la gente está más expuesta a hechos de corrupción. Aquí hace el mayor de los sentidos canalizar esfuerzos para remediarlo.

Como se han detectado determinados procesos, trámites y áreas no sólo con una alta incidencia de prácticas corruptas, sino más vulnerables ante ellas, es indispensable focalizar esfuerzos de prevención, detección y sanción sobre estas. Asimismo, ahí se tienen que concentrar las sanciones ejemplares para las personas responsables.

Por contraparte, si se conoce que la ciudadanía está expuesta a ser víctima ya sea de algún líder, policía, inspector o agrupación, es decir, que existe una vulnerabilidad particular, también en ello tiene que trabajarse para reducir estas vulnerabilidades, limitar el poder extorsivo de los perpetradores, crear mejores canales de denuncia y garantías para los ciudadanos.

En éste, como en otros temas, existe un campo amplio y muy necesitado de implementar el enfoque de gobierno abierto, basado en múltiple y abundante información puesta a disposición de la sociedad y los interesados, por el propio gobierno, con el atributo de ser susceptible de análisis y explotación.

El ataque eficaz a la impunidad con enfoque estratégico, que tanto requerimos, pasa por una focalización en lo que se sabe constituye alto riesgo de corrupción. Tanto por parte de la Auditoría Superior de la Federación como de los Órganos Internos de Control debe darse un énfasis a las áreas de riesgo, de manera que las auditorías tengan este rasgo selectivo por mandato de ley.

El criterio de la Auditoría Superior de la Federación privilegia una amplia cobertura del presupuesto de egresos, esto es, una extensa proporción del total del presupuesto anual de egresos, por lo que aquellos programas que ejercen más gasto son los que suelen tener más auditorías. En este sentido, si bien la ASF dispone de autonomía para determinar su programa anual de auditorías, sería conveniente redefinir sus metodologías para incorporar una muestra con base en un análisis de riesgos de corrupción. Entre las facultades de la UEC, está el someter a revisión anual la metodología de la ASF, sin menoscabo de la autonomía de ésta.

La propuesta supone un cambio de paradigma de una selección extensiva a una intensiva, en la que es posible tener un mayor impacto social con un menor costo operativo del órgano fiscalizador.

3.5 Reducir el poder monopólico y simplificación administrativa

Cuando la ciudadanía deba actuar frente a la autoridad es necesario reducir el espacio para la discrecionalidad que queda en manos del funcionario encargado, como señalan especialistas, como los multicitados Garcimartín, Alonso y Mulas-Granados, si existe poder monopólico y concentración de la información por parte de la autoridad y la interacción queda en manos de un funcionario, existen condiciones altamente susceptibles a motivar la dádiva del tramitador. Combatir la corrupción pasa por seguir cerrando posibilidades a la discrecionalidad del funcionario pero ello, no es consecuencia de la ausencia de reglas claras, puesto que de hecho se ha avanzado muchísimo en la normalización de trámites, licencias y adquisiciones, sino por el poder monopólico que hace recaer en una persona la determinación de la procedencia o el tiempo que se demora la resolución.

Por ejemplo, cuando depende de un servidor público que se haga tardío el pago a un proveedor de gobierno esperando un ofrecimiento por parte del acreedor para acelerar su resolución.

Otro campo amplio es el simplificar trámites administrativos y reducir su número, que no sólo es elevado, sino que incluso se ha incrementado en algunos casos y entidades locales. En ese sentido, medidas que han dado buenos resultados son las ventanillas únicas para poner fin a los periplos burocráticos carentes de sentido o bien, crear centros integrales de servicios. Fijar tiempos fatales para la resolución por el gobierno y dar fuerza a la afirmativa ficta. Generar más sistemas de tramitación digital

para reducir a su mínima expresión el contacto personal que representa, para quien malentendiendo su función como autoridad, la oportunidad de extorsionar al ciudadano.

3.6 Auditoría Focalizada

Uno de los criterios que emplea la Auditoría Superior de la Federación para decidir las auditorías que practica es el de la cobertura del presupuesto, lo que se conoce como presupuesto auditado.

Mi recomendación es crear un mapa de riesgos en el gasto, que considere por lo menos tres planos: el de programas, el de la distribución geográfica y el de la recurrencia en observaciones. Estoy pensando especialmente en las adquisiciones de bienes y servicios por entes gubernamentales, así como la contratación de obra pública, donde se sabe que surgirán los mayores problemas.

Atendiendo a las recomendaciones del Marco coso para el control interno es posible identificar características en los contratos a modo, la detección de empresas fantasmas o la adjudicación directa.

Las recomendaciones de los organismos multilaterales apuntan a propiciar la transparencia y el gobierno abierto, así como la participación de testigos ciudadanos y la contraloría social.

En materia de adquisiciones, la OCDE estableció un consejo sobre adquisiciones públicas que, en síntesis, formula estas propuestas:²⁰⁴ Asegurar un adecuado nivel de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de contratación.

- Preservar la integridad de los sistemas de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas
- Hacer accesibles las oportunidades de concurrir a los procesos a los potenciales competidores sin importar su tamaño.
- Sopesar los objetivos secundarios de política frente a las finalidades de la contratación: por ejemplo, cuando lo que importa no es tanto competir en precio sino apoyar algún sector productivo nacional.
- Propiciar la participación transparente de los proveedores y las asociaciones empresariales.

204 OECD, *Recomendación del Consejo de Contratación Pública*, París, oecd, 2015. <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
Ver también <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

- Tomar todas las acciones que privilegien la eficiencia en las adquisiciones y en el proceso de contratación.
- Mejorar el sistema mediante la contratación electrónica.
- Asegurar la profesionalización y la integridad del personal que participa en las áreas de adquisiciones.
- Evaluar periódica y sistemáticamente el proceso de adquisiciones y contrataciones.
- Adoptar una estrategia de gestión de riesgos para la detección definición y atenuación de éstos.
- Aplicar mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas, incluyendo los procedimientos de quejas y sanciones.
- Combinar los procedimientos de contratación con la gestión de las finanzas públicas.

En ese sentido, para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos hay que dotar a CompraNet del enfoque de Gobierno Abierto, especificar con visión y puntualidad cómo es que habrá de calificar la calidad del bien o servicio. Analizar los casos en los que resulta pertinente obligar a que sean licitaciones internacionales o que se abran a las mejores condiciones del mercado global y no sólo local.

Apenas el pasado 7 de agosto se destapó, mediante la denuncia de un participante, un mecanismo de compras amañadas a pesar de las condiciones con que se supone que se controla la imparcialidad a través de CompraNet,²⁰⁵ lo que ha dado pie a un proceso de auditoría por parte de la misma Secretaría de la Función Pública.

La Auditoría Superior de la Federación encontró que a pesar de que en la normatividad se incluye el que una asignación de contratos debe hacerse sustentada en un proyecto de obra, en el caso del Paso Express de Cuernavaca, la asignación del contrato no cumplió ésta y otras condiciones reglamentadas.²⁰⁶

205 “Fractura ‘topo’ de la SEP fiabilidad del sistema Compranet”, en *Milenio*, 7 de agosto de 2017. Documento en línea, disponible en http://www.milenio.com/politica/fractura-topo-sep-fiabilidad-compranet-licitacion-error-contrato-milenio_0_1007299266.html

206 Cfr. ASF, *Libramiento de Cuernavaca (Paso Express) y el Distribuidor Vial Palmira, en el Estado de Morelos: Auditoría de Inversiones Físicas: 14-0-09100-04-0372 DE-061*. Véase en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0372_a.pdf

En esta materia, hay que mencionar que el 30 de marzo de 2017, en el marco del Foro de Integridad, efectuado en París, la Titular de la Secretaría de la Función Pública, Arely Gómez González, y el Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, José Ángel Gurría Treviño, suscribieron un acuerdo para trabajar juntos en el posicionamiento de CompraNet, como un referente global de innovación y eficiencia en el que participan diferentes cámaras de la iniciativa privada, así como organizaciones de la sociedad civil, las cuales se encuentran en la etapa de elaboración de un diagnóstico de mejora de la plataforma, que estará concluido en noviembre de 2017.

Lo que se busca a través del análisis de la OCDE es que se incorporen a CompraNet todos los datos del ciclo de vida de un contrato, desde la planificación, licitación, adjudicación y ejecución, a través de la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA). Asimismo, Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, propuso a la SFP incorporar la herramienta *Blockchain*, para detectar anomalías en los procesos licitatorios.

3.7 Gestión por resultados

Tenemos que migrar a un entorno de eficacia en el combate a la impunidad, donde irregularidad detectada es investigada, analizada por un tribunal y sancionada conforme a derecho, recibiendo el responsable el castigo que merece.

Se sacan muchas conclusiones prematuras al recibir el anuncio que cada año presenta, en febrero, la Auditoría Superior de la Federación sobre los recursos presupuestales observados en auditorías, de los que buena parte se diluyen con el paso del tiempo, pues quedan en proceso de solventación por parte de los sujetos auditados.

De acuerdo con el Análisis del Informe Semestral de Solventación de Observaciones-Acciones Promovidas por la ASF y el Reporte de las Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de la cuenta Pública que emitió la Unidad de Evaluación y Control al corte del 31 de marzo de 2017, en los informes de la ASF en la revisión de las Cuentas Públicas 2011-2015, fueron emitidos 9 mil 477 pliegos de observaciones (PO), de los cuales, han sido atendidos 3 mil 579, que representan 37.8% del total y se encuentran en proceso de atención o promoción 5 mil 898, es decir, 62.2%. De los PO emitidos, 77.4% corresponde a estados y municipios (7 mil 343) y 22.5% a otras entidades y dependencias públicas (2 mil 134).

En la revisión de las Cuentas Públicas del periodo 2001-2014, la ASF emitió 2,067 acciones para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias

directas, de las cuales, 1,555 se reportan con resolución (75.2%) y 512 en fase de desahogo del procedimiento resarcitorio (24.8%).

Por último, en el informe entregado a la Cámara de Diputados, se reporta el seguimiento de 769 denuncias de hechos, emitidas durante la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al periodo 1998-2015, de las cuales, 95.2% (732 denuncias) aún se encuentra en proceso de atención, y solamente 4.8% (37 denuncias) ha concluido su proceso.

Estas cifras, leídas prematuramente, dañan la imagen de las instituciones de manera grave, a la vez que se da la sensación de que ni se impide ni se frena ni se combate ni se persigue ni se castiga el mal actuar de los malos servidores públicos. Se transmite la idea de que se hacen todo tipo de tropelías de manera impune y de que las instituciones operan sin posibilidad de castigar actos de corrupción.

A diferencia de lo que pasa en las empresas del sector privado donde se actúa de inmediato contra quien realiza un fraude, sin esperar siquiera que acontezca una auditoría externa, de poco sirven las denuncias penales que son presentadas por la Auditoría Superior de la Federación ante la Procuraduría a unos cuantos meses de que prescriba la posibilidad de procesar penalmente al supuesto responsable. El cambio en estos procesos es indispensable si esperamos alcanzar la eficacia sancionatoria que acabe con la impunidad.

Otro ejemplo corresponde a la ineficacia de las denuncias que no van acompañadas de evidencias firmes para estar en condiciones de que el juzgador realice la imputación de responsabilidades penales. Igualmente, las denuncias que no van acompañadas de la evidencia contable del daño causado por el mal funcionario, condición indispensable para que la PGR pueda fincar responsabilidades.

La precipitación y la precariedad en la integración de los expedientes están reñidas con la obtención de resultados. La tendencia a la impunidad va a seguir si no hacemos algo para ponerle fin. El órgano de procuración de justicia tiene que adecuar sus procedimientos también para investigar a fondo, de manera minuciosa y oportuna, para acreditar exitosamente, con un expediente sólido de evidencias, la responsabilidad penal del servidor público que ha pervertido la función pública a su cargo. De hecho, debería ser objeto de responsabilidades el hecho mismo de presentar denuncias insuficientemente estructuradas y el dejarlas sin las actuaciones ministeriales correspondientes. El enfoque debe ser sistemático, pues, a su vez, en las procuradurías suele ser escaso el personal pericial contable que tan crucial rol desempeña en el sistema acusatorio adversarial.

3.8 Gestión del conocimiento y participación ciudadana

Las organizaciones de la sociedad civil y muchas instituciones académicas han estado haciendo enormes contribuciones a la creación de una cultura intransigente hacia la corrupción y, mediante estudios, denuncias y propuestas, han logrado imprimir un dinamismo a las instituciones de fiscalización, transparencia y anticorrupción.

Sin duda este activo papel no es ni una gracia ni una concesión, sino la respuesta de ciudadanos interesados y comprometidos que tienen la capacidad de establecer un ciclo de producción, comunicación y apropiación del conocimiento.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción pone en manos del Comité de Participación Ciudadana varias atribuciones relacionadas con la creación de conocimiento, las cuales no sólo pueden jugar un papel importante en el éxito del Sistema, sino que tienen que ser activamente promovidas, por ejemplo en la creación de métricas, esquemas de evaluación y estudios focales sobre las problemáticas y los avances que va encontrando la política de Estado en materia de anticorrupción.

3.9 Independencia y Presupuesto basado en resultados

La independencia de cualquier órgano anticorrupción es una condición indispensable para el éxito de su encomienda. Por ello, a nivel internacional, como establece INTOSAI, hay tres factores cruciales a garantizar:

- Que el nombramiento del Titular del órgano disponga de garantías razonables de inamovilidad que impidan que sea víctima de una obstrucción o venganza por parte de los sujetos de su fiscalización y control.
- Que dispongan de un presupuesto asegurado suficiente.
- Que exista un mandato claro que amplíe, tanto como sea posible, los alcances de las facultades de vigilancia, control e investigación. Este mandato tiene que ser facultativo de manera tan amplia como sea posible, atendiendo a un principio de máxima autoridad para el órgano de control.

Con relación a este tema, en el siguiente cuadro se presentan los montos de presupuesto que se calcularon para el arranque del Sistema y, en la última línea, el monto realmente aprobado por la Cámara de Diputados y otorgado por la Secretaría de Hacienda. Un primer aspecto a reconocer

es la insuficiencia del presupuesto, que raya en el mínimo indispensable y que no se ha garantizado en la Ley General del Sistema un mecanismo para el cálculo y protección de esta asignación.

Tabla 5.5 Estimaciones presupuestales para el Sistema Nacional Anticorrupción, 2017

Rubro	Propuesta	Estimación CEFP (1)	Aprobados PEF 2017 (2) (3)	Variación respecto 2016
Auditoría Superior de la Federación (ASF)		+508.8	2,776	+7.3%
Instituto Nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (INAI)			956	+1.9%
Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)		+155.9	2 555	+4.4%
Comité Coordinador (Secretariado Ejecutivo SNA)	143,725 (Senado) 150 000 (Presidenta del Comité) 200,000 (Secretario Técnico)	22	222 millones 386 mil 321 pesos para el ejercicio fiscal 2017-2018.	-
Comité de Participación Ciudadana		15.2	0	
Secretaría de la Función Pública (SFP)			1,227	-5.4%
Procuraduría General de la República (PGR)			15,897	-3.5%
Fiscalía Anticorrupción		+137.9		

Notas

1) Monto exclusivo para las nuevas entidades o funciones.

2) Totales institucionales

3) El monto aprobado efectivamente para el Comité Coordinador en la reunión del Comité Coordinador del SNAC del 26 de junio de 2017.

En la tercera reunión plenaria del Comité Coordinador del SNAC, el 26 de junio de 2017 se aprobó un presupuesto total para 2017 de 222 millones 386 mil 321 pesos distribuidos en:

- Capítulo mil, 40 millones 368 mil 002 pesos;
- Materiales y suministros, 62 millones 603 mil 794 pesos; y
- Servicios generales, 111 millones 406 mil 880 pesos.

Para el ejercicio de 2018

- Capítulo mil fueron 80 millones 308 mil 564 pesos;
- Materiales y suministros 16 millones 870 mil 169; y
- Servicios generales 125 millones 907 mil 588 pesos.

Si bien la seguridad de un presupuesto suficiente es vista como una condición necesaria, desafortunadamente, como se está observando en el caso del SNAC, con frecuencia la asignación de presupuesto acontece en función de costos operativos y de infraestructura, no con base en los productos y resultados que se esperan de ellos (tabla 5.5). Los recursos que se asignan a las entidades integrantes del Sistema Nacional y los sistemas locales anticorrupción son magros y ello explica en parte el gran rezago que presenta en el desahogo de asuntos; éste es el caso de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Función Pública.

La idea de un presupuesto basado en resultados puede ilustrarse con el desafortunado ejemplo de que las evidencias que entrega la Secretaría de la Función Pública para lograr la consignación penal de presuntos responsables de actos de corrupción son insuficientes y la mayoría de los casos se caen.

Otro ángulo necesitado de atención para fortalecer la independencia institucional de la Secretaría de la Función Pública es que el Titular sea designado por el Senado de una terna propuesta por el Presidente, en lugar de la figura actual donde nombra el Presidente y ratifica el Senado.

3.10 Adecuar la impartición de justicia a las exigencias del SNAC

El objetivo de abatir la corrupción y la impunidad es imposible de alcanzar sin tribunales preparados para estudiar los asuntos con agilidad e imparcialidad y dispuestos a dictar sentencia. Una precondition necesaria es que el Poder Judicial cuente con recursos suficientes, pero también requiere estar blindado contra la penetración del dinero, las influencias y el pago de facturas por designaciones, para poder sancionar a quienes han incurrido en delitos y en faltas administrativas.

Un área que preocupa es el alto espacio de discrecionalidad de que gozan los jueces penales. Existe incertidumbre respecto de los criterios conforme a los cuales se conducen los juzgados. Ello se suma a las pretensiones de quienes quieren obtener los fallos a su favor, por lo que se hacen ofrecimientos ilegales de abogados sin escrúpulos. En este sentido, es muy importante seguir insistiendo que la colegiación obligatoria debe aplicar a éstos, al igual que a los contadores, para tener también un mecanismo social de control.

Otra vertiente necesaria es que hasta ahora no existen mecanismos de rendición de cuentas del Poder Judicial ante la sociedad a la que cada institución y servidor público están obligados a responder en una sociedad democrática.

El Poder Judicial ha quedado rezagado respecto de la creación de indicadores de desempeño en su función sustantiva, pues hasta ahora nos hemos quedado en un simple recuento del nivel de atraso de expedientes, que de por sí ya es revelador de las insuficiencias de la impartición de justicia, sino como un mecanismo para premiar el alto desempeño y penalizar el deficiente.

Esta acción representa el cambio de paradigma hacia la rendición de cuentas del Poder Judicial ante la sociedad, es decir, una eficiencia en el mercado interno de trabajo. Este indicador puede darse respecto de los cocientes de rezago y revocación en un periodo determinado.²⁰⁷

Un mecanismo de evaluación servirá para premiar el alto desempeño y penalizar el desempeño deficiente de los jueces, magistrados y tribunales conforme a bases objetivas.

207 Cfr. A. Romero, *Innovación Judicial*, México, Porrúa-U.P., 2007, pp. 242-252

Tabla 5.6 Propuesta de indicadores para el Poder Judicial

Tipo de indicador	Indicadores
Eficiencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Costo por causa ingresada 2. Costo por causa resuelta 3. Costo de funcionamiento por materia, instancia o juzgado 4. Costos administrativos 5. Asignaciones y ejercicios presupuestarios
Eficacia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de sentencia 2. Tasa de resolución 3. Tasa de demora inicial
Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de revocaciones 2. Tasa de nulidades 3. Tasa de elevación a juicio 4. Tasa de esclarecimiento

Fuente: A. Romero, *Innovación Judicial*, México, Porrúa, 2007, p. 250.

El paradigma pudiera girar en torno de la eficiencia con la que se desempeñan quienes laboran en esa profesión de la administración de justicia y someterlos a comparativos a partir de cocientes de rezago y de revocación, para periodos específicos.

Como una forma de estímulo, de ello se seguiría establecer en ley que la remuneración de juzgadores quede determinada por una fórmula que considere los resultados que arrojen por lo que respecta a rezago y a revocación.

Como queremos agilidad en la atención de los nuevos casos, tenemos que fomentar se ataque el rezago que existe en el desahogo de expedientes, para que no haya excusa para estudiar y sentenciar nuevos casos.

El indicador de gestión que utiliza el Consejo de la Judicatura Federal para evaluar el desempeño de los jueces y magistrados es el número de asuntos pendientes al año (APA) y, de ello calcular la tasa de rezago.

Mi propuesta es regirse por esta fórmula para un periodo delimitado:

$$\left(\frac{apa+ai-ae}{apa+ai} \right) * 100 = \text{trez}$$

Donde:

apa: número de asuntos pendientes

ai: número de asuntos que ingresaron al órgano judicial

ae: número de asuntos que egresaron del órgano judicial

trez: la tasa de rezago del órgano judicial

Para incentivar el desempeño, la remuneración de los juzgadores estaría determinada por la siguiente fórmula.

$$(1 - crev) \cdot psd + \left(\left(1 - \left(\frac{apa+ai-ae}{apa+ai} \right) \right) \cdot psd \right) \cdot sb = ee$$

Quedando la remuneración neta o salario total (st) mediante la ecuación:

$$sb + ee = st$$

Donde:

st: salario total

sb: salario base

ee: estímulo económico

psd: porcentaje de estímulo

crev: cociente de revocación del juzgador

De la combinación de estos indicadores, resultaría un estímulo económico que complementarían el salario base de los juzgadores, resultando un salario total. Se espera que este mecanismo ayude a motivar una más ágil resolución de los asuntos en proceso para los juzgados, contribuyendo a una más eficaz impartición de justicia.

3.11 Ampliar el Sistema Nacional Anticorrupción

Follow the money es un paradigma que gana terreno entre las medidas anticorrupción.²⁰⁸ Por eso se requiere ampliar el abanico de instituciones que forman parte del Sistema Anticorrupción, comenzando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Unidad de Inteligencia Financiera y el Sistema de Administración Tributaria a efecto de poder seguir la pista del dinero en los casos de perversión del ejercicio de la función pública. Asimismo, la Fiscalización Electoral debe ser incorporada a ese sistema, de manera que desde esa función se aporte sistemáticamente lo que encuentre.

208 *Cfr.* International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR), *Follow the money: Corruption, Money Laundering & Organized Crime*, 2016. Documento en línea, disponible en <http://icclr.law.ubc.ca/Cmoc2016>

Estas articulaciones se tornan más relevantes si consideramos que se abandonó la idea que, al inicio de los debates en torno de la reforma anti-corrupción apostaban por la creación de un gran organismo que absorbiera la supervisión de todas las funciones de vigilancia y fiscalización, originalmente propuesto; se fue decantando en el proceso legislativo recién acontecido, hasta acabar en el reforzamiento de las instituciones ya existentes.

A ese respecto, vale la pena recordar que los pasados 14 y 15 de agosto, México fue anfitrión del seminario *Integridad Electoral en América Latina*, donde un tema reiterado fue el del dinero y la política. ¿Cómo administrar de manera efectiva el financiamiento público?

Con relación a este problema, explica la Dra. Marván Laborde:

Las conclusiones de la mesa fueron unánimes. Primero, no se puede demonizar la presencia del dinero en los procesos electorales, como bien dice Domenico Fisichella en su libro *Democracia y dinero* (Tusquets), sin dinero no habría procesos electorales. Segundo, el financiamiento público a los partidos políticos se justifica para asegurar competitividad y atemperar las consecuencias del dinero en la política; evitar, en la medida de lo posible, que las democracias se conviertan en cínicas plutocracias.

Al mismo tiempo se reconoció que el financiamiento ilegal a las campañas políticas proviene mayormente del presupuesto de los gobiernos que es desviado con fines electorales; a pesar de que está prohibido a las empresas (y a cualquier persona moral) financiar partidos o campañas, buena parte del financiamiento ilícito proviene de empresas que posteriormente cobran “el favor” con contratos a modo. El esquema Odebrecht es un *modus operandi* hartas veces repetido y completamente globalizado.

Como bien señaló el fiscal Santiago Nieto, todos los delitos electorales que se cometen son delitos de corrupción, el peculado electoral, el uso de programas sociales con fines electorales, el cobro ilegal a burocratas para financiar campañas electorales; sin embargo, ninguno de estos delitos es considerado grave por nuestra legislación. ¿Los legisladores modificarán esto?

En pocas palabras, la corrupción electoral es causa de la corrupción de los gobiernos y viceversa. Estamos frente al típico círculo vicioso del huevo y la gallina; si no atendemos ambos fenómenos de manera sistémica, y no sólo a través de autoridades electorales, estaremos propiciando la perpetuación de la ausencia de integridad electoral.²⁰⁹

209 María Marván, “Integridad electoral”, en *Excelsior*, 17 de agosto de 2017. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2017/08/17/1182194>

Para materializar la ampliación del Sistema en dos organismos fundamentales para cerrar la pinza de esa área que, hasta ahora, ha demostrado su vulnerabilidad, se propone una iniciativa de Reforma Constitucional y Legal para incluir en la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Nacional Electoral:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA OTORGAR ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL AL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN PARA SOLICITAR INFORMACIÓN AL EJECUTIVO FEDERAL, EN MATERIA FISCAL, DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, INTELIGENCIA FINANCIERA, BANCARIA Y DE VALORES, ASÍ COMO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

DIP.

Presidente de la Mesa Directiva de la
Cámara de Diputados.
PRESENTE.

Los suscritos Diputados Federales de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario _____, con fundamento en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponemos a consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar atribución Constitucional para “Solicitar a los órganos del Ejecutivo Federal en materia fiscal, de administración tributaria, inteligencia financiera, bancaria y de valores, así como al Instituto Nacional Electoral, información que coadyuve a prevenir, detectar y sancionar posibles hechos de corrupción.

Por lo anterior, y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión, la presente Iniciativa se presenta en los siguientes términos:

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan

La corrupción es un problema en México que en tiempos recientes ha cobrado relevancia mediática por lo que, en 2015, el Constituyente Permanente dio respuesta al reclamo popular de combatir la corrupción, estableciendo medidas legislativas y creando nuevos órganos especializados en la materia.

Reformas constitucionales y el Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, señalando en su artículo 113 que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, cuyas principales funciones consisten en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto, se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los Titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Función Pública; por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana del propio Sistema;
- El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

De la misma forma, se establece en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que las Entidades Federativas establecerán sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Facultades del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Comité Coordinador del Sistema, conforme al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará encargado de:

- Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial, sobre las causas que los generan.
- Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- Establecer bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- Elaborar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

De la anterior relación, se desprende que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción tiene a su cargo el diseño de políticas públicas que deberán aplicar las autoridades en los tres órdenes de gobierno para actuar en materia de la prevención y combate a los hechos de corrupción.

Estas políticas no sólo deben abarcar a la fiscalización, sino al ámbito financiero de las personas (públicas y privadas), para prevenir, detectar y combatir eficientemente este flagelo social, conforme a lo que se explica en el apartado siguiente:

I.1 Vinculación entre el Combate a la Corrupción y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Combate a la corrupción y finanzas

Al respecto, es importante comentar que especialistas de renombre, como la Dra. María Amparo Casar,²¹⁰ señalan que la política de combate a la corrupción debe atender sus distintas fases que incluyen la prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción de delitos y faltas relacionados con corrupción.

En ese sentido, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, “Convención de Mérida”, establece obligaciones de los Estados en materia financiera (pública, privada y de los partidos políticos), para combatir la corrupción.

Así, en el artículo 9 (3), de la Convención de Mérida, se convino que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

Aunado a lo anterior, en su artículo 12 (2), inciso f), establece que los Estados parte adoptarán medidas para velar porque las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción, y porque las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.

Además, en el artículo 7 (3) de la misma Convención se establece que cada Estado Parte considerará, asimismo, la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

Conforme a esta Convención, una de las acciones más eficientes para prevenir y combatir la corrupción es la debida transparencia y análisis de las finanzas públicas y privadas; al respecto, el artículo 12 (3) de la Convención de Mérida indica que, a fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos relativos al mantenimiento de libros y regis-

210 M.A. Casar, *México: Autonomía de la corrupción*, op. cit. p. 47.

tros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría,²¹¹ recordando que uno de los objetivos generales de la actividad revisora consiste en obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros, como un todo, están libres de representación errónea de importancia real, ya sea por fraude o por error, puesto que el propósito de una auditoría es incrementar el grado de confianza de los usuarios de la información con base en la cual se toman decisiones de política pública, entre los que se incluyen los relacionados a delitos de corrupción.

Igualmente, en el artículo 12 (1) se prevé que en las legislaciones de los Estados Parte se autorizará el decomiso del producto de los delitos (entre los que se encuentra el de corrupción) o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto; así como de los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la Convención.

Por otra parte, en el artículo XI (1) (d) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los Estados Parte convinieron que, a fin de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de la Convención, sancionarían en sus legislaciones la desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

De lo anterior, se desprende la relación directamente proporcional entre el combate a la corrupción y un adecuado nivel cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por México.

Combate al lavado de dinero

En el ámbito internacional, el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI) es el **órgano rector** en la materia, ya que éste es un organismo intergubernamental cuyos objetivos consisten en establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo, así como de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.

²¹¹ IMCP, *Norma internacional de auditoría 200 objetivos generales del auditor independiente y conducción de una auditoría, de acuerdo con las normas internacionales de auditoría*, México 2009. Documento en línea http://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/NIA_200.pdf, fecha de consulta, 26/07/2017.

El Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales²¹² fue creado en 1989, y estableció como una de sus principales acciones cuarenta recomendaciones que tienen por objeto proporcionar un plan de acción necesario para la lucha contra el blanqueo de capitales.²¹³ Estas recomendaciones fueron revisadas en 1996 y reformuladas sustancialmente en 2003, para reflejar los cambios en las tendencias del lavado de dinero y anticipar futuras amenazas.

El 16 de febrero de 2012, se publicó una nueva versión de sus Recomendaciones, en las que se integran las medidas esenciales contenidas en las anteriores *Cuarenta Recomendaciones*, con las *9 Recomendaciones Especiales*, que constituyen los estándares internacionales generalmente utilizados por más de 180 países para combatir eficazmente y de manera global los mencionados delitos, así como para evitar el uso de los sistemas financieros con fines ilícitos.

Participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el combate al lavado de dinero y en las finanzas de las personas

En nuestro país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la principal autoridad a la que la Ley encarga el combate del dinero y el control de las operaciones financieras, ya que está dotada, entre otras, de la Unidad de Inteligencia Financiera, el Sistema de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que son órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que inciden significativamente en el control patrimonial de las personas. Dichas áreas y sus facultades se desglosan de la siguiente manera:

212 El Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI (*Financial Action Task Force* – FATF, en inglés), es una institución intergubernamental creada en 1989 por el Grupo de los 7, para promulgar un marco internacional de las normas de prevención del blanqueo de capitales. En la actualidad, está formado por 34 países, dos organizaciones regionales —Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (o) y la Comisión Europea—, ocho miembros asociados, y cuenta con 25 organizaciones internacionales como observadores, entre las que están el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial.

213 Eduardo García y Sánchez Ernesto, “Primera evaluación nacional de riesgos en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”, en *Puntos Finos*, México, febrero 2017. <https://www.ccpm.org.mx/avisos/primera-evaluacion-nacional-de-riesgos-puntos-finos-febrero-2017.pdf>, fecha de consulta, 26/07/2017.

Inteligencia Financiera

La Unidad de Inteligencia Financiera es la Unidad Administrativa Central de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²¹⁴ que, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento Interior de esa dependencia, se instituye como la instancia central nacional para recibir reportes de operaciones financieras, analizarlas y diseminar reportes de inteligencia, presentando, en su caso, las denuncias ante la autoridad competente.

De esa forma, las principales tareas de la Unidad de Inteligencia Financiera consisten en implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer o ayudar de cualquier manera para la comisión de los siguientes delitos tipificados en el Código Penal Federal: *a)* Operaciones con recursos de procedencia ilícita (Artículo 400 Bis); *b)* Terrorismo (Artículo 139); *c)* Terrorismo internacional (Artículo 148 Bis); y *d)* Financiamiento al Terrorismo (Artículo 139 Quáter).

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Organismo público desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo Titular es designado por el Secretario del Ramo, y tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.²¹⁵

El artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores le confiere un importante número de facultades, de entre las que destacan para la materia de esta iniciativa: *a)* supervisar las entidades financieras, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero; *b)* expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades; *c)* autorizar la constitución y operación de las entidades financieras y *d)* investigar actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo actores en el sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades.

214 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Unidad de Inteligencia Financiera*, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23251/Presentacion_Inteligencia_Financiera.pdf fecha de consulta, 26/07/2017, 13:20 h.

215 *Vid.* artículos 1 y 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Servicio de Administración Tributaria

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación tributaria y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.²¹⁶

De conformidad con el artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, dicho Órgano representa el interés de la Federación en controversias fiscales y sus facultades principales se ubican en la recaudación de contribuciones, en la recepción y administración de la información vinculada con el patrimonio de las personas (y en su caso la proporcionará a los entes encargados de combatir delitos patrimoniales), así como llevar el registro federal de contribuyentes.

Del estudio de esta Dependencia, sus órganos y funciones, se concluye que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con el capital humano especializado, los recursos materiales, así como la experiencia en las acciones que corresponden, al Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de prevención y detección de las conductas que puedan constituir un acto de corrupción.

Procuraduría Fiscal de la Federación

Conforme al artículo 10, fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde al Procurador Fiscal de la Federación ser enlace en asuntos jurídicos con las áreas correspondientes de las dependencias de la Administración Pública Federal, de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y de las autoridades de la hacienda pública de las entidades federativas coordinadas, así como en aquellos asuntos jurídicos que por su trascendencia pueden comprometer la estabilidad de la recaudación y las finanzas públicas.

De esa forma, el servidor público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que cuenta con las atribuciones y la información consolidada provenientes de la Unidad de Inteligencia Financiera, del Sistema de Ad-

216 *Vid.* artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

ministración Tributaria y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es el Procurador Fiscal de la Federación quien, además, es el consejero jurídico de esa Dependencia.²¹⁷

I.2 Vinculación entre el Combate a la Corrupción, y el Instituto Nacional Electoral

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan: el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,²¹⁸ teniendo entre sus finalidades el auxiliar en el desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

La democracia mexicana sienta sus principales bases en el sistema electoral y de partidos políticos establecido en el marco constitucional y legal, teniendo dicho sistema como uno de sus aspectos relevantes la fiscalización de los recursos públicos que ejercen los partidos políticos; en ese sentido, como se indicó previamente, el Comité Coordinador del novedoso Sistema Nacional Anticorrupción tiene entre sus facultades establecer bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

En este sentido y de conformidad con lo previsto en el artículo 41, Base II, segundo párrafo de la Constitución Federal, cabe precisar que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, y se otorgará conforme a lo siguiente:

- El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante

217 Conforme a lo establecido en el artículo 10, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

218 *Vid.* artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

- El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
- El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Por su parte, la diversa Base V, Apartado B, inciso a), punto 6 y penúltimo párrafo de la Constitución Federal, establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos de la propia Constitución y las leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precisando que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes; en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

Con lo anterior, se tiene que, para garantizar la equidad en las contiendas electorales, los partidos políticos reciben recursos públicos para la realización de sus distintas actividades, en los términos y condiciones que prevé la propia constitución y la ley electoral, correspondiendo por su parte al Instituto Federal Electoral como una de sus funciones relevantes, la fiscalización y control de esos recursos públicos que ejercen los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, el 9 de agosto de 2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está facultado para sancionar irregularidades detectadas en un informe de gastos distinto del fiscalizado, ya que la omisión en cuanto al reporte de un gasto vulnera la certeza y la transparencia en el manejo de los recursos, así como la equidad en la contienda. Al resolver el asunto SUP-CDC-5/2017, el Pleno consideró que no se encuentra regulada alguna disposición legal o reglamentaria que limite la facultad de la autoridad en cuanto a la posibilidad de sancionar conductas que no hayan sido de su conocimiento a través de los distintos informes que se encuentra obligada a fiscalizar, ya sean de gastos ordinarios, de precampaña o de campaña.²¹⁹

En ese contexto, resulta evidente la relevancia que cobra la referida fiscalización de recursos públicos en materia electoral, considerando que el sistema electoral mexicano representa el conducto a través del cual se accede a los cargos de elección popular para el ejercicio del poder público y recursos públicos, teniendo presente además que la mencionada autoridad administrativa electoral es la facultada para la organización y la calificación de los comicios con excepción de la calificación de la elección de presidente de la república la cual le corresponde en última instancia a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

Conforme a lo establecido en el artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, pudiéndoles requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria.

Para ello, esta Unidad está facultada para auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los Partidos Políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de sus informes.²²⁰

219 *Vid.* Boletín de Prensa 144/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/144/2017>, consultado el 10 de agosto de 2017.

220 Como lo establece el artículo 72, numeral 8, del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

En virtud de lo expuesto, es factible concluir la importancia de que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción cuente con la atribución constitucional para “solicitar a los órganos del Ejecutivo Federal en materia de administración tributaria, inteligencia financiera, bancaria y de valores, así como al Instituto Nacional Electoral, información que coadyuve a prevenir, detectar y sancionar posibles hechos de corrupción”.

Por lo anterior, la iniciativa que proponemos se compone de la siguiente manera:

Texto vigente	Reforma
<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto, se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p>
<p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</p>	<p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</p>
<p>II...</p>	<p>II....</p>

Texto vigente	Reforma
<p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:</p> <p>a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</p> <p>d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;</p> <p>e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p>	<p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:</p> <p>a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</p> <p>d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;</p> <p>e) Solicitar a los órganos del Ejecutivo Federal en materia fiscal, de administración tributaria, inteligencia financiera, bancaria y de valores, y al Instituto Nacional Electoral, información que ayude a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.</p> <p>f) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p>

Texto vigente	Reforma
Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.	Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

II. Fundamento legal de la iniciativa

La presente Iniciativa con Proyecto de Decreto se presenta en ejercicio de las facultades que, a los suscritos, en su calidad de Diputados Federales de la LXLIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, les confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del Proyecto de Ley

La presente se denomina *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar atribución Constitucional al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para solicitar información al Ejecutivo Federal, en materia fiscal, inteligencia financiera, bancaria y de valores, así como al Instituto Nacional Electoral.*

IV. Ordenamientos a reformar

La fracción III, del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Texto normativo propuesto

Artículo único. Se reforma la fracción I del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II...

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) Solicitar a los órganos del Ejecutivo Federal en fiscal, de administración tributaria, inteligencia financiera, bancaria y de valores, y al Instituto Nacional Electoral, información que ayude a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.
- f) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y

hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

VI. Artículos transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el mismo día que el decreto a que se refiere el artículo segundo transitorio.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación del presente decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Tercero. Hasta en tanto el presente Decreto entre en vigor, el Procurador Fiscal de la Federación y el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral serán invitados permanentes, con voz, pero sin voto, en todas las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a __ de ____ 2017.

3.12 Política de integridad

La ética y la integridad, como el gran escenario ante el cual aparecen los diferentes componentes de una agenda que incluye el combate al soborno, la captura del Estado, el lavado del dinero y otras desviaciones que afectan el interés público nacional e internacionalmente fueron temáticas del Foro 2017, “Integridad y Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, realizado del 27 al 29 de marzo de 2017 en la sede de dicha organización, en París.

El Foro 2017, como otros eventos semejantes, está compuesto por algún acto protocolario, algunas conferencias magistrales y organizado en mesas temáticas de discusión.

La inauguración contó con la moderación del Secretario General de la OCDE, José Ángel Gurría y los mensajes del Primer Ministro de la Repúbli-

ca de Eslovaquia, Robert Fico, el Vicepresidente de Nigeria, Prof. Yemi Osinbajo y Daniel Kaufmann, a nombre del Grupo multidisciplinario de alto nivel sobre anticorrupción e integridad.

El Primer Ministro Fico fue uno de los varios expositores que insistieron en la importancia de la ética y de los valores, la necesidad de ir más allá de la ley. Realmente este llamado fue repetido de manera insistente por expositores de las más diversas procedencias. Más de uno acudió a la cita de Douglas Frantz, quien dijo: “No hay curva de aprendizaje para un timón moral”, ésta es una lucha cotidiana.

El primer panel de alto nivel se armó con representantes del sector público, privado y social para tratar el tema de “Costos reales de la corrupción: desigualdad, exclusión y desilusión”. Por parte del sector público, se contó con la distinguida participación de la maestra Arely Gómez González, Secretaria de la Función Pública, quien expuso las características del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción de México.

La organización del Sistema es un asunto que para nosotros se ha vuelto familiar. En este Foro, suscitó un gran interés, considerando la cantidad de preguntas que fueron dirigidas a la Secretaria. De su intervención, destaco algunos de sus planteamientos más inspiradores: ver el sistema como una cocreación, que otorga el papel central a la ciudadanía, no sólo por dejar en manos ciudadanas la Presidencia del Consejo Coordinador del Sistema, sino porque requiere la corresponsabilidad, el trabajo en conjunto, la denuncia ciudadana, todo ello para suscitar un cambio cultural de las malas prácticas. Otra vertiente de esta participación ciudadana es la participación del Consejo Coordinador Empresarial, que ayuda a que tengan certeza de sus inversiones; para ello, se va a actualizar CompraNet para dar más transparencia y que todos los ciclos de adquisiciones sean públicos. También a nivel nacional, se insiste en la importancia de la ética, a la luz del anuncio que hizo la Secretaria de la renovación de los Códigos de Ética. Tareas en las que OCDE contribuirá.

Las principales preocupaciones en la agenda de OCDE radican en la implementación de políticas antisobornos en la inversión extranjera que, como sabemos, han sido objeto de esta organización desde 1997, año en que se realizó la Convención Antisoborno.²²¹ La globalización y liberalización del comercio y la inversión internacional, así como la privatización de

221 La traducción al castellano de la OCDE (1997), *Declaración de la convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, es un documento en línea, disponible en http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

empresas públicas, generó condiciones propicias para que se extendiera el soborno como una forma de sacar ventaja en la inversión y el comercio internacionales. La OCDE ha venido trabajando con los países para orientar la reforma de su legislación y sus instituciones para endurecer los controles y homologar los criterios, a fin de que exista una recíproca persecución del soborno a servidores públicos.

Para la OCDE, es necesario revertir la cultura de aceptación a las excepciones de integridad y las violaciones corruptas para implementar las reformas de integridad. Cuando las normas sociales prevalecientes son tolerantes a la corrupción, las reformas legales e institucionales por la integridad fracasarán.²²²

Esta problemática implica la participación en la corrupción no sólo de los servidores públicos que son corrompidos, sino también de los particulares (empresas e individuos) que corrompen con el interés de sacar ventajas del sector público a cambio de mayores utilidades en el mercado. Por ello, en el Foro 2017, como en eventos anteriores, se ve una importante participación de representantes del sector privado.

El 2009, la OCDE amplió su trabajo mediante un conjunto de recomendaciones en torno de temas anticorrupción, vigilancia del crédito, multinacionales y manejo de riesgos.²²³ En ese sentido, uno de los temas más interesantes en el último foro fue la participación de los órganos autónomos.

Un referente importante es el estudio que se ha acordado por parte de GAFI respecto al control de activos para la prevención del lavado de dinero, estudio a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El GAFI es un organismo intergubernamental que fue creado en 1989 con el objetivo de establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.

El sistema financiero mexicano ha tenido que implementar varios procesos en materia de prevención de lavado de dinero; por ejemplo, la certificación de oficiales de cumplimiento y auditores externos que ayudan a prevenir el blanqueo de capitales en una institución financiera.

222 OECD, *Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, París, 2017, p. 97.

223 Existe un micrositio con estos instrumentos: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdanti-briberyconvention.htm>

Por lineamiento de la CNVB, desde junio de 2015 a la actualidad, se han certificado más de 1,700 personas, entre auditores externos independientes, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en la materia.

Los Bancos Centrales han pasado a regularse como organismos independientes en aras de las tasas, así como el financiamiento en el sistema monetario y financiero. Pero subsiste, como explicó Gary Pflugrath, un doble papel de los empleados de estos bancos, pues en la práctica son funcionarios públicos y deben estar sujetos a la posibilidad de *impeachment*, en especial si tienen —como el Gobernador— un mandato fijo nombrado por el Parlamento. Otra dimensión que no debe quedar al margen son todas las obligaciones de transparencia y precisión de los informes que emitan.

Otro de estos organismos son las comisiones nacionales que protegen la competencia económica. En su exposición, Karin Lunning, Directora de la Autoridad Sueca de Competencia, abordó la pregunta cómo gestionar el conflicto de interés o una injerencia política sobre su organismo. Existe una percepción de que la independencia política es un requisito previo para la autoridad de competencia. Al respecto, siguiendo las orientaciones de la OCDE, en Suecia se busca la imparcialidad, no aceptar que se les den instrucciones, el respeto a las obligaciones de publicación de informes sin influencia política y los empleados tienen que abstenerse del conflicto de interés. Estructuralmente se requiere contar con recursos técnicos y financieros, así como protección jurídica a sus funciones, libertad para contratar al personal, así como sanciones, que incluyen el despido si se descubre un conflicto de interés, aunque hay medios para resolver litigios. Una premisa muy interesante en su exposición es que “la transparencia, garantiza la independencia”. Ello ha conducido en su país a que los ciudadanos hagan muchos reclamos de información y que en general, obtienen acceso a los documentos.

Tanto Lunning como Jean-Yves Ollier, Director General de la Comisión Reguladora de Energía de Francia, coincidieron en una idea que también para mí es indispensable defender: no puede haber un organismo público autónomo que no esté sometido a un mecanismo de rendición de cuentas.

No se puede aceptar que las autoridades de regulación carezcan de obligación de rendición de cuentas. Hablando en primera persona, Lunning reconoció: “Somos responsables de rendir cuentas al gobierno y al público”.

Ollier fue todavía más audaz en su planteamiento: “Sin responsabilidad de rendición de cuentas, no hay independencia. Hay que asumir respon-

sabilidad de la implementación, explicar el uso de recursos y el impacto de las políticas. Eso se hace mediante informes al Parlamento, que se pongan a disposición del público en general”.

En la Recomendación del Consejo de Integridad Pública, la OCDE (2017) define la Integridad como la alineación y la adhesión consistente a valores éticos, principios y normas compartidos, para preservar y anteponer el interés público sobre el interés privado en el sector público.

Lo que se está afirmando es que la confianza es una respuesta que se obtiene de determinadas condiciones y comportamientos positivos que la acreditan. El lugar de la ética y los valores puede identificarse si se hace una interesante pregunta: ¿el cumplimiento de la ley por parte del servidor público implica o asegura que se antepone el interés público al interés individual?

Quiero regresar al punto de partida, esto es, a la reflexión sobre el concepto de integridad. Para ello, quiero recuperar ideas que también fueron expuestas en el foro de la OCDE, en particular por el fundador y Presidente Fredrik Galtung, de *Integrity Action*, una ONG británica que está dedicada a proyectos de desarrollo social.

Su experiencia acredita la perspicacia con la que trata el tema integridad. Galtung comienza reconociendo definiciones que no nos ayudan; por ejemplo, equiparar integridad con honestidad, confiabilidad, ausencia de corrupción, congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, cumplimiento de la ley. Aunque no son incorrectas, el inconveniente que tienen es que no nos permiten operacionalizar.

Su idea es que la integridad es el conjunto de características de una organización que mejoran la confianza y justifican la confiabilidad ante los participantes. El primer elemento es dado subjetivamente: uno tiene confianza en. El segundo, en cambio, es más objetivo, pues es la condición de ser acreedor de confianza.

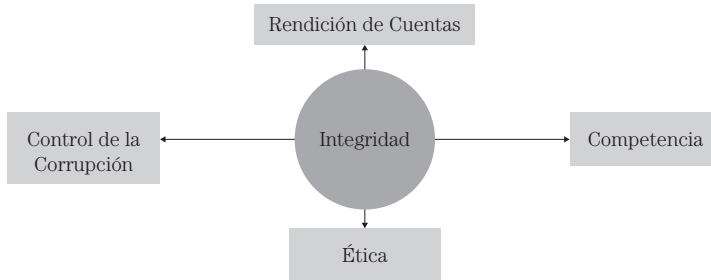
La operacionalización de la integridad, como propone Galtung, se desborda en cuatro dimensiones, a saber:

- a) Rendición de cuentas: estar sujeto a que otros revisen nuestras actuaciones.
- b) Competencia: efectividad en nuestro trabajo.

- c) Ética: actuar con honorabilidad y sentido del bien común.
- d) Control de la Corrupción: una tarea explícita e intencional.

La relación de estos factores se representa como una ecuación y se ilustra de la siguiente forma:

Gráfica 5.9 Enfoque de Integridad



En otros momentos, he tenido la oportunidad de hablar de la rendición de cuentas, de la fiscalización superior, de la ética y del Sistema Nacional Anticorrupción,²²⁴ es decir, de al menos tres de estas variables, por lo que sólo me gustaría agregar que, en México nos parece que la existencia de la Ley basta para asegurar su cumplimiento y que, en ello se garantiza también la eficacia o competencia en el desempeño. Se trata de factores que no deberían tomarse como vínculos obvios; en ello, radica la contribución de esta propuesta. Cada uno debe tener sus propios objetivos, metas y actividades.

La integridad no reemplaza a la ética, como tampoco la legalidad. Cada una de éstas es necesaria y ocupa su propio ámbito. La ética es un factor de nivel más profundo. En una sociedad plural, la ética apela a la aceptación personal de un nivel de exigencia elevado para actuar buscando siempre lo mejor. La ética busca aquellas condiciones básicas para el reconocimiento y respeto de la diversidad y de la necesidad de establecer acuerdos indispensables para la convivencia y el desarrollo.

Recientemente, la OCDE presentó su estudio para el Sistema Nacional Anticorrupción de México.²²⁵ De este documento, quiero subrayar el puesto que otorga a la relación entre integridad y ética:

224 A. Romero, “Capítulo VIII. Ética y Desarrollo Institucional”, en *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, PGR-INACIPE-Universidad Anáhuac, 2015; A. Romero, “El Sistema Nacional Anticorrupción y el Control Parlamentario”, *Foro Jurídico*, octubre 2015.

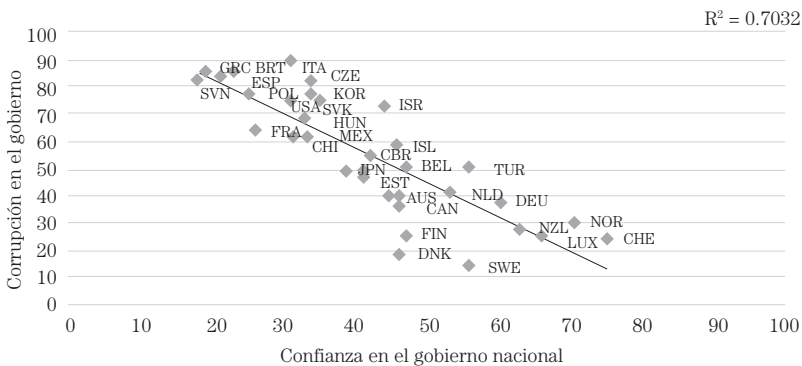
225 OECD, *Integrity Review of Mexico: taking a stronger stance against corruption*, París 2017.

Cultivar una cultura de integridad en el sector público requiere la definición de valores comunes con los que todos los servidores públicos deben adherirse, así como estándares concretos que necesitan aplicar en su trabajo diario. Los códigos de conducta son esenciales, aunque no el único instrumento para establecer y comunicar los valores de integridad a lo largo del sector público, incluyendo los de imparcialidad, legalidad, transparencia, honestidad y profesionalismo.

El documento vale mucho por su amplitud, por la posibilidad de retomar ejemplos de la experiencia de otros países en la creación de instituciones eficaces y, sobre todo, porque incluye recomendaciones y evaluaciones puntuales sobre los siguientes aspectos:

1. Beneficios de la reducción de la corrupción para un desarrollo inclusivo.
2. Cultura de integridad, valores y manejo de conflicto de interés.
3. Participación de la sociedad en la creación de una cultura de responsabilidad por la integridad.
4. Protección de denunciantes: asegurar canales y protección para quienes denuncien actos de corrupción.
5. Manejo de riesgos, control interno y auditoría.
6. Fortalecimiento del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.
7. Limpieza en las adquisiciones públicas.
8. Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la OCDE.

Gráfica 5.10 Relación entre corrupción y confianza de los gobiernos



Fuente: OECD, *Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance against Corruption*, París, 2017, p. 18.

Respecto a los mecanismos de denuncia, la OCDE recomienda a México definir y formalizar mejor los mecanismos de coordinación entre los organismos responsables de la atención a las denuncias de mala conducta.

También recomienda establecer comités de manejo de riesgos, fraude y corrupción, que de hecho ya existen como parte del sistema de control interno que maneja la Secretaría de la Función Pública; pero en la recomendación está el hacer de estos comités —sobre todo, en aquellas dependencias de mayor tamaño y, por lo tanto, con mayores riesgos en las adquisiciones y manejo de recursos públicos— un trabajo activo de prevención del fraude y la corrupción.²²⁶

El Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal se suma a las voces que recomiendan adoptar un enfoque de integridad, al respecto, entre otras ideas recomienda un liderazgo en políticas de integridad que abarque las dimensiones de:

- Enfoque estratégico de la integridad;
- Dirección basada en el ejemplo;
- Gestión de la integridad;
- Políticas de “puertas abiertas”, y
- Aplicación y vigilancia del cumplimiento de las normas.

[...] la definición explícita de los valores y principios institucionales, delimitación de estándares claros de conducta y desempeño del personal, fomento de la confianza de los actores externos interesados en la gestión de la entidad, inclusión del monitoreo de la integridad como un tema prioritario en los planes de trabajo de la institución y asignación de recursos suficientes para estos efectos.²²⁷

3.13 Acuerdos internacionales

Otro plano a atender es el de la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción. En esta materia, la Secretaria de la Función Pública, Arely Gómez González, designó a un equipo técnico para discutir los

²²⁶ *Ibidem*, p. 160.

²²⁷ Cfr. Juan M. Portal Martínez, “¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir a la corrupción?” en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo IV, UEC-Cámara de Diputados, México 2017 (de próxima aparición).

temas relacionados con el combate a la corrupción en las negociaciones del nuevo Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Este equipo pertenece a la Unidad de Políticas de Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional, la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción y la Unidad de Políticas de Contrataciones Públicas. Téngase presente que existe una importante dimensión relacionada con la simplificación administrativa que tiene que ver con aquellos trámites y procedimientos que están siendo cuestionados por su vulnerabilidad a la corrupción.

4. Plan de trabajo del SNAC

La reciente creación del órgano operativo del Sistema Nacional Anticorrupción exige la integración de un plan de trabajo que conecte los mandatos de ley con las capacidades emergentes de los distintos componentes del Sistema, especialmente porque una de las notables contradicciones radica en que apenas se han aprobado recursos para la puesta en funcionamiento del Secretariado Ejecutivo dejando un presupuesto exiguo para el despliegue de los componentes del Plan de Trabajo.

En este sentido, lo que aquí se presenta son los mandatos de Ley de los cuales se desprenden acciones para el Plan de Trabajo del SNAC.

En 18 fracciones, los artículos 9 y 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNAC) consignan las facultades que tendrán las dos instancias colegiadas del Sistema. Gracias a la evidencia empírica recabada y al análisis de la legislación secundaria del Sistema, estamos en condiciones de alinear la agenda social que enfrentamos con los retos que se presentan a esta elevada instancia de coordinación, que estará a la vista de la sociedad mexicana. Coloco con incisos la agenda y, con numerales romanos, las fracciones, sean del artículo 9 que corresponden a las responsabilidades del Comité, es decir, del artículo 21 que aborda las facultades del Comité de Participación Ciudadana:

4.1 Creación de valor crítico

Denomino *creación de valor crítico* a la responsabilidad de crear conocimiento del fenómeno de la corrupción, sus causas y la evolución del desempeño de las políticas anticorrupción. Disponer de este conocimiento es una forma de creación de valor, pues posibilita que se diseñen e implementen políticas adecuadas a los diagnósticos elaborados.

A. Estudio y Comprensión del fenómeno de corrupción y sus causas

9-XI. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

9-XII. Establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas;

9-XIII. Establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta Ley;

21-X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;

21-XVI. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas;

De estas fracciones resulta la necesaria creación de un mecanismo de concertación, investigación, acopio y publicación de lo que se conozca sobre el fenómeno de la corrupción de sus causas y efectos.

B. Evaluación del desempeño e impacto de la política anticorrupción

Otra forma de conocimiento —no estático, sino dinámico, es decir, el que viene siendo producido como un flujo por la implementación de las acciones anticorrupción— puede obtenerse por un sistema de medición y evaluación de variables críticas respecto de la ejecución e impacto de las políticas públicas destinadas al tema:

9-III. La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;

9-IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;

9-V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;

9-VI. Requerir información a los Entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;

El plan de trabajo tiene que incluir la creación de un mecanismo de concertación, investigación, acopio y publicación de los indicadores de desempeño de las propias políticas del Sistema: el órgano de gobierno tiene que aprobar su sistema de indicadores y tiene que entregar resultados de su desempeño, así como retroalimentar la mejora de sus procesos.

C. Desarrollo institucional

En este terreno de desarrollo institucional, con base en lo que puntualiza el Artículo 113 Constitucional, la primera responsabilidad es por la coordinación de los organismos integrantes del Sistema.

9-II. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;

9-VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

9-VIII. La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;

9-IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;

9-X. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción;

9-XIV. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional;

9-XV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

9-XVI. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital;

9-XVII. Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, para colaborar en el combate global del fenómeno; y, en su caso, compartir a la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción.

21-VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales;

21-VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:

- a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

- b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional;
- c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley;
- d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

Estas fracciones suponen una línea de actividades que requieren reuniones periódicas, la toma de acuerdos y la emisión de lineamientos y criterios para la homologación de procesos y normas entre las organizaciones integrantes del Sistema.

D. Vinculación ciudadana

La gobernanza pública aplicada al combate de la corrupción y el fortalecimiento de la integridad demanda mecanismos adecuados para la participación ciudadana. Hasta la fecha, poco se aprovecha el potencial de esta posibilidad, posiblemente por la insuficiencia de las instancias y mecanismos necesarios, el insuficiente conocimiento que se tiene de los existentes o la falta de confianza de la ciudadanía en los mismos.

21-VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;

21-IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;

21-XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;

21-XII. Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;

21-XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

Una de las primeras tareas de la autoridad del Sistema deberá centrarse en la integración de reglas, procedimientos e instancias para favorecer la participación ciudadana, conforme a las disposiciones expuestas previamente y, vale la pena insistir, las propuestas del inciso 3.8 de este capítulo.

E. Promoción de la cultura ética

A pesar de que en las iniciativas que se presentaron y discutieron en la génesis el Sistema Nacional Anticorrupción se encontraba una figura dedicada a la promoción de la ética, este planteamiento no prosperó, sino que el tema quedó incluido en un ámbito diferente.

Estaba presente en el Proyecto de Reforma del 13 de diciembre de 2013, surgido desde la Cámara de Senadores a iniciativa de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, donde se ponía en manos del órgano responsable de combatir la corrupción, desarrollar programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.²²⁸

En la propuesta de los legisladores del Partido Acción Nacional del 4 de noviembre de 2014, se proponía la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública integrado por el Presidente de la República, presidente de la Suprema Corte, presidentes de ambas Cámaras del Congreso, titulares de los órganos constitucionales autónomos, presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, titulares de los Ejecutivos estatales, integrantes del comité de participación ciudadana.²²⁹

No obstante, ni el artículo 9 ni el 21 contienen alguna fracción en la que expresamente se establezca la promoción de la ética; a lo largo de la LGSNAC, existen varias disposiciones que están necesariamente vinculadas con los objetivos de ética e integridad. Así, tenemos las siguientes disposiciones:

El artículo 2 coloca la promoción de la cultura ética como objetivo de la Ley, pues la fracción VIII pide “Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públi-

²²⁸ Cfr. A. Romero, *Visión...*, p. 72.

²²⁹ *Ibidem*, p. 75.

cos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público”.

El artículo 5º es muy exigente, pues contempla que “los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público”.

Estas medidas se complementan con disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues en ésta se contienen:

Ordena la existencia de códigos de ética a los que deberán sujetarse los servidores públicos (Art. 16). El incumplimiento constituirá una falta administrativa no grave (Art 49. Fracción I).

Los artículos 21 y 22 establecen que las Secretarías podrán suscribir convenios de colaboración y adoptar mejores prácticas en lo que se refiere a ética e integridad.

En consecuencia, el plan de trabajo de cada entidad del sector público tendrá que adoptar acciones orientadas a la creación de una cultura ética y de integridad en el servicio público, lo que no sólo abarca la renovación de los códigos de ética, ir más allá de abstractos códigos de conducta, sino también códigos de orientación ante el conflicto de interés que dejen sin excusa el que alguien se valga del cargo para favorecer intereses personales o de aliados políticos.

El Dr. Manuel Reguera ha manifestado su preocupación por la promoción de la ética como elemento esencial de la cultura del servicio público: “Es decir, cuando quebrantamos en nosotros la lealtad a las normas o preceptos que dan solidez a nuestra vida, algo se pierde irremediabilmente en nuestra idea de honorabilidad y dignidad. Aunque encontremos la coartada perfecta para sustraernos a cualquier castigo por nuestra infracción, no podemos escapar de nuestra conciencia culpable, sea cual sea el grado de cinismo que seamos capaces de escenificar”.²³⁰

230 Manuel Reguera Rodríguez, “Ética y juricidad en el contexto contemporáneo”, en vv. AA., *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Tomo 2*, México, Cámara de Diputados, CVASF, UEC, 2015, p. 560.

4.2 Comité Coordinador

El artículo 8 indica la naturaleza y objeto de existencia del Comité Coordinador: “es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”.

Por ello, las responsabilidades que contempla la LGSNAC para el Comité Coordinador son las siguientes:

i) Integración, que a la fecha no se ha agotado, pues no se ha ocupado la posición del Fiscal especializado y, como se explica en el numeral 3.11 de este capítulo, se propone ampliar considerando la participación de un representante del Instituto Nacional Electoral y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador:

- Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
- El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
- El titular de la Secretaría de la Función Pública.
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
- El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

ii) Programación, preparación y realización de sus sesiones

El artículo 13 indica para sus sesiones:

El Comité Coordinador se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. El Secretario Técnico podrá convocar a sesión extraordinaria a petición del Presidente del Comité Coordinador o previa solicitud formulada por la mayoría de los integrantes de dicho Comité.

Para que el Comité Coordinador pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes.

Para el desahogo de sus reuniones, el Comité Coordinador podrá invitar a los representantes de los Sistemas Locales y los Órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otros Entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil.

El Sistema Nacional sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que este último lo determine.

Asimismo, en sus reuniones se tomarán determinaciones que deberán cumplir las condiciones establecidas en el artículo 14:

Las determinaciones se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos que esta Ley establezca mayoría calificada.

El Presidente del Comité Coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate. Los miembros del Comité Coordinador podrán emitir voto particular de los asuntos que se aprueben en el seno del mismo.

4.3 Secretaría Ejecutiva

Por lo que corresponde a la Secretaría Ejecutiva del SNAC, la LGSNAC define la naturaleza de este órgano:

Artículo 24. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.

Dado que se propone a la Secretaría Ejecutiva como órgano de apoyo técnico al Comité, su plan de trabajo tiene que estar en congruencia con las funciones y responsabilidades que corresponden al comité, las cuales fueron expuestas líneas arriba. Por otra parte, como puntualiza el artículo 27 la Secretaría Ejecutiva contará con un órgano interno de control, lo que implica incluir en esta etapa la designación de su titular y organizar su funcionamiento.

Artículo 25. La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional,

a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley.

El 21 de julio de 2017, se publicó el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; ahí, entre otras disposiciones se indica que el órgano Interno de Control de dicho órgano se integrará por designación de conformidad con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 31 del Estatuto).

Por otra parte, el Estatuto contempla la creación de las siguientes unidades y direcciones, que formarán su estructura:

- Unidad de Riesgos y Política Pública
- Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Vinculación Interinstitucional
- Unidad y Comité de Transparencia

4.4 Comité de Participación Ciudadana

En lo que se refiere al Comité de Participación Ciudadana como órgano colegiado, el primer aspecto a solventar es su integración. En este caso, este proceso se cumplió en su totalidad y han tomado posesión del cargo sus cinco integrantes.

Artículo 16. El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Ley establece para ser nombrado Secretario Técnico.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios

que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Por lo que toca a la organización y programación de sus reuniones, de acuerdo con el Artículo 20 de la LGSNAC:

El Comité de Participación Ciudadana se reunirá, previa convocatoria de su Presidente, cuando así se requiera a petición de la mayoría de sus integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes y en caso de empate, se volverá a someter a votación, y en caso de persistir el empate se enviará el asunto a la siguiente sesión.

A pesar de que hasta la fecha no disponen de oficinas ni han contado con los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, los integrantes han mantenido una extensa agenda en la que han discutido los requerimientos del Sistema, así como algunos de los asuntos de coyuntura que demandan un posicionamiento político.

4.5 Plataforma Digital

Sujeto a la apretada disponibilidad de recursos, la LGSNAC contempla la creación, gestión y expansión de una Plataforma Digital que contará con varias bases de datos, concorde al artículo 49 de la Ley:

Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados.
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.

V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Por otra parte, la Ley contempla la existencia de un sistema de información, en su artículo 54.

El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los **órdenes federal**, estatal y, eventualmente, municipal.

Al respecto, recuérdese que apenas el 8 de agosto de 2017 se debatió la inexistencia de un vocero del Sistema, por lo que la creación de una oficina de comunicación y sus protocolos de actuación estará entre las acciones necesarias que deberá contener el Plan de Trabajo del SNAC.

Como hizo notar un reportaje del periódico *Excelsior*, el 21 de julio, se publicó la estructura administrativa del SNA en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se incluyera una dirección de comunicación social, a pesar de que ésta sí venía en el proyecto original presentado por el Comité de Participación Ciudadana que preside Jacqueline Peschard. No sólo eso, sino que, en contra de lo que propone el artículo 54, el sistema no contará con un mecanismo para dar a conocer el trabajo que realice ni para promover la estrategia nacional anticorrupción.²³¹

4.6 Órgano de Gobierno

En el plan de trabajo se contempla la reunión del órgano de gobierno, que se compondrá por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Acerca de sus sesiones, el artículo 28 de la LGSNAC explica que el órgano de gobierno celebrará por lo menos cuatro sesiones ordinarias por año, además de las extraordinarias que se consideren convenientes para desahogar los asuntos de su competencia. Las sesiones serán convocadas por su Presidente o a propuesta de cuatro integrantes de dicho órgano.

231 Leticia Robles de la Rosa, “Nace mudo el Sistema contra la Corrupción; borran área de comunicación”, en *Excelsior*, México 8 de agosto de 2017. Documento en línea, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/08/1180257>

4.7 Comité Rector

Por lo que se refiere al comité rector del SNAC, éste se conformará, de conformidad con el artículo 39 de la LGSNAC, por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de la Ley, que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

El Plan de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción no se restringe a la integración del propio Sistema y sus organismos directivos, puesto que, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, también existen exigencias para otras dependencias o subsistemas, lo que expondremos a continuación:

4.8 Sistema Nacional de Fiscalización

El artículo 37 de la Ley define la naturaleza e integración del Sistema Nacional de Fiscalización:

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

- I. La Auditoría Superior de la Federación.
- II. La Secretaría de la Función Pública.
- III. Las entidades de fiscalización superiores locales.
- IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Con ello, se resuelve el hecho de que con anterioridad se estaban realizando reuniones de coordinación, encabezadas por la Auditoría Superior de la Federación, sin que existiera formalmente el SNF. Con base en este artículo, será posible que se programen las reuniones y se establezcan los criterios para adoptar formalmente acuerdos para la coordinación de las instituciones integrantes del SNF.

4.9 Fiscalía General

A pesar de que la existencia de la Fiscalía Especializada Anticorrupción sólo es formal, la Procuraduría General de la República tiene algunas responsabilidades que deben ser incluidas en el Plan de trabajo del SNAC:

En este momento, estando pendiente el nombramiento del Fiscal General de la República y del Fiscal Especializado en materia anticorrupción, el primer aspecto a programar es el nombramiento mismo y, una vez que se haya realizado, corresponde la estructura operativa de esta Fiscalía y la creación de sus manuales y protocolos de actuación. El artículo 102 de la Constitución mandata también la existencia de un mecanismo para la formación y actualización de los servidores públicos que integrarán esta fiscalía.

4.10 Auditoría Superior de la Federación

Las funciones de la ASF se derivan del artículo 79 Constitucional. Propiamente, éstas no han sufrido modificaciones en lo sustantivo, mas sí las han tenido en cuanto a la periodización y cobertura de las auditorías e informes que deberán practicarse. En ese sentido, en esta etapa corresponde a la ASF la actualización de su programa de actividades considerando estas novedades, como indican las siguientes fracciones del Artículo 79 Constitucional:

- III. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federa-

ción, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

4.11 Tribunal de Justicia Administrativa

Además de ser un órgano integrante del SNAC, el Tribunal Superior de Justicia Administrativa posee una Ley Orgánica que ordena su estructura y funciones. En consideración del Mtro. Carlos Reta Martínez: “Se considera que la facultad que los tribunales tienen sobre la administración pública es un tipo de vigilancia similar a la que realiza el legislativo respecto de la administración. En el caso de los tribunales, se recurre a éstos para impedir los abusos de autoridad de los administradores o bien, en el caso de que la autorregulación administrativa, otro de los mecanismos de control de la administración pública no funcione”. De ahí que sostenga: “La funcionalidad y utilidad de los tribunales administrativos dependerá del acceso que el ciudadano común tenga garantizado y su eficacia se incrementará si en éstos se conjugan las habilidades del juez y el administrador como sucede en Francia y Alemania”.²³² Al respecto, vale la pena considerar que, el artículo 4 de su Ley Orgánica, mandata que:

El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en

²³² Carlos Reta, “El Tribunal Superior de Justicia Administrativa: eje del Sistema Nacional Anticorrupción”, en Romero y Bolaños (coords.), *op. cit.*, pp. 127 y 128.

términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.

Con ello, se delimitan los alcances de la función del Tribunal, pero a su vez, quedan abiertas las actividades necesarias para la integración, organización y operación de la Tercera Sección del Tribunal, de acuerdo con lo que señala el artículo 20, fracción x, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia Administrativa:

Son facultades de la Tercera Sección las siguientes:

Fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

4.12 Control Parlamentario

En el nuevo marco de responsabilidades que resulta de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la Cámara de Diputados tiene también una participación en varios planos. Esto la convierte en un integrante indirecto del Sistema con actividades específicas que también tienen que contemplarse en el conjunto.

i) Una primera responsabilidad corresponde a la distribución que asignó el artículo 79, fracción II de la Constitución, que corresponde a la entrega que deberá hacer la ASF de cuatro informes a lo largo del año a la Cámara de Diputados:

- El último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, deberán entregarse informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo.

- Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

En consecuencia, a la Cámara corresponde el procesamiento de estos informes, lo cual implica una reestructuración de las sesiones con las que se venía realizando la revisión del que anteriormente era un gran informe anual.

ii) Por lo que se refiere a las nuevas funciones sustanciadora e investigadora, que han quedado claramente separadas con base en las nuevas disposiciones de responsabilidades, que han sido objeto de la revisión.

iii) Por lo que se refiere a la designación de los titulares de los órganos internos de control de los órganos que gozan de autonomía constitucional, esta responsabilidad puso en manos de dos comisiones la conducción del proceso de selección.

Al respecto, se reformó la Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 57 Bis, por lo que se faculta a la Cámara de Diputados, de conformidad a la fracción VIII del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a “designar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación”. Ello supone una ampliación de las facultades de control parlamentario que ahora incluyen el procedimiento para el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control de los siguientes Organismos con autonomía constitucional:

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).

En las actividades del Sistema, por lo tanto, tendrá que incluirse.

En total son once los órganos constitucionales autónomos (OCA) de los cuales es excluido el Banco de México en cuanto que los recursos que maneja no proceden de fuente fiscal.

El Instituto Nacional Electoral tiene nombrado un Titular de su oic, por un periodo de seis años establecido en el Art. 41 Constitucional (Aparta-

do A, letra E). Por su parte, están en espera de la creación de las nuevas leyes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como de la Fiscalía General de la República, y la reforma a la Ley del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa.

Por todo ello, queda pendiente una segunda ronda para la designación de los titulares de los Órganos Internos de Control del INEGI, la CNDH, el INEE, una vez que el Senado de la República apruebe las reformas a sus Leyes.

Con relación a la definición de un órgano con autonomía constitucional, la Corte ha sentado jurisprudencia estableciendo cuatro criterios, que me permitiré citar a continuación:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. Sus características. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: *a*) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b*) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; *c*) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, *d*) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.²³³

233 Controversia constitucional 32/2005. —Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. —22 de mayo de 2006. —Unanimidad de ocho votos. —Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. —Ponente: Juan N. Silva Meza. —Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el 14 de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. —México, Distrito Federal, a 14 de enero de dos mil ocho. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo xxvii, febrero de 2008, página 1871, Pleno, tesis P./J. 12/2008; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo xxiv,

Para profundizar, se recomienda al lector un estupendo trabajo de recopilación y antología respecto a los Órganos que gozan de autonomía constitucional, con su sustento legal, ramo y características, en el texto de Marybel Martínez Robledos.²³⁴

octubre de 2006, página 912. 1001339. 98. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Primera Sección - Relaciones entre Poderes y órganos federales, p. 522.

²³⁴ Marybel Martínez Robledos, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?” en *El Cotidiano* 190, marzo-abril, 2015.

Tabla 5. Análisis de los Órganos Constitucionales y su autonomía

Órgano y Fundamento Constitucional	Requisitos Jurisprudenciales						¿clasificado con autonomía presupuestaria por el PEF 2016? (Cámara de Diputados)		¿Se considera autónomo en la Cuenta de la Hacienda Pública 2014? (SHCP)		¿Se considera Autónomo en los Informes del Resultado 2013 o 2014? (ASF)	
	Establecidos en la Constitución		Coordinación con otros órganos del Estado		Autonomía e independencia funcional y financiera		Atiende funciones primarias u originarias del Estado		Sí	No	Sí	No
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Banco de México (Artículo 28 sexto párrafo)	✓		✓		✓		✓		✓	1	✓	
Comisión Federal de Competencia Económica (Artículo 28, décimo cuarto párrafo)	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Artículo 102, apartado B, cuarto párrafo)	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Artículo 26, apartado C, primer párrafo)	✓		✓		✓		✓		✓		✓	2

Órgano y Fundamento Constitucional	Requisitos Jurisprudenciales						¿clasificado con autonomía Presupuestaria por el PEF 2016? (Cámara de Diputados)		¿Se considera autónomo en la Cuenta de la Hacienda Pública 2014? (SHCP)		¿Se considera Autónomo en los Informes del Resultado 2013 o 2014? (ASF)	
	Establecidos en la Constitución		Coordinación con otros órganos del Estado		Autonomía e independencia funcional y financiera		Atiende funciones primarias u originarias del Estado		Sí	No	Sí	No
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Fiscalía General de la República (Artículo 102, apartado A)	✓		✓		✓		✓					✓ 3
Instituto Federal de Telecomunicaciones (Artículo 28, décimo quinto párrafo)	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Artículo 26, apartado B, segundo párrafo)	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Artículo 6, apartado A, fracción VIII)	✓		✓		✓		✓		✓		✓	

Órgano y Fundamento Constitucional	Requisitos Jurisprudenciales						¿Se considera Autónomo en los Informes del Resultado 2013 o 2014? (ASF)	
	Establecidos en la Constitución		Autonomía e independencia funcional y financiera		Atiende funciones primarias u originarias del Estado		¿Se considera autónomo en la Cuenta de la Hacienda Pública 2014? (SHCP)	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Instituto Nacional Electoral (Artículo 41, fracción V, apartado A)	✓		✓		✓		✓	
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Artículo 3, fracción IX)	✓		✓		✓		✓	✓ ⁴

Órgano y Fundamento Constitucional	Requisitos Jurisprudenciales						¿Se considera Autónomo en los Informes del Resultado 2013 o 2014? (ASF)	
	Establecidos en la Constitución		Autonomía e independencia funcional y financiera		Atiende funciones primarias u originarias del Estado		¿Se considera autónomo en la Cuenta de la Hacienda Pública 2014? (SHCP)	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Tribunal Federal de Justicia Administrativa ⁵ (Artículo 73 fracción XXIX-H y Tercero Transitorio del Decreto DOF 27-05-2015)	✓		✓		✓		✓	

Notas

- 1.El Banco de México no ejerce recursos provenientes del PEF.
- 2.Coneval aún no se ha constituido como organismo autónomo, ya que no se ha emitido la ley reglamentaria, por lo cual actúa como organismo descentralizado, sectorizado a la Sedesol y, consecuentemente, no se contempló como autónomo en la CLRF 2014 ni en el ir del mismo año.
- 3.La FGR aún no se ha constituido como organismo autónomo, ya que no se ha emitido la ley reglamentaria, por lo cual actúa como dependencia de la APF y, consecuentemente, no se contempló como autónomo en la CLRF 2014 ni en el ir del mismo año.
- 4.Aunque el 11 de septiembre de 2013 se publicó la Ley del INEE, no fue auditado por la ASF en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014 y, consecuentemente, no ha sido clasificado por esa Entidad de Fiscalización Superior.
- 5.La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa entró en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (18 de julio de 2016).

Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

Regulación, duración y titulares de los Órganos Internos de Control en los Órganos Constitucionales Autónomos (julio 2017).

Órgano Constitucional Autónomo	Regulación del oic en su ley y duración del nombramiento	Titular del oic
Comisión Federal de Competencia Económica	Lo designa la Cámara de Diputados, con una duración de 4 años. (Art. 42 de la Ley Federal de Competencia Económica)	Vacante Encargado: Lic. Cutberto Arteaga Santiago
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Lo designa el Presidente de la Comisión, por un plazo no definido. (Art. 37 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos)	Su titular es el Lic. Eduardo López Figueroa.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Lo designa la Cámara de Diputados, con una duración de 4 años. (Art. 37 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión)	Vacante Encargado: Lic. Enrique Ruiz Martínez
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Lo designa la Junta de Gobierno, por un plazo no definido. (Art. 91, fracción I de la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía)	Vacante Encargado: Lic. Alonso Araoz de la Torre
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Lo designa la Cámara de Diputados, aunque no establece un periodo de duración del nombramiento. (Art. 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Vacante Encargado: Lic. Luis Jesús Moreno Velázquez

Órgano Constitucional Autónomo	Regulación del oic en su ley y duración del nombramiento	Titular del oic
Instituto Nacional Electoral	Lo designa la Cámara de Diputados, con una duración de 6 años. (Arts. 41, fracción v, apartado A, noveno párrafo de la Constitución y 487 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)	Su titular es el C.P. Gregorio Guerrero Pozas.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Lo designa la Junta a propuesta del Presidente del Instituto, por un plazo no definido. (Art. 48 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación)	Su titular es el Lic. Luis Felipe Michel Díaz.
Tribunal Federal de Justicia Administrativa ²³⁵	Lo designa el Pleno a propuesta de su Presidente, por un plazo no definido. (Art. 16, fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa)	Su titular es la Lic. Alejandra Bistraín Hernández.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control. Elaborado en julio de 2017.

Como se ha mencionado, el Banco de México no recibe recursos presupuestales y, por ello, queda excluido de la hipótesis establecida en el artículo 74, fracción VIII Constitucional. Y, en cuanto al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República aún no funcionan como Órganos Constitucionales Autónomos, hasta que se emita su Ley Orgánica.

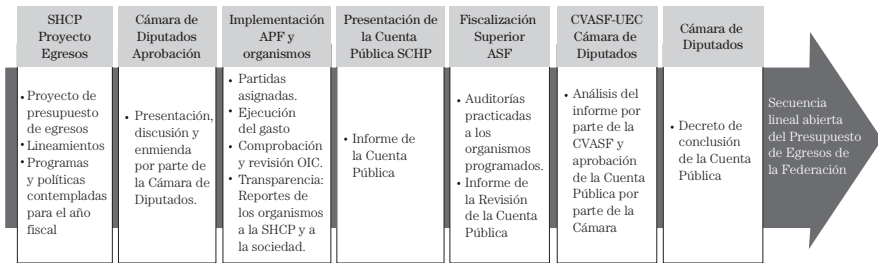
iv) La propuesta más amplia de este libro tiene que ver con aprovechar el potencial del control parlamentario respecto de la fiscalización superior, el combate a la corrupción y la promoción de una cultura de integridad.

²³⁵ Se considera al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como Órgano Constitucional Autónomo en: El artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y en el Informe del Resultado que emite la Auditoría Superior de la Federación.

Ya he expuesto la importancia que tiene cerrar el ciclo del presupuesto, de manera que lo programado, ejecutado y reportado retroalmente los sucesivos presupuestos que apruebe la Cámara de Diputados. Así se dará más eficacia a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a las equivalentes de los estados de la República.²³⁶

Aquí quiero reafirmar la importancia que tiene cerrar el ciclo presupuestal en lugar de manejar, como hasta ahora un proceso lineal.²³⁷ Este concepto supondría que el presupuesto por aprobarse para el ejercicio próximo sería dependiente de los resultados de los ejercicios anteriores, de acuerdo con los resultados fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 5.11. Proceso lineal del Presupuesto de Egresos de la Federación situación actual



Como se puede constatar en la tabla 5.7, aunque la Constitución otorga a la Cámara de Diputados, no sólo el poder de analizar el informe del resultado de la Hacienda Pública Federal, sino también el aprobarlo o no, existen nueve ejercicios fiscales que todavía no han sido votados por el Pleno de la Cámara de Diputados. Se trata, por una parte, de una injustificable omisión para la Cámara, pero especialmente, se deja en la indefinición una calificación política sobre la gestión de la Administración Pública y el ejercicio del gasto.

Esta omisión, de cara al gobierno y su partido, es positiva en caso de que la gestión no cuente con la suficiencia para ser aprobada, pero desafortunadamente también entraña la imposibilidad de aprender y corregir de la gestión.

El hecho de que la misma Constitución establezca que el término del ciclo de la fiscalización ocurra con un acto de corte político permite reconciliar la insistencia de que se prescinda de toda intervención política y de que exista independencia de la Cámara de Diputados, que es propiamente la responsable de aprobar el presupuesto. Una decisión de

236 Cfr. A. Romero, *Génesis, evolución y retos...*, pp. 150-155.

237 Cfr. *ibidem*, pp. 150-152.

ese tipo sencillamente reduciría la fiscalización a un proceso reactivo y punitivo y no prospectivo y preventivo.

Tabla 5.7. Situación de los dictámenes de cuenta pública 2000-2014 al 31 de agosto

	Dictaminadas en el Pleno		Sin Dictamen del Pleno
	Aprobada	No Aprobada	En Proyecto de Dictamen en la CPCP
2000	✓		
2001	✓		
2002	✓		
2003			✓
2004			✓
2005			✓
2006			✓
2007	✓		
2008		✓	
2009		✓	
2010			✓
2011			✓
2012			✓
2013			✓
2014			✓

Fuente: Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

En el ciclo presupuestal, no obstante, no se da un cierre del proceso mediante la mejora y adecuación del presupuesto de egresos del ejercicio siguiente o futuro. De ahí, que vemos este proceso de forma lineal, según el marco jurídico vigente, pero no cíclico, como es la propuesta de los organismos multilaterales que ponen en el Congreso una misión indispensable de adecuar los presupuestos al desempeño gubernamental.

Para subsanar esta deficiencia, es necesario modificar la legislación vigente a fin de que se establezca, o bien la fusión entre las Comisiones de Vigilancia y Presupuesto, o bien que los dictámenes de la Cuenta Pública se realicen mediante el mecanismo de comisiones unidas, así como la determinación de plazos legales para el dictamen y voto de la cuenta pública, contemplando la retroalimentación del proceso vinculando la fiscalización con la elaboración del presupuesto.

Conclusiones

El recorrido de este libro nos ha permitido alcanzar conclusiones apasionantes que tocan los grandes territorios de la administración pública, la ciencia política, el derecho, la sociología, la ética y, en general, de las ciencias sociales aplicadas para comprender mejor dos grandes problemáticas del país: la corrupción y la impunidad. Al profundizar de forma multidisciplinaria en estos temas, ha sido posible arrojar nueva luz sobre el papel que tiene la fiscalización superior y otras instituciones de control para fortalecer la confianza y la participación ciudadana.

Nuestro interés ha sido encontrar caminos que den cauce a los procesos iniciados con la creación del sistema nacional anticorrupción. He querido establecer conexiones e identificar factores que contribuyan al robustecimiento del mecanismo de fiscalización superior, aprovechando el enorme potencial que ha probado tener el control parlamentario, es decir, la función de la Comisión parlamentaria que analiza y responde a los informes de la Auditoría Superior.

1ª Se demostró que el Estado Mexicano se ha comprometido en combatir la corrupción desde su independencia, ya que desde el origen posee una figura de fiscalización y control parlamentario que ejerce la función de control del poder. Desde 1824, existe una legislación específica destinada a regular el papel del órgano de fiscalización superior, que en aquel momento era la Contaduría Mayor de Hacienda. Desde la independencia hasta la actualidad, se han emitido al menos ocho leyes destinadas a regular esta función asignada la mayor parte del tiempo a la Contaduría

Mayor de Hacienda, a un Tribunal de Cuentas y, en los últimos años, a la Auditoría Superior de la Federación.

2ª Es posible probar que la estructura que se ha creado desde que se ha reformado la Constitución y se han promulgado las leyes secundarias del SNAC es un auténtico sistema, toda vez que se puede identificar, entre sus organismos integrantes, una secuencia de entradas, procesos y salidas en el que intervienen entidades de prevención, de investigación y de sanción, considerados de infraestructura ética por la OCDE y que, en conjunto, articulan los tres grandes sistemas: el de transparencia, el de fiscalización y el de anticorrupción.

Asimismo, como expuso la maestra Arely Gómez González, Secretaria de la Función Pública, el SNAC es una cocreación resultante del esfuerzo colectivo de numerosos actores políticos, institucionales y ciudadanos que pone a este último como núcleo del sistema.

3ª A pesar de los efectos negativos de la corrupción, el mecanismo que la mantiene viva y se reproduce es el hecho de que se rige por el principio de extender los costos y focalizar los beneficios, ello hace que, por cuestión de incentivos, exista mayor resistencia a acabarla.

Los incentivos que reproducen la corrupción son muy fuertes mientras que los que intentan detenerla, en cambio, son demasiado débiles. La historia pasada y presente del país muestra que la problemática de la corrupción no tiene una solución cercana y simple, puesto que se encuentra profundamente enraizada en nuestra cultura política y en los mecanismos de negociación con los que se resuelven algunas interacciones políticas o económicas.

4ª Se encontró que quedan pendientes diversos aspectos en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, desde nombramiento de titulares, hasta la creación de áreas en los organismos integrantes del Sistema, asignación presupuestal y resolución de lagunas o inconsistencias legales. Todo ello queda en una esfera prospectiva de mejora y desarrollo del Sistema.

5ª En el capítulo dos, hemos podido exponer la conexión entre teoría y práctica de la rendición de cuentas y la fiscalización superior.

Entre sus características, el sistema de división de poderes tiene el derivar mecanismos de control del poder tanto administrativos como polí-

ticos que operan para evitar, no sólo la concentración de poder, sino el abuso de la autoridad que se manifiesta en la corrupción y otras facetas.

La división de poderes que se conoce tradicionalmente es un esquema teórico y general que en la actualidad ha sido trascendido por las formas de gobernanza que, entre otros mecanismos, se operacionaliza mediante un efectivo control parlamentario en el que se refleja la representación de las distintas fuerzas políticas.

Los medios contemporáneos para el control del poder se están introduciendo en el marco legal, pero también están en proceso de ampliación y robustecimiento.

6ª En el ámbito internacional, se reconoce a la fiscalización superior como la verificación del uso, aprovechamiento y probidad en el manejo de los recursos públicos. Se constató que cada vez más se insiste en la importancia que tiene una buena fiscalización para la mejora del desempeño gubernamental en su conjunto.

La consecución de este objetivo requiere la activa participación del órgano de representación popular, a saber, la Cámara de Diputados o el Parlamento, que no sólo tiene que recibir el Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública, como establece la Constitución, sino someterlo a análisis y escrutinio. Ésta es una función técnica delegada en la Auditoría Superior de la Federación (el SAI mexicano) y, todavía más, someterse a una evaluación política de la administración pública, sus objetivos, alcances y obstáculos, que sólo puede hacer un órgano político como la Cámara a través de una comisión especializada que tenga facultades para darle valor agregado al informe.

7ª En nuestro país, la Comisión parlamentaria responsable de dar puntual seguimiento a la fiscalización y sus resultados es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (el PAC mexicano).

Se pudo constatar que México ha incorporado a su sistema de fiscalización superior un mecanismo que articula SAI y PAC, de acuerdo con lo que internacionalmente se ha aceptado como mejores prácticas. Por ello, la agenda pendiente no recae en el nivel del macrodiseño, sino de la microoperación del sistema.

Según lo que la literatura y los organismos multilaterales recomiendan para sacar el mayor provecho de la supervisión y control parlamentario,

el perfeccionamiento del sistema mexicano tiene que promover mucho la ciudadanización, esto es, la participación activa del público y los medios de comunicación en el seguimiento del desempeño de la administración pública, la denuncia de desviaciones y, por último, el monitoreo de los resultados de la auditoría y las responsabilidades derivadas de esta.

8ª La Contraloría Social, asignada por la Ley como una facultad de la Comisión de Vigilancia, puede ser el medio idóneo para fortalecer el papel que corresponde a la ciudadanía en el control parlamentario. En ese sentido, se ve conveniente el involucramiento de los legisladores en la atención de las denuncias que proceden de la sociedad y que dan pie al ejercicio de las facultades de investigación de la Cámara como una forma en que se puede hacer más eficaz la fiscalización superior. Eventualmente, se puede incorporar a la legislación una conexión que haga vinculantes las denuncias ciudadanas recogidas por la Comisión respecto de la auditoría e investigación que practica la entidad de fiscalización superior.

9ª Puede sacarse inspiración de la experiencia del Congreso de los Estados Unidos de América, donde se procura evitar que una vez que se han aprobado las leyes, éstas no sean sujetas a algún tipo de supervisión. Por lo que existe un lineamiento para la práctica de la supervisión que ejercen ambas Cámaras sobre el gobierno y para que las comisiones elaboren un plan de seguimiento “de todas aquellas leyes, programas o agencias en su jurisdicción”.

Las diez técnicas que se proponen en los Estados Unidos para que las comisiones del Congreso efectúen el control parlamentario, especialmente en lo que toca a la fiscalización superior, ya se encuentran contempladas en las normas o prácticas de la Cámara de Diputados de México, aunque no suficientemente definidas y todavía susceptibles de un gran desarrollo.

Para esa proyección, se propone un modelo de sistemas, con entradas, procesos y salidas en los que se contemplan las condiciones críticas para el éxito de este mecanismo.

En el capítulo 3, se ha podido analizar cómo de hecho existe ya un mecanismo eficaz de control parlamentario de la fiscalización superior, que está llamado a ser un apoyo cada vez más funcional y un factor que contribuya al éxito del Sistema Nacional Anticorrupción.

10ª La Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), aunque no es directamente integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, desempeña un

papel significativo en su posición orgánicamente sujeta a la CVASF, como entidad ejecutora de tres de las trece leyes que inciden en el SNAC: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRCF), Ley General de Responsabilidad Hacendaria y la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace al apoyo a la CVASF, respecto de su papel en la designación de los titulares de los Órganos Internos de Control de algunos órganos con autonomía Constitucional, según la reforma constitucional al artículo 74, fracción VIII, publicada el 27 de mayo de 2015.

11^a Entre los aspectos novedosos que piden la actualización y relanzamiento del trabajo de la UEC, está la nueva calendarización para la entrega de los informes de la fiscalización superior de la cuenta pública que llegarán en febrero, junio y octubre. También está la división de las funciones investigadora y sustanciadora atendiendo a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Según la fracción VII del Artículo 81 de la LFRCF, “la evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la entidad de fiscalización cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución y la Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan”. De esta disposición, resulta la creación del sistema de evaluación operado por la UEC, que es un mecanismo único en el mundo.

12^a Gracias a este sistema de evaluación del desempeño, puede constatare la consistencia del trabajo de la ASF, así como la existencia de algunas áreas de oportunidad, entre otras, una más eficiente comunicación con las diputadas y diputados; un uso más extendido de los informes proporcionados por la ASF y por la UEC; así como la conveniencia de consolidar la plantilla del personal del ente fiscalizador.

13^a Hay un amplio y consistente resultado de las funciones de la UEC:

1. Como parte del proceso de fiscalización y control parlamentario, la institucionalización del proceso de análisis de la fiscalización superior de la cuenta pública y del desempeño de la ASF dentro de la Cámara de Diputados.
2. La adecuación del marco jurídico de la fiscalización superior y de la ASF, por vía de la formulación de propuestas de iniciativas de la Ley,

así como propuestas de cambios en los procesos y programas de la ASF, lo que en su conjunto se ha traducido en un fortalecimiento continuo de la fiscalización superior y en una reorientación gradual del enfoque tradicional de la fiscalización.

3. Con base en la formulación de recomendaciones a la ASF, derivadas del trabajo de análisis a la fiscalización superior de la Cuenta Pública, mejoras en la planeación y programación de auditorías, en la práctica de las mismas, en los reportes de los resultados de las auditorías practicadas y mejor calidad del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que rinde la ASF a la Comisión.
4. Mejora de la gestión administrativa y operativa de la Auditoría Superior de la Federación, a partir de acciones de evaluación y control que en forma directa realiza la UEC a la ASF, como parte de su programa ordinario de trabajo.
5. Gestión del conocimiento, mediante la especialización profesional, investigación, divulgación documental de los estudios realizados por la UEC y publicación de los marcos de referencia para el análisis de la fiscalización superior de la cuenta pública, entre otros.

14^a Tanto el Plan Estratégico como el Sistema de Evaluación del Desempeño de la UEC le dan orientación en este contexto de transformación y cambio. Asimismo, permiten a la UEC ir tomando el pulso, a tiempo real, del desempeño de cada una de las áreas de la Unidad, el tiempo de respuesta, la alineación entre la normativa y ejecución, así como la congruencia y racionalidad de sus actividades con las líneas y objetivos estratégicos definidos.

Es determinante la creación de un Nuevo Reglamento Interior, acorde con las disposiciones de Ley, que no sólo dé certidumbre a sus acciones, sino que contribuya a la proyección y utilidad de esta entidad que, como se ha dicho, desempeña funciones importantes para el éxito de los sistemas de fiscalización y anticorrupción.

El capítulo cuatro permitió soportar con evidencia empírica una serie de conclusiones relativas a la importancia que tiene el control parlamentario de la fiscalización.

15^a En la sociedad mexicana prevalece una fundada preocupación por contrarrestar los riesgos de impunidad. Igualmente, existe una profun-

da desconfianza en las instituciones que desemboca en una sospecha *a priori* hacia los políticos y servidores públicos. En ese sentido, la métrica del control parlamentario de la fiscalización superior nos permite defender la importancia que tiene esta función para asegurar un régimen en el que exista fortaleza institucional y confianza ciudadana.

Gracias a la integración de una amplia base de datos de 201 países y territorios integrantes de INTOSAI, así como el uso de apropiadas técnicas estadísticas, sirvió para probar la importancia que van teniendo diferentes variables, en específico:

16^a La mayoría de los SAI en el mundo rinden informes a sus parlamentos. El régimen de independencia de los SAI es una condición necesaria para su efectividad, pero ello no riñe con la dependencia orgánica que puedan tener del parlamento nacional si se garantiza que habrá separación entre el auditor y el auditado y se rinden informes públicos y periódicos de sus auditorías.

17^a Mediante la aplicación del Análisis de Componentes Principales se crearon dos índices que reflejan la mayor distinción entre los países, respecto de la fortaleza institucional y la confianza institucional (IFICC) y respecto de la fiscalización y el control parlamentario (IFCP).

El desarrollo humano y la desigualdad, como son definidas y medidas por el PNUD, demostraron tener el mayor poder explicativo sobre las diferencias entre países respecto a ambos índices.

18^a Al evaluar las diferencias que caracterizan a los países en su sistema de fiscalización superior, se encontró que es tan importante el papel del PAC como el del SAI. De ello se concluye que en México no debería quedar soslayado el papel de la CVASF, respecto de la creación de valor agregado al trabajo de la ASF.

19^a Al establecer una comparativa entre los niveles de desarrollo de los países y las diferencias que tienen por el sistema de fiscalización superior, se pudo constatar que el modelo de Consejo y el Westminster ofrecen mejores resultados en promedio, en ambos índices, que el modelo de Tribunal de Cuentas.

El modelo de fiscalización se probó como un factor más importante para definir la calidad de la fiscalización, que el nivel de desarrollo económico de los países, lo que en otras palabras reafirma el papel del diseño institucional.

20ª Al proponer un análisis de ambos índices, colocando el IFCP como variable independiente y el IFICC como dependiente, resultó que, en efecto, existe una correlación positiva y significativa que llega a explicar 31.7% de la varianza entre ambos índices. Esto es relevante, entre otros motivos, porque las variables que contiene cada índice son diferentes, y viene a confirmar que la eficacia de la fiscalización se traduce en mayor fortaleza institucional y confianza ciudadana.

21ª Los valores que obtiene México en ambos índices corresponden a los predichos por el modelo de regresión lineal. Esto indica que han sido exitosos los esfuerzos en desarrollar su sistema de fiscalización. En escala decimal, México obtiene 7.84 en IFCP y 6.55 en IFICC.

Asimismo, este dato es importante para reafirmar la confianza en los procesos emprendidos con la certeza de que México no es un país de corruptos y de que tiene esperanza de trascender sus problemas.

Por otro lado, al revisar las variables de gobernanza, pueden identificarse áreas de oportunidad muy pertinentes, atendiendo a la problemática de corrupción e impunidad que persiste.

22ª El indicador de porcentaje de población con al menos educación secundaria en México está por debajo de lo que podría esperarse a nivel internacional, de acuerdo con sus índices IFCP e IFICC. Puede afirmarse que la situación de México en ambos índices sería mejor si se ampliara el porcentaje de población con educación media o superior. Estos datos permiten identificar un área de oportunidad relacionada con la educación como vehículo para generar más confianza, participación y calidad en las instituciones nacionales.

23ª El índice de gobernanza mundial del Banco Mundial (WGI) identifica una doble situación en México: por un lado, un extraordinario logro en términos de regulación, transparencia y eficacia gubernamental, pero un muy pobre desempeño en términos de control de la corrupción, estabilidad y ausencia de violencia.

Al contrastar los datos que aportan ambos índices respecto de las dimensiones, encontramos que la posición de México en control de la corrupción, estabilidad y ausencia de violencia está muy por debajo del valor previsible por la recta de regresión de acuerdo con su nivel de fiscalización y control parlamentario. Ello apunta a la presencia de otros factores que pudieran explicar estas diferencias que pueden ser materia de otras interesantes investigaciones.

24^a La confianza ciudadana en sus instituciones de gobierno y en las propias expectativas de bienestar contribuyen a la reducción de la corrupción. Si se analiza de manera más puntual la satisfacción con la calidad de vida en el período de 2007 a 2013, encontramos que hay una relación directa con la percepción de la sociedad sobre la fortaleza de las instituciones y, por ende, con la confianza que generan hacia los ciudadanos.

25^a Los índices fueron sometidos a correlación con el Índice Global de Impunidad (IGI) de la Universidad de las Américas, resultando que no posee una correlación significativa. Los datos de la Encuesta de Victimización del INEGI arrojan una cifra aproximada de 97% de impunidad, lo que es un problema sumamente grave, pero el hecho de que no se haya encontrado correlación con los índices de Fiscalización y Fortaleza Institucional induce a recomendar que deben buscarse otros factores, que no han sido materia de este estudio.

26^a Con base en las correlaciones que se hicieron entre los dos índices del estudio y las variables que miden la corrupción, a saber, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y el Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial, se encontró que el primero no posee correlaciones significativas y el segundo sí. Por ello, se recomienda acudir como un indicador más significativo al que produce el Banco Mundial.

El capítulo cinco se propuso sintetizar y profundizar las enseñanzas de los hallazgos de la investigación, para establecer los grandes derroteros de una agenda que fortalezca la fiscalización superior y el combate a la corrupción.

27^a Se encontraron evidencias que demuestran la importancia de la vertiente sociocultural para influir en la corrupción, con lo que se abre toda una agenda que requiere la promoción de la ética, del sentido del bien común y la educación para la ciudadanía. Aunque no se encuentren explícitamente en la Constitución, estos conceptos deben tener cabida en la legislación. La confianza apareció repetidamente como un factor determinante de la reducción de la corrupción y la eficacia de las instituciones públicas, lo que, en concreto para México resulta deficitario, complementando la conclusión que demanda atender seriamente la recuperación de la confianza en las instituciones para revertir vicios y rezagos en la gestión y el control del sector público.

28^a En la vertiente institucional, he expuesto los importantes avances en el rediseño de tres sistemas institucionales fundamentales: penal, ju-

risdiccional y de fiscalización superior. Asimismo, se han expuesto los limitantes que quedan por lo que toca al nivel regional de la fiscalización superior, toda vez que existen importantes deficiencias a subsanar para poner en mejor forma al sistema fiscalizador de nuestro país.

29ª Se deja apuntada la necesidad de un rediseño que fortalezca y de proyección al control parlamentario de la fiscalización superior a través de la Comisión de Vigilancia, a la que se confiere esta función como punto de contacto entre el control del poder vertical y horizontal.

30ª Del estudio de las variables de corrupción y, conforme a la revisión del marco teórico, se consideró pertinente asociar el Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial con las dimensiones siguientes:

- Socialización de la corrupción, como un mecanismo de coordinación de la conducta; y se tienen expectativas negativas respecto de lo que otros harán.
- Interés egoísta sobre el cálculo del bien común.
- Presencia o ausencia de mecanismos que contrarrestan; tipifican claramente las faltas, las sanciones se imponen, se asignan responsabilidades y se otorgan garantías para las funciones de control.

31ª La posibilidad de identificar los componentes y efectos que posee el Índice de Control de la Corrupción, destacando la importancia de la cultura política, de la confianza y de la participación, que en conjunto dependen en grande medida de la educación, es un hallazgo innovador por sus implicaciones en esta problemática.

Mediante la técnica estadística de regresión lineal múltiple fue posible descomponer aquellas variables que poseen un mayor poder explicativo respecto del control (o falta de control) de la corrupción. En esta descomposición, resultaron las siguientes variables subyacentes, con sus respectivos valores constantes de incidencia:

$$ICC_i = 31.9 - 0.03PP_i - 6.34IP_i + 0.26CP_i + 1.37VRC_i - 0.43IAV_i + e_i$$

Donde:

Abreviatura	Indicador	Fuente	Naturaleza del Factor
ICC	Índice de control de la corrupción	WGI	Institucional-Estructural
PP	Población bajo la línea de pobreza	WB	Económico
IP	Interés en la política	WVS	Sociocultural
CP	Confianza en las personas	WVS	Sociocultural
VRC	Índice de voz y rendición de cuentas	WGI	Institucional-Estructural
IAV	Índice de ausencia de violencia y terrorismo	WGI	Institucional-Estructural
β_i	Constantes		
e	Error por incertidumbre del modelo que refleja el 100-87.3% no explicado.		

32^a La más importante aportación de este ejercicio es el poder focalizar políticas de Estado, dirigidas a atender esos factores que se probaron con mayor efecto respecto de la corrupción o su control, a saber:

- a) Reducción de la pobreza
- b) Interés en la política
- c) Confianza en las personas
- d) Participación en la política mediante la rendición de cuentas
- e) Control de la violencia

33^a El capítulo quinto permitió exponer dos amplios apartados dedicados al proyecto de fortalecimiento de nuestras instituciones, ya sea al nivel que abarca el control parlamentario, especialmente el que cumplen la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación y Control y, de manera más amplia, en aquello que puede agruparse en una agenda en pro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Entre los planteamientos más generales para la mejora del Sistema, expuse los siguientes:

1. Necesidad de una evaluación histórica, esto es, volver a la reflexión teórica e histórica sobre las problemáticas que enfrenta el país y las fórmulas que se han intentado para atacarlas, para aprender de ello y proponer la siguiente generación de acciones.
2. Transversalizar la lucha anticorrupción, no dejarla en manos de unos encargados, como si no se tratase de un objetivo que debe ser activamente procurado por todos los servidores públicos y adoptado como una política de Estado como tal.
3. Crear confianza mediante la participación social a través de la Contraloría Social. Ésta y todas las acciones que contribuyan a crear confianza ciudadana son indispensables.
4. En la lucha anticorrupción hay que centrar atención y recursos de manera focalizada en procesos de alto valor agregado, estos son aquellos en los que evitar la corrupción tiene una mayor importancia, así como aquellos que suponen establecer ejemplaridad que muestre un cambio de voluntad respecto a la corrupción.
5. Reducir el poder monopólico de los servidores públicos. Implementar una intensa acción para la reducción de los trámites e interacciones en los que, existiendo un poder monopólico por parte de la autoridad, hay mayores asimetrías y vulnerabilidad por la parte ciudadana a la coacción corrupta.
6. En la misma lógica, se propone ejercer una auditoría focalizada en procesos de riesgo como los de adquisiciones, en los que pueden establecerse importantes sinergias, mediante la participación ciudadana, el uso de nuevas tecnologías y la ejemplaridad de las sanciones como recomienda la OCDE.
7. Gestión por resultados. El Sistema Nacional Anticorrupción contempla la existencia de una plataforma digital y la creación de mecanismos para la evaluación de los avances de la lucha anticorrupción. En ese sentido se propone la creación de metas específicas para evaluar el desempeño del Sistema.
8. Aprovechar el impulso que tienen las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones educativas que vienen participando activamente con el recurso que les caracteriza, esto es, el conocimiento.

9. El SNAC tiene que propiciar su participación creando y divulgando investigación sobre la problemática y avances de la política anticorrupción.
10. Independencia y presupuesto basado en resultados. Siguiendo los criterios internacionalmente recomendados para asegurar la independencia y eficacia de los organismos fiscalizador y anticorrupción, se requiere asegurarles presupuestos suficientes, empero, ello no rivaliza con que existan mecanismos de rendición de cuentas que entrañen un presupuesto basado en resultados.
11. Adecuar la impartición de justicia a las exigencias del SNAC. En la lógica del punto anterior y atendiendo a la problemática de impunidad, se requiere incorporar al Poder Judicial a una dinámica de rendición de cuentas y a la generación de eficiencia en el despacho de los asuntos en proceso ante juzgados. En ese sentido una propuesta posible es mejorar el desempeño mediante incentivos económicos.

34^a En cuanto a la propuesta de un plan de trabajo para el Sistema Nacional Anticorrupción, se destacan áreas de oportunidad que requieren una adecuación de algunas disposiciones legales, como la implementación de las propuestas que a lo largo del libro han ido surgiendo para cada una de las áreas y organismos que comprende el Sistema.

35^a Por último, en la vertiente ciudadana se abren importantes tareas a partir del papel de coordinación y promoción del Comité de Participación, entre ellas, las que corresponden a un nuevo paradigma de tratamiento de la información pública, que permita el involucramiento social.

Con ello, quedamos en una especie de plataforma que nos permite ver a lo alto lo que hemos alcanzado, pero también hacemos conscientes de lo que tenemos por delante todavía como parte de esta agenda social en materia anticorrupción.

El desaliento y el descrédito son riesgos persistentes, como también lo es un manejo falto de congruencia. Las nuevas instituciones, sus mecanismos de representación y coordinación deben ser eficaces y dar resultados claros e incuestionables que muestren la existencia de una revolución administrativa que cierre el camino a la corrupción y la impunidad.

Fuentes



- Aberbach, Joel, “Republican Oversight”. *Paper at the 59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, Illinois, abril, 2001.
- Aberbach, Joel, *Keeping a Watchful Eye: The politics of congressional Oversight*, Washington, The Brookings Institution, 1990.
- Ackerman, John, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano”, en Ackerman John y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM-IIIJ, 2009.
- Adam, Alfredo y Becerril, Guillermo, *La Fiscalización en México*, México, UNAM, 1986.
- Aguirre, Alberto, “¿La captura del SNA?”, en *El Economista*, recuperado de <http://economista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2017/05/29/captura-sna>, México, 30 de mayo de 2017.
- Alonso, José Antonio y Garcimartín, “La corrupción: definición y criterios de medición”, en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (DIRS.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011.
- Ambrogio, Andrea, “Impunidad, la génesis de nuestros problemas”, en *Nexos*, 16 de febrero, 2015.
- Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en John Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM-IIIJ, 2009.

- Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.
- Axelrod, Robert, *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Banco Mundial, *Control of Corruption*, Washington, recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/cc.pdf>
- Barbosa Miguel, “Por un tribunal de cuentas”, en *Milenio* 3 de abril de 2015. En línea, disponible en http://www.milenio.com/firmas/miguel_barbosa_lacausa/tribunal-cuentas_18_493330687.html
- Barreiro, Leany, *Horizontal Accountability in Brazil: Congressional Oversight of the Executive Branch*, Centre of Brazilian Studies University of Oxford, s.f., documento en línea, disponible en <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Leany%2520Barreiro%2520Lemos%252076.pdf>.
- Bravo, Mónica y Montes, Rafael, “Fractura ‘topo’ de la SEP fiabilidad del sistema Compranet”, en *Milenio*, 7 de agosto de 2017, recuperado de http://www.milenio.com/politica/fractura-topo-sep-fiabilidad-compranet-licitacion-error-contrato-milenio_0_1007299266.html.
- Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la revolución*, México, Eusebio Gómez, 1920.
- Carey, John, “Discipline, accountability, and legislative voting in Latin America”. *Comparative Politics*, Vol. 35, núm. 2, ene., 2003.
- Casar, María Amparo, “Tapaos los unos a los otros”, en *Excélsior*, México, 5 de noviembre de 2014.
- Casar, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015.
- Castrejón, Guillermo y Díaz, Irene, *Control, fiscalización y transparencia*, México, Novum, 2013.
- CESIJ, Índice Global de Impunidad, Puebla, UDLAP, 2015, recuperado de: <http://blog.udlap.mx/blog/2016/02/igimex/>
- Cortés, Federico, “Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción”, en vv.AA., *Certamen Nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, México, ASF, 2011.

CVASF, *Compendio de términos legales de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013.

Diario Oficial de la Federación, 14 de noviembre de 2001, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758255&fecha=14/11/2001

Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2014, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376845&fecha=22/12/2014

Efrén Arellano Trejo, *Impacto de la corrupción en la desconfianza política*, CESOP, Cámara de Diputados, s.f.

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Descifrando la Corrupción*, México, documento en línea, disponible en <http://ethos.org.mx/es/publicaciones/reporte-ethos/resumen-2/>, 2017, fecha de consulta 4 de junio de 2017.

Fernández, Jorge, “La Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República”, en John Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM-III, 2009.

Figuroa, Aimeé *et al.*, *Auditorías superiores locales en México. Análisis de su normatividad, prácticas y transparencia*, M.A. Porrúa, México, 2015.

Fukuyama, Francis, “What is corruption?”, Ensayo publicado en la antología del Primer Ministro del Reino Unido, documento en línea, recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#francis-fukuyama-what-is-corruption>, 12 de mayo de 2016.

Fukuyama, Francis, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Washington, DC, Farrar, Straus & Giroux, 2014.

García Dora, *Metodología del trabajo de investigación*, Trillas-Universidad Anáhuac, México, 2015.

García Eduardo y Sánchez Ernesto, “Primera evaluación nacional de riesgos en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”, en Puntos Finos, México, febrero 2017. <https://www.ccpm.org.mx/avisos/primera-evaluacion-nacional-de-riesgos-puntos-finos-febrero-2017.pdf>, fecha de consulta, 26/07/2017.

Gómez, Arely, *Exposición en el Foro de Integridad y anticorrupción de la OCDE*, París, 30 de marzo de 2017.

- Grootaert, Christiaan y Thierry van, Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital: a Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*, The World Bank Social Development Family Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Abril, 2001.
- Gwyn, William, “The separation of powers and modern forms of democratic government”, en *Separation of Powers – Does It Still Work?* (eds. Robert A. Goldwin y Art Kaufman), Washington, DC: American Enterprise Institute, 1986.
- Hallivis, Manuel, “Presentación”, en AA.VV., *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2015.
- Hedger Edward y Andrew Blick, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of Public Accounts Committees*, London, ODI-United Kingdom Audit Office, 2008.
- Hellman, J. y Kaufmann, D., “La captura del Estado en las economías en transición”, en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, 2001.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán: La materia, la forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Madrid, Alianza, 1994.
- IMCO-Transparencia Mexicana, *La ruta de implementación del sistema nacional anticorrupción, 2016*, documento en línea, disponible en p. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-SNA-Documento_Completo.pdf
- IMCP, *Norma internacional de auditoría 200 objetivos generales del auditor independiente y conducción de una auditoría, de acuerdo con las normas internacionales de auditoría*, México 2009. Documento en línea http://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/NIA_200.pdf, fecha de consulta, 26/07/2017
- International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR), *Follow the Money: Corruption, Money Laundering & Organized Crime*, 2016, documento en línea, recuperado de <http://icclr.law.ubc.ca/cmoc2016>
- International Organization of Supreme Audit Institutions, *INTOSAI: 50 Years (1953-2003)*, Viena, 2004, recuperado de <http://www.INTOSAI.org/uploads/4124efests-chrift.pdf> Consultada el 6 de marzo, 2016.
- International Organization of Supreme Audit Institutions, *ISSAI 10. Declaración de México sobre Independencia*, Viena, INTOSAI, s.f. recuperada de http://es.issai.org/media/14491/issai_10_s.pdf , consultada el 6 de marzo 2016.

- International Organization of Supreme Audit Institutions, *ISSAI-Normas Profesionales para Entidades de Fiscalización Superiores*, recuperado de <http://es.issai.org/> consultada el 6 de marzo 2016.
- Kaufmann Daniel, “Myths and realities of governance and corruption”, en *Munich Personal RePEc Archive*.
- Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998, p. 26.
- Krauze, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, *Personas e ideas*, 03 de diciembre de 1995. Documento en línea, recuperado de <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>, fecha de consulta 21 de febrero de 2017.
- Le Clercq, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo, (coords.), *Índice Global de Impunidad México 101-MEX*, Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia, Puebla, Universidad de las Américas, 2016, recuperado de https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_E.SP.pdf
- Lebart Ludovic, et al., *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, Dunod, París, 1995.
- Lindblom, Charles, “The science of muddling through”, en *Public Administration Review*, núm. xxxix, 1959. Traducción al español: Margarita Bojalil, en L. Aguilar, *Antología II. La hechura de las políticas públicas*, México, M.A. Porrúa, 2003.
- López, Sergio; Merino, Mauricio y Morales, Lourdes, *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*, México, ASF- CIDE-RRC, 2011.
- Lowi, Theodore, *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton, 1969.
- Mainwaring, Scott, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, Christopher Welna y Scott Mainwaring (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- Maldonado Luis, “Prólogo”, en A. Romero y L. Bolaños (COMPS.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, México, UEC-Cámara de Diputados.
- Maldonado, Luis, “Prólogo”, en Alejandro Romero, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, CEDIP-Cámara de Diputados, 2016.
- Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, en *El Cotidiano* 190, marzo-abril, 2015.

- Marván María *et al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, UNAM, México, 2016.
- Marván, María, “Integridad electoral”, en *Excelsior*, 17 de agosto de 2017. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2017/08/17/1182194>
- McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas, “Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms”, en *American Journal of Political Science*, vol. 28
- Michel, J., “Need for accountability to sustain democracy”, presentación en el *Fifth International Conference on New Developments in Government Financial Management*, Florida, 1991.
- Michel, Roberto, *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, s.e., México, 2009.
- Mijangos, María de la Luz, *Hacia un sistema nacional de fiscalización*, Conferencia impartida en la UEC-Cámara de Diputados, 28 de agosto de 2012.
- Mora-Donatto, Cecilia, *La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006*, México, IJ-UNAM, 2007.
- Mora-Donatto, Cecilia, *El congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015.
- Morales, Alberto y Ramos, Jorge, “Crítica designación en Sistema Anticorrupción”, en *El Universal*, recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/31/critican-designacion-en-sistema-anticorrupcion>, México, 31 de mayo de 2017.
- Morales, Alberto, “Piden transparentar la elección de Salgado”, en *El Universal*, documento en línea, recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/1/piden-transparentar-eleccion-de-salgado>, México, 01 de junio de 2017.
- Moreno Roberto, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza”, en Moreno Roberto (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, Toluca, UAEM-IAPEM, 2014.
- Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, IIS-IAPEM, México, 2012.

- Mulas-Granados, Carlos, “Los indicadores de corrupción en Iberoamérica”, en Alonso y Mulas-Granados (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011.
- Naím Moisés, “¿Causa desigualdad la corrupción?”, en *El País*, Madrid, 24 de mayo de 2014.
- Nardo, Michela *et al.*, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, París, OECD, 2008.
- O’Donell, Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre de 2004.
- Ocampo, Blanca, *Propuesta de atributos esenciales para la coordinación del Sistema Nacional de Fiscalización*, Tesis para obtener el grado de Doctora en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.
- OECD, *Corruption: a Glossary of International Standards in Criminal Law*, París, OCDE, 2008.
- OECD, *Integrity Review Highlights*, recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/mexico-integrity-review-highlights.pdf>.
- OECD, *Mexico’s National Auditing System-Contributing to Greater Accountability, Integrity and Transparency*, presentado durante la Semana de la Integridad, París, del 18 al 22 de abril de 2016. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/Estudios_OCDE_-_Gob_Pub_-_SNF.pdf
- OECD, *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, Sigma Papers No. 33, París, OECD Publishing, 2002, document en línea, recuperado de http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5kml60vd5x8r.pdf?expires=1457329541&id=id&acc_name=guest&checksum=F000FB9A46E60BE, consultada 6 de marzo, 2016.
- OECD, *Recomendación del Consejo de Contratación Pública*, París, OECD, 2015. <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- Oleszek, Walter, *Congressional oversight: an overview*, *Congressional Research Service*, Washington, 2010.
- Orgul, Morrys, *Congress Oversees the Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1976.

- Ortega, Jesús, “Tribunal de Cuentas en la Ciudad de México”, en *Excelsior*, 8 de noviembre de 2016. En línea, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jesus-ortega-martinez/2016/11/08/1126850>
- Ortiz Jorge, El impacto de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno, Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara, México, 2016.
- Ortiz, Jorge, *Incidencia de la fiscalización superior en la eficiencia del gobierno: una revisión internacional*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.
- Ortiz, Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016.
- Ortiz, Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.
- Pérez de Acha, “Magistrados anticorrupción”, en *Animal Político*, 8 de agosto de 2017. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-otra-corte/2017/08/08/magistrados-anticorrupcion/>
- Piketty Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Siglo XXI, México, 2014.
- PNUD, Índice de Desarrollo Humano, Documento en línea, disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>
- Portal, Juan Manuel, *Mensaje del Auditor Superior de la Federación en la entrega del Informe General Cuenta Pública, 2012*. México, 2014. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_del_ASF_IRC_P20_12_20_feb_2014.pdf.
- Portal, Juan Manuel, *Autonomía constitucional de la AFS*, México, RRC-CIDE, 2013.
- Portal Martínez, “¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir a la corrupción?” en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo 4, UEC-Cámara de Diputados, México 2017 (de próxima aparición).
- Portal, Juan Manuel, *Entrega del Informe General Cuenta Pública 2015, Mensaje del Auditor Superior de la Federación*, 15 de febrero de 2017, recuperado de http://asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Mensaje_ASF_IRCP15.pdf
- Prats, Joan “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* núm. 10, 2001.
- Przeworski, Adam *et al.*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

- Putnam Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Putnam, Robert, “Making social capital work”, Harvard University, Paper No. 96-4, June 1996.
- Red por la Rendición de Cuentas, “Exhorta RRC a Senado a diálogos abiertos para nombramientos del SNA”, boletín de prensa recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/exhorta-rrc-a-senado-a-tener-dialogos-para-nombramientos-en-sna/>, 26 de abril de 2017.
- Reguera Rodríguez, Manuel, “Ética y juricidad en el contexto contemporáneo”, en AA.VV., *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 2, México, Cámara de Diputados, CVASF, UEC, 2015.
- Reta, Carlos, “El Tribunal Superior de Justicia Administrativa: eje del Sistema Nacional Anticorrupción”, en Romero y Bolaños (coords.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, Cámara de Diputados, México, CVASF, UEC, 2016.
- Ricardo Uvalle, “Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo”, en R. Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, UAEM, Toluca, 2014.
- Robertson Gordon, *Independence of Auditors General: A 2013 update of a survey of Australian and New Zealand legislation*, Commissioned by the Victorian Auditor Generals Office, Documento en línea, disponible en <http://www.acag.org.au/Independence-of-Auditors-General-in-ANZ-2013.pdf>
- Robles, Leticia, “Nace mudo el Sistema contra la Corrupción; borran área de comunicación” en *Excelsior*, México, 8 de agosto de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/08/1180257>
- Romero, A. y Bolaños, L. (comps.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, México UEC-Cámara de Diputados, 2016.
- Romero, Alejandro, “El Sistema Nacional Anticorrupción y el Control Parlamentario”, en *Foro Jurídico*, Octubre 2015.
- Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, CEDIP-Cámara de Diputados, 2016.
- Romero, Alejandro, *Innovación Judicial*, México, Porrúa-U-P, 2007.
- Romero, Alejandro, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE-Universidad Anáhuac, 2015.

- Salcedo, Roberto, “La ASF dentro del proceso de rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, *Cuadernos de Rendición de Cuentas, México*, núm. 6, RRC-CIDE, México, 2013.
- Salvatore, Dominick y Reagle, Derrick, *Statistics and Econometrics*, Pittsburgh, McGraw Hill, 2002 (2).
- Sánchez, José Juan, “La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 125, vol. XLVI, núm. 2, mayo-agosto, 2011.
- Santiso, Carlos, “Los esfuerzos de Chile en materia de probidad y transparencia, desde una perspectiva internacional”, conferencia recuperada de: [http://observatorioanticorruptcion .cl/](http://observatorioanticorruptcion.cl/), 2015.
- Scicchitano, Michael, “Congressional oversight: The case of the clean air act”, *Legislative Studies Quarterly*, XI, 1986.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Unidad de Inteligencia Financiera*, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23251/Presentacion_Inteligencia_Financiera.pdf
- Seldadyo, Harry y de Haan, Jakob, *The Determinants of Corruption: Literature Survey and New Evidence*, University of Groningen, recuperado de: http://projects.iq.harvard.edu/gov_2126/files/seldadyo_determinants_corruption.pdf
- Sen Amrtya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Buenos Aires, 2000.
- Serrano Jesús y Emiliano Alejandro, “El estudio estadístico de la fiscalización superior y el control parlamentario”, en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo 4, UEC-Cámara de Diputados, México, 2017 (de próxima aparición).
- Serrano Sánchez, Jesús Antonio, “Control interno, ética y combate a la corrupción”, en A. Romero y L. Bolaños (comps.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, UEC-Cámara de Diputados.
- Serrano, Jesús Antonio, “La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, 2009, vol. 6, núm. 12, México, UACM, p. 234.
- Serrano, Jesús Antonio, *La gestión del conocimiento y el control interno en el Sector Público Federal, crítica a la racionalidad administrativa*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

- Sodi Ricardo, “Epílogo”, en A. Romero, *Visión Integral del Sistema Nacional Anti-corrupción*, México, INACIPE-Universidad Anáhuac, 2015.
- Sodi, Ricardo, Conferencia *Construcción de un programa para la seguridad nacional 2018-2024*, impartida el 7 de agosto de 2017 en la Cámara de Diputados, México.
- Solares, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.
- Stapenhurst, R., *Budgetary Oversight in Westminster and Francophone Parliaments Compared – What Can They Learn from Each Another*, Mimeo, 2014.
- Stapenhurst, Rick et al., *Scrutinizing Public Expenditures; Assessing the Performance of Public Accounts Committees*, documento de discusión preparado para el World Bank Institute, Washington, 2005.
- Tanzi, Vito, “Corruption: arm’s length relationships and markets”, en Fiorentini y Peltzman (eds.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Terrádez Manuel, “Análisis de componentes principales”, Universitat Oberta de Catalunya. Documento en línea, disponible en https://www.uoc.edu/in3/emath/docs/Componentes_principales.pdf
- Tichakorn, Hill, “Gingrich: Government’s problem is ‘Gotcha’ culture”, en *Federal Times*, 18 de julio de 2005.
- Triola, Mario *Estadística*, Pearson Addison Wesley, México, 2004.
- Ugalde, Luis Carlos, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero, 2015.
- Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, IFE, 2002.
- Ugalde, Luis Carlos, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, csis Press, Washington, 2000.
- Urrutia, Alonso, “Queda instalado el comité coordinador del sistema nacional: Convoa Peschard a suscribir un ‘gran pacto’ contra la corrupción”, en *La Jornada*, miércoles 5 de abril de 2017.

- Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IJ-UNAM, 2007.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa, 2006.
- Vargas Germán, *Tratado de Epistemología*, San Pablo, Bogotá, 2003.
- Villoria, Manuel, *Ética pública y corrupción, cursos de ética administrativa*, Madrid, Tecnos, 2000.
- VV.AA., “Accountability”, *Encyclopaedia of Governance Vol. I*, recuperado de http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CCX34702_00013&v=2.1&u=amigo05&it=r&p=GvRL&sw=w&asid=b729f166a_e90d8b2_651dbe73d86133fa, consultada el 7 de marzo de 2016.
- White, Fidelma y Hollingsworth, Kathryn, *Audit, Accountability, and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1999, recuperado de <http://www.questia.com/read/49024195/audit-accountability-and-government>.
- Woodrow, Wilson, *Congressional Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1885.
- Workshop on Congressional Oversight and Investigations*, H. Doc, No. 96-217 GPO, Washington, DC, 1979.
- Zaid, Gabriel, “La propiedad privada de las funciones públicas”, en *Vuelta*, México, noviembre de 1986.

Anexos



Anexo 1

Fuentes e indicadores recabados en la integración de la base de datos para análisis

INTOSAI:

- Grupo de trabajo (SAI) en INTOSAI
- Código de país
- Nombre del país
- Nombre del SAI
- Cuenta con página web
- Página web del SAI
- A quién reporta el SAI
- Otra entidad a la que reporta el SAI
- Cuenta con PAC
- Nombre del PAC si existe
- Nivel de Independencia del SAI
- Fecha última legislación en materia de Fiscalización

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- Ranking del Índice de Desarrollo Humano
- Índice de Desarrollo Humano (HDI) 2013
- Ingreso per cápita 2013
- Crecimiento Promedio del HDI 2000-2013
- Coeficiente de desigualdad humana HDI
- Medida del GINI decimal
- Población con al menos educación secundaria
- Profesores con capacitación en educación primaria
- Desempeño escolar a los 15 años en matemáticas
- Desempeño escolar a los 15 años en lectura

- Desempeño escolar a los 15 años en ciencias
- Relación alumnos-maestro
- Gasto en Educación
- PIB per cápita 2012

BANCO MUNDIAL

- Medida del GINI no decimal
- Año en que el Banco Mundial documentó el GINI
- Ranking de desigualdad (GINI)
- Crecimiento promedio del PIB en los últimos 5 años
- Deuda promedio en los últimos 6 años
- Impuesto al ingreso y ganancias (% del total de los impuestos) 2005-2012
- Gasto en investigación y desarrollo 2005-2012
- Población en prisión por 100 000 hbs. periodo 2002-2013
- Desempleo de largo plazo 2005-2012
- Taza de homicidios 2008-2011
- Satisfacción con la calidad de la educación % 2012
- Satisfacción con la calidad de la salud % 2008-2012
- Satisfacción con la calidad del estándar de vida % 2007-2013
- Satisfacción con el empleo % 2007-2012
- Satisfacción con la seguridad % 2007-2012
- Índice de Satisfacción 2007-2012
- Percepción positiva del mercado de trabajo % 2007-2012
- Confianza en otras personas % 2009-2011
- Confianza en el gobierno % 2007-2012
- Pobreza multidimensional %
- Pobreza aguda %
- *Continuum* de corrupción
- Índice de Gobernanza Global - Voz y rendición de cuentas

- Índice de Gobernanza Global - Eficacia del gobierno
- Índice de Gobernanza Global - Calidad regulatoria
- Índice de Gobernanza Global - Estado de Derecho
- Índice de Gobernanza Global - Control de la corrupción
- Índice de Gobernanza Global - Estabilidad política y ausencia de violencia
- Índice de Gobernanza Global, Promedio

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

- Índice de percepción de la corrupción 2010 TI
- Índice de percepción de la corrupción 2014 TI
- Índice de pago de sobornos 2011_TI
- Ética de los negocios 2011_TI

BAROMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN (T.I.)

- Confianza en el Parlamento
- BGC_q2 ¿En qué extensión cree usted que la corrupción es un problema en el sector público de su país?
- BGC ¿En qué extensión cree usted que la corrupción es un problema en el parlamento o legislatura de su país?
- BGC_q6 Percepción de corrupción entre los funcionarios públicos
- BGC_q7 ¿Ha pagado un soborno a cambio de alguno de los 8 servicios siguientes...? %
- BGC_q5 ¿Qué tan efectiva cree usted que son las acciones del gobierno en la lucha contra la corrupción?

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA, CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA

- Ranking de impunidad IGI UDLAP
- Medida del IGI impunidad UDLAP
- Dimensión estructural del sistema de seguridad IGI UDLAP
- Dimensión estructural del sistema de justicia IGI UDLAP

- Dimensión funcional del sistema de seguridad IGI UDLAP
- Dimensión funcional del sistema de justicia IGI UDLAP
- Dimensión derechos humanos del sistema de seguridad IGI UDLAP
- Dimensión derechos humanos del sistema de justicia IGI UDLAP

OPEN BUDGET SURVEY (OBS) de la
INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

- Índice de presupuesto abierto
- ¿Tienen los comités legislativos audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (es decir, ministerios, departamentos y agencias) en las que se escucha el testimonio del poder ejecutivo?
- ¿Tienen los comités legislativos audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (es decir, ministerios, departamentos y agencias) en las que se escucha el testimonio del público?
- ¿Las comisiones legislativas que celebran audiencias públicas sobre el presupuesto publican informes sobre estas audiencias?
- ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) mantiene mecanismos formales a través de los cuales el público puede ayudar a formular su programa de auditoría (identificando las agencias, programas o proyectos que deben ser auditados)?
- ¿Existe en la legislatura un comité que celebra audiencias públicas para revisar y examinar los informes de auditoría?
- ¿Existe uno o varios comités legislativos que celebran audiencias públicas sobre el marco macroeconómico y fiscal presentado en el presupuesto en el que se escuchan testimonios del poder ejecutivo y del público?
- ¿Quién determina el presupuesto de la entidad fiscalizadora superior (EFS)?
- ¿Una rama de gobierno, que no sea el ejecutivo (como la legislatura o el poder judicial), deberá dar un consentimiento final antes de que el jefe de la EFS pueda ser destituido?
- ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) proporciona información formal y detallada al público sobre cómo se han utilizado sus insu-

mos para determinar su programa de auditoría o en los informes de auditoría?

- ¿Ha establecido la entidad fiscalizadora superior (EFS) un sistema de supervisión para proporcionar evaluaciones permanentes e independientes de sus procesos de auditoría (un sistema de aseguramiento de la calidad)?
- ¿La EFS tiene la facultad discrecional de realizar las auditorías que desee?
- ¿Cuánto tiempo después del final del año fiscal son auditados y liberados los gastos anuales finales de los departamentos nacionales (excepto los programas secretos)?
- ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) mantiene alguna comunicación con el público sobre sus informes de auditoría más allá de simplemente hacer que estos informes estén disponibles al público?
- ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) mantiene mecanismos formales a través de los cuales el público puede participar en las investigaciones de auditoría (como encuestados, testigos, etc.)?

Anexo 2

Relación de entidades de fiscalización y de control parlamentario en el mundo

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Afghanistan	The Supreme Audit Office of the Islamic Republic of Afghanistan.	http://www.sao.gov.af	Ejecutivo	s.d.	Autonomía limitada
EUROSAI	Albania	State Supreme Audit of the Republic of Albania	http://www.klish.org.al/web/THE_SUPREME_STATE_AUDIT_1_2.php	Parlamento	s.d.	Autonomía limitada
EUROSAI	Alemania	Bundesrechnungshof	http://www.bundesrechnungshof.de/	Parlamento	Appropriations Committee	Autonomía
PASAI	American Samoa	Territorial Audit Office	http://www.americansamoa.gov/departments/agencies/audit.htm	s.d.	s.d.	s.d.
EUROSAI	Andorra	Tribunal de Comptes	http://www.tribunaldecomptes.ad/	Consejo	No tiene	Independencia
AFROSAI	Angola	Tribunal de Contas	http://www.tcontas.ao/	No emite informe	No tiene	Autonomía
CAROSAI	Anguilla	Audit Department – Anguilla	http://www.audit.gov.ai/	s.d.	s.d.	s.d.
CAROSAI	Antigua & Barbuda	Audit Department	http://www.ab.gov.ag/article_details.php?id=331&category=54	Ejecutivo	s.d.	Sin independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Arabia Saudita	General Auditing Bureau	www.gab.gov.sa/	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Argelia	Cour des Comptes	www.ccomptes.org.dz	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
OLACEFS	Argentina	Auditoría General de la Nación	http://www.agn.gov.ar/	Parlamento	s.d.	Autonomía limitada
ASOSAI	Armenia	Chamber of Control of the Republic of Armenia	www.coc.am/DefaultEng.aspx	Parlamento	s.d.	Autonomía limitada
CAROSAI	Aruba	Court of Audit of Aruba	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
ASOSAI	Australia	Australia National Audit Office	www.anao.gov.au/	Parlamento	Joint Committee of Public Accounts and Audit	Independencia
EUROSAI	Austria	Austrian Court of Audit	http://www.rechnungshof.gv.at	Parlamento	Austrian Court of Audit Committee	Independencia
ASOSAI	Azerbaijan	Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan	http://www.ach.gov.az	Parlamento	s.d.	Independencia limitada
CAROSAI	Bahamas	Office of the Auditor General	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
ASOSAI	Bahrain	National Audit Office	www.nao.gov.bh	s.d.	s.d.	Autonomía
ASOSAI	Bangladesh	Office of the Comptroller and Auditor General of Bangladesh	www.cagbd.org	Ejecutivo	Public Accounts Committee	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
CAROSAI	Barbados	The Office of the Auditor General	http://www.bao.gov.bb/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
EUROSAI	Belarus	The State Control Committee	http://www.kgk.gov.by/	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
EUROSAI	Bélgica	Cour des Comptes	http://www.courdescomptes.be/	Parlamento	Commission du comptabilité	Independencia
OLACEFS	Belice	Auditoría General	http://www.audit.gov.bz/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	Benin	Chambre des Comptes de la Cour Suprême	www.coursupreme.gouv.bj	s.d.	s.d.	s.d.
CAROSAI	Bermuda	The Office of the Auditor General	http://www.oagbermuda.gov.bm/portal/server.php?http://www.oagbermuda.gov.bm/portal/server.pt	Parlamento	Committee on the Office of the Auditor	s.d.
ASOSAI	Bhutan	Royal Audit Authority	http://www.bhutanaudit.gov.bt	No emite informe	s.d.	Autonomía limitada
OLACEFS	Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia	http://www.contraloria.gob.bo/portal/	Informe social	No tiene	Autonomía limitada
EUROSAI	Bosnia y Herzegovina	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine	http://www.revizija.gov.ba/	s.d.	s.d.	s.d.

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
AFROSAI	Botswana	Office of the Auditor General	www.oag.org.bw	s.d.	s.d.	s.d.
OLACEFS	Brasil	Tribunal de Contas da União	http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU	Parlamento	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	Autonomía
CAROSAI	British Virgin Islands	Office of the Chief Auditor	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
ASOSAI	Brunei Darussalam	Audit Department of Brunei Darussalam	www.audit.gov.bn/	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
EUROSAI	Bulgaria	National Audit Office	http://www.bulnao.government.bg	Parlamento	Budget and Finance Committee	Independencia
AFROSAI	Burkina-Faso	Cour des Comptes	www.cour-comptes.gov.bf	Parlamento	No tiene	Autonomía
AFROSAI	Burundi	Inspection Générale de l'Etat	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Cabo Verde	Tribunal de Contas	http://www.tribunalcontas.cv	No emite informe	No tiene	Autonomía
ASOSAI	Camboya	National Audit Authority of Cambodia	www.naa.gov.kh	Parlamento	s.d.	Sin independencia
AFROSAI	Cameroun	Contrôle Supérieur de l'État	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
CAROSAI	Cayman Islands	Office of the Auditor General	http://www.auditorgeneral.gov.ky/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	CentraÁfrica	Inspection Général d'Etat	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Chad	Cour Suprême du Tchad	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
OLACEFS	Chile	Contraloría General de la República de Chile	http://www.contraloria.cl	Informe social	Comisión Revisora de Cuentas	Autonomía
ASOSAI	China	National Audit Office of People's Republic of China (CNAO)	www.audit.gov.cn/	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
EUROSAI	Chipre	Auditor General	www.audit.gov.cy/	Ejecutivo	No tiene	Independencia
OLACEFS	Colombia	Contraloría General de la República	http://www.contraloriagen.gov.co/	Parlamento	Comisión Legal de Cuentas	Autonomía
AFROSAI	Comoros Islands	Commission de Vérification des Comptes	s.d.	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
AFROSAI	Congo	Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire	s.d.	Parlamento	s.d.	Independencia
PASAI	Cook Islands	Office of Public Expenditure Review Committee and Audit	http://www.auditoffice.gov.ck/	Parlamento	Public Expenditure Review Committee	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
AFROSAL	Costa de Marfil	Chambre des Comptes de Côte d'Ivoire	www.courdescomptesci.com	No emite informe	No tiene	Autonomía
OLACEFS	Costa Rica	Contraloría General de la República	http://www.cgr.go.cr/	Parlamento	Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos	Independencia
EUROSAL	Croacia	State Audit Office	http://www.revizija.hr/	Parlamento	s.d.	Independencia
OLACEFS	Cuba	Contraloría General de la República de Cuba	http://www.contraloria.cu/	Parlamento	No tiene	Independencia
OLACEFS	Curazao	Contraloría General de Curazao	http://www.rekenkammercuracao.cw/	s.d.	s.d.	s.d.
EUROSAL	Dinamarca	Rigsrevisionen	http://www.rigsrevisionen.dk/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAL	Djibouti	Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire	http://www.ccdb.dj/	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
CAROSAL	Dominica	Office of Director of Audit	s.d.	Ejecutivo	No tiene	Independencia
OLACEFS	Ecuador	Contraloría General del Estado de la República del Ecuador	http://www.contraloria.gob.ec	Parlamento	Comisión de Fiscalización y Control Político	s.d.

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
AFROSAI	Egipto	Accountability State Authority	www.asa.gov.eg	s.d.	s.d.	Independencia
OLACEFS	El Salvador	Corte de Cuentas de la República de El Salvador	http://www.cortedecuentas.gob.sv	Parlamento	Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto	Autonomía
ASOSAI	Emiratos Árabes Unidos	State Audit Institution	http://saiwb1.saiuae.gov.ae/English/aboutsai/Pages/misionvision.aspx?menuid=1	Consejo	s.d.	s.d.
EUROSAI	Eslovaquia	Supreme Audit Office of The Slovak Republic	http://www.rs-rs.si/rtrs/rtrs-eng.nsf	Parlamento	s.d.	Independencia
EUROSAI	Eslovenia	Court of Audit	http://www.rs-rs.si/rtrs/rtrs-eng.nsf	Parlamento	Budget Supervision Commission mittee	Autonomía
EUROSAI	España	Tribunal de Cuentas	http://www.tcu.es	Parlamento	Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
PASAI	Estados Federados de Micronesia	Office of the National Public Auditor	http://www.fsmopa.fm	s.d.	s.d.	s.d.
Sin grupo	Estados Unidos de América	Government Accountability Office	http://www.gao.gov	Parlamento	Committee on oversight & government reform	Independencia
EUROSAI	Estonia	National Audit Office	http://www.rigikontroll.ee/	Parlamento	Committee on the Control of the State Budget	Autonomía
AFROSAI	Etiopia	Office of the Federal Auditor General	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
PASAI	Fiji	Office of the Auditor General	http://www.oag.gov.fj/	Parlamento	s.d.	Independencia
ASOSAI	Filipinas	Commission on Audit	www.coa.gov.ph	Ejecutivo	s.d.	Autonomía limitada
EUROSAI	Finlandia	National Audit Office	http://www.vtv.fi/	Parlamento	Audit Committee	Independencia
EUROSAI	Francia	Cour des Comptes	http://www.ccomptes.fr/	Parlamento	Commission des finances	Autonomía
PASAI	French Polynesia	Chambre territoriale des Comptes de la Polynesie Francaise	http://www.ccomptes.fr/	s.d.	s.d.	s.d.

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
AFROSAI	Gabon	Cour des Comptes	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Gambia	Auditor General's Office	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
ASOSAI	Georgia	State Audit Office of Georgia	www.sao.ge	Parlamento	s.d.	Independencia
AFROSAI	Ghana	Office of the Auditor-General	s.d.	Parlamento	s.d.	Independencia
EUROSAI	Grecia	Court of Audit	http://www.elsyn.gr	Parlamento	s.d.	Independencia
CAROSAI	Grenada	Audit Department of Grenada	http://www.gov.gd/documents.html	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
PASAI	Guam	Office of Public Accountability	http://www.opaguam.org/	s.d.	s.d.	Autonomía
OLACEFS	Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala	http://www.contraloria.gob.gt/	Parlamento	No tiene	Independencia
AFROSAI	Guinea	L'Inspection Générale d'Etat	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Guinea Ecuatorial	Dirección General de Control Financiero	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Guinea Bissau	Dirección General de Control Financiero	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
CAROSAI	Guyana	Audit Office of Guyana	http://www.audit.org.gy/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
CAROSAI	Haití	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif	http://www.sdn.mefhaiti.gouv.ht/lois/CSCCA/AIK_TM.php	Ejecutivo	No tiene	Independencia
EUROSAI	Holanda	Court of Audit	http://www.courtfaudit.nl/	Parlamento	Public Expenditure committee	Autonomía
OLACEFS	Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras	http://www.tsc.gob.hn/	Parlamento	No tiene	Autonomía
EUROSAI	Hungría	State Audit Office of Hungary	http://www.asz.hu/en/home	Parlamento	Committee on the Control of the State Budget	Independencia
ASOSAI	India	Office of the Comptroller and Auditor General	http://cag.gov.in	Parlamento	Public Accounts Committee/Committee on Public Undertakings	Independencia
ASOSAI	Indonesia	Audit Board of the Republic of Indonesia	www.bpk.go.id	Parlamento	Commission on Plan and Budget and Audit	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Irán	Supreme Audit Court	www.dmk.ir	Parlamento	Commission on Plan and Budget and Auditing of Parliament	s.d.
ASOSAI	Iraq	Federal Board of Supreme Audit	http://www.d-ragaba-m.iq/pages_en/default_en.aspx	Parlamento	s.d.	s.d.
EUROSAI	Irlanda	Office of the Comptroller and Auditor General	http://www.audgen.gov.ie	Parlamento	Committee of Public Accounts	Independencia
EUROSAI	Islandia	National Audit Office	http://www.rikisend.is/	Parlamento	Constitutional and Supervisory Committee	Independencia
ASOSAI	Israel	Office of the State Comptroller and Ombudsman	www.mevaker.gov.il/	Parlamento	State Control Committee	Independencia
EUROSAI	Italia	Corte dei Conti	http://www.corteconti.it/	Parlamento	s.d.	Autonomía
CAROSAI	Jamaica	The Audit Department	http://www.auditorgeneral.gov.jm/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Japón	Board of Audit of Japan	www.jbaudit.go.jp/	Parlamento	Committee on Audit	Independencia
ASOSAI	Jordania	Audit Bureau of Jordan	www.audit-bureau.gov.jo/	Parlamento	s.d.	Independencia limitada
ASOSAI	Kazakhstan	The Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of the Republic of Kazakhstan	www.esep.kz	Ejecutivo	s.d.	Sin independencia
AFROSAI	Kenya	Controller and Auditor General	www.kenao.go.ke	Parlamento	Public Accounts Committees	Independencia
PASAI	Kiribati	National Audit Office	http://www.knao.gov.ki/	Parlamento	s.d.	Autonomía
ASOSAI	Korea del Sur	Board of Audit and Inspection (BAI)	www.bai.go.kr	Parlamento	s.d.	Independencia
ASOSAI	Kuwait	The State Audit Bureau	www.sabq8.org/	Parlamento	s.d.	Independencia
ASOSAI	Kyrgyz	Accounts Chamber of the Kyrgyz Republic	www.esep.kg	Ejecutivo	s.d.	Independencia
ASOSAI	Laos	State Audit Organization	s.d.	Parlamento	s.d.	Independencia
EUROSAI	Latvia	State Audit Office of the Republic of Latvia	http://www.lrvk.gov.lv/	Parlamento	Public Expenditure and Audit Committee	Autonomía

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
AFROSAI	Lesotho	Office of the Auditor General	http://www.auditgen.org.ls/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	Liberia	General Auditing Commission	www.gacliberia.com	Parlamento	Committee on Public Accounts and Expenditure	Independencia
AFROSAI	Libia	Libyan Audit Bureau	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
EUROSAI	Liechtenstein	Finanzkontrolle des Fürstentums Liechtenstein	http://www.fk.li/li/	s.d.	s.d.	s.d.
EUROSAI	Lituania	National Audit Office	http://www.vktrole.lt/	Parlamento	Committee on Audit	Independencia
EUROSAI	Luxemburgo	Cour des Comptes	http://www.cour-des-comptes.lu/	Parlamento	s.d.	Autonomía
EUROSAI	Macedonia	State Audit Office of the former Yugoslav Republic of Macedonia	http://www.dzr.mk/	Parlamento	No tiene	Independencia
AFROSAI	Madagascar	Chambre à la Cour des Comptes	s.d.	No emite informe	No tiene	Autonomía
AFROSAI	Malawi	National Audit Office	s.d.	s.d.	No tiene	Independencia
ASOSAI	Malaysia	National Audit Department of Malaysia	www.audit.gov.my	Aut. Monocrática	No tiene	Independencia limitada

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Maldivas	Auditor General's Office	www.audit.gov.mv	Parlamento	s.d.	s.d.
AFROSAI	Mali	Contrôle Général des Services Publics	http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com_content&view=article&id=4839&Itemid=100281	Ejecutivo	No tiene	Sin independencia
EUROSAI	Malta	National Audit Office	http://nao.gov.mt/	Parlamento	Public Accounts Committee y National Audit Office Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	Marruecos	Cour des Comptes	http://www.courdescomptes.ma/	Parlamento	No tiene	Independencia
PASAI	Marshall Islands	Office of the Auditor General	http://www.rnioag.com/	Parlamento	Committee of the Nitijela on Public Accounts	Sin independencia
ASOSAI	Mauricio	National Audit Office	http://www.gov.mu/portal/site/auditsite	s.d.	s.d.	Independencia
AFROSAI	Mauritania	Cour des Comptes de la République Islamique de Mauritanie	http://www.cdcmr.mr/	No emite informe	No tiene	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
OLACEFS	México	Auditoría Superior de la Federación	www.asf.gob.mx	Parlamento	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Autonomía limitada
EUROSAI	Moldavia	Court of Accounts of the Republic of Moldova	http://www.ccrm.md/	Parlamento	s.d.	Autonomía
EUROSAI	Mónaco	Commission Supérieure des Comptes de la Principauté de Monaco	www.gouv.mc/Gouvernement-et-institutions/Les-Assemblees-et-corps-constitues/La-Commission-Supérieure-des-Comptes	Príncipe	s.d.	Sin independencia
ASOSAI	Mongolia	Mongolian National Audit Office(MNAO)	www.audit.mn	Parlamento	s.d.	s.d.
EUROSAI	Montenegro	State Audit Institution of Montenegro	http://www.dri.co.me	Parlamento	Board of Economy, Finances and Environmental protection	Independencia
CAROSAI	Montserrat	General Office of the Auditor General	http://oag.gov.ms/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	Mozambique	Tribunal Administrativo	http://www.ta.gov.mz	No emite informe	No tiene	Autonomía

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Myanmar	Office of the Auditor General of the Union	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Namibia	Office of the Auditor-General	www.oag.gov.na	Parlamento	Committee on Public Accounts	Independencia
ASOSAI	Nepal	Office of the Auditor General	www.oagnep.gov.np/	Aut. Monocrática	s.d.	Independencia limitada
OLACEFS	Nicaragua	Contraloría General de la República	http://www.cgr.gob.ni/cgr/index.php	s.d.	s.d.	Independencia
AFROSAI	Niger	Cour des Comptes	http://www.courdescomptes.ne/	No emite informe	No tiene	Independencia
AFROSAI	Nigeria	Office of the Auditor-General for the Federation	www.oaugf.gov.ng	Parlamento	Public Accounts Committeees, Senado y Asamblea	Independencia
PASAI	Northern Mariana Islands	Office of the Public Auditor	www.opacnmi.com	Ejecutivo	s.d.	Autonomía
EUROSAI	Noruega	Office of the Auditor General	https://www.riksrevisjonen.no	Parlamento	No tiene	Independencia
PASAI	Nueva Gales del Sur	Audit Office of New South Wales	http://www.audit.nsw.gov.au	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Nueva Zelandia	Office of the Controller and Auditor-General	www.oag.govt.nz/	Parlamento	Finance and Expenditure Committee	Independencia
ASOSAI	Oman	State Audit Institution	www.sai.gov.om	Aut. Monocrática	s.d.	Autonomía limitada
ASOSAI	Pakistán	Auditor General of Pakistán	www.agp.gov.pk	Ejecutivo	s.d.	Sin independencia
PASAI	Palau	Office of the Public Auditor	http://palaupa.org	Parlamento	s.d.	s.d.
OLACEFS	Panamá	Contraloría General de la República	http://www.contraloria.gob.pa/	Parlamento	Comisión de Presupuesto	Independencia
ASOSAI	Papua New Guinea	Auditor-General's Office	www.ago.gov.pg	Parlamento	Public Accounts Committee	Autonomía
OLACEFS	Paraguay	Contraloría General de la República	http://www.contraloria.gov.py	Parlamento	Comisión de Cuentas y Control de Ejecución Presupuestaria	Autonomía limitada

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
OLACEFS	Perú	Contraloría General de la República	http://www.contraloria.gob.pe	Parlamento	Comisión de Fiscalización y Contraloría y Comisión de	Autonomía limitada
EUROSAI	Polonia	Supreme Audit Office	http://www.nik.gov.pl/	Parlamento	Parliamentary Committee on State Auditing	Autonomía
EUROSAI	Portugal	Tribunal de Contas	http://www.tcontas.pt/	No emite informe	No tiene	Autonomía
OLACEFS	Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico	http://www.ocpr.gov.pr/	Parlamento	s.d.	Independencia limitada
ASOSAI	Qatar	State Audit Bureau	www.abq.gov.qa	Emir	s.d.	Independencia limitada
PASAI	Queensland	Auditor-General of Queensland	www.qao.qld.gov.au	Parlamento	Finance and Administration Committee	Independencia
EUROSAI	Reino Unido	National Audit Office	http://www.nao.org.uk/	Parlamento	Public Accounts Commission	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
EUROSAI	República Checa	Supreme Audit Office	http://www.nku.cz/	No emite informe	No tiene	Autonomía
AFROSAI	República Democrática del Congo	Cour des Comptes	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
OLACEFS	República Dominicana	Cámara de Cuentas de la República Dominicana	http://www.camaradecuentas.gob.do	s.d.	s.d.	s.d.
EUROSAI	Rumania	Curtea de Conturi a României	http://www.curteadeconturi.ro/	Parlamento	No tiene	Independencia
EUROSAI	Rusia	Accounts Chamber of the Russian Federation (Schetnaya Palata)	www.ach.gov.ru/en/	Parlamento	No tiene	Independencia limitada
AFROSAI	Rwanda	Auditor General of Rwanda	www.oag.gov.rw	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
CAROSAI	Saint Lucia	Office of the Director of Audit	http://auditstlucia.com/	Parlamento	Audit Advisory Committee	Independencia
PASAI	Samoa	Samoa Audit Office	http://www.audit.gov.ws	Parlamento	s.d.	s.d.
AFROSAI	Sao-tome	Cour des Comptes	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Senegal	Cour des Comptes	www.courdescomptes.sn	No emite informe	No tiene	Autonomía

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
EUROSAI	Serbia	State Audit Institution	www.dri.rs	Parlamento	Committee on Finance, State Budget and Control of Public Spending	Independencia
AFROSAI	Sierra Leona	Audit Service Sierra Leone	http://www.audiservice.gov.sl/	Parlamento	Public Account Committee	Independencia
ASOSAI	Singapur	Auditor-General 's Office Singapore	www.ago.gov.sg	Ejecutivo	Public Accounts Committee	Independencia
CAROSAI	Sint Maarten	General Audit Chamber	http://www.arsxm.org	Parlamento	Financial Supervision Committee	Independencia
PASAI	Solomon Islands	Office of the Auditor General	http://www.oag.gov.sb	Parlamento	Public Accounts Committee	s.d.
ASOSAI	Sri Lanka	Auditor-General's Department	www.auditorgeneral.gov.lk	Parlamento	Committee on Public Accounts	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
CAROSAI	St Kitts & Nevis	National Audit Office	s.d.	Parlamento	s.d.	Independencia
CAROSAI	St Vincent & the Grenadines	Audit Department	http://www.audit.gov.vc/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	Sudáfrica	Auditor-General	www.agsa.co.za	Parlamento	Standing Committee on the Auditor-General (SCoAG)	Independencia
AFROSAI	Sudán	National Audit Chamber	http://www.audit.gov.sd/	s.d.	s.d.	s.d.
AFROSAI	Sudán del Sur	National Audit Chamber	www.audit-chamber-ss.org	Parlamento	Public Account Committee	Independencia
EUROSAI	Suecia	The Swedish national audit office	http://www.riksrevisionen.se/en/Start/	Parlamento	No tiene	Independencia
EUROSAI	Suiza	Contrôle Fédéral des Finances de La Confédération Suisse	http://www.efk.admin.ch/index.php?lang=en	Parlamento	No tiene	Autonomía
CAROSAI	Suriname	Supreme Audit Institution	s.d.	No emite informe	No tiene	Autonomía
AFROSAI	Swaziland	Office of the Auditor General	s.d.	Parlamento	s.d.	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Tajikistan	Accounts Chamber of the Republic of Tajikistan	www.sai.tj	Ejecutivo	No tiene	Independencia
AFROSAI	Tanzania	National Audit Office	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
ASOSAI	Thailandia	Office of the Auditor General of Thailand	www.oag.go.th	s.d.	s.d.	Independencia
AFROSAI	Togo	Inspection Générale d'Etat	s.d.	s.d.	s.d.	Independencia
CAROSAI	Trinidad & Tobago	Office of the Auditor General	http://www.auditorgeneral.gov.tt/	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
AFROSAI	Túnez	Cour des Comptes	www.courdescomptes.nat.tn	No emite informe	No tiene	Autonomía
ASOSAI	Turkmenistan	Office of the Auditor General of Turkmenistan	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
CAROSAI	Turks and Caicos Islands	Turks and Caicos Islands Audit Office	s.d.	Parlamento	Public Accounts Committee	Independencia
ASOSAI	Turquía	Turkish Court of Accounts	http://www.sayistay.gov.tr	Parlamento	Plan and Budget Committee	Autonomía limitada
AFROSAI	Uganda	Office of the Auditor General	www.oag.go.ug	Parlamento	Appropriate Committee of Parliament	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
EUROSAI	Ukrania	Accounting Chamber of Ukraine	http://www.ac-rada.gov.ua	Parlamento	s.d.	Independencia
OLACEFS	Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay	http://www.trc.gub.uy/	s.d.	s.d.	Autonomía
ASOSAI	Uzbekistan	National Association of Professional Accountants and Auditors of Audit Association	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
OLACEFS	Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela	www.cgr.gob.ve	Parlamento	Comisión Permanente de Contraloría	Autonomía
PASAI	Victoria	Victorian Auditor-General's Office	http://www.audit.vic.gov.au	Parlamento	Public Accounts and Estimates Committee	Independencia
ASOSAI	Vietnam	State Audit Office of Vietnam (SAV)	www.sav.gov.vn , www.kiem-toannn.gov.vn	Parlamento	National Assembly Standing Committee	Sin independencia
PASAI	Yap	Office of the Yap State Public Auditor	s.d.	Parlamento	No tiene	Independencia

Grupo	País	SAI	Webpage	Reporta	PAC	Independencia
ASOSAI	Yemen	Central Organization for Control & Auditing	www.coca.gov.ye	No emite informe	No tiene	Independencia
AFROSAI	Zambia	Office of the Comptroller and Auditor General	http://www.ago.gov.zm/	Parlamento	Public Account Committee	Independencia
AFROSAI	Zimbabwe	Office of the Auditor General	http://www.auditgen.gov.zw	Parlamento	Public Accounts	Independencia
SIN GRUPO	Canadá	Office of the Auditor General	http://www.oag-bvg.gc.ca	Parlamento	Standing Committee on Public Accounts	Independencia
SIN GRUPO	Vaticano	Praefectura Rerum Oeconomicarum Sanctae Sedis	s.d.	Papa	No tiene	Sin independencia

Anexo 3

Matriz de Indicadores: México

Año	Índice de Percepción de la Corrupción	Crecimiento anual del PIB	PIB per cápita	HDI Índice de Desarrollo Humano	% de población bajo la línea de pobreza	WWS Interés en la Política	WWS Confianza en el Gobierno	WWS Confianza en las personas	WGI Indicador de voz y rendición de cuentas	WGI Índice de eficacia del gobierno	WGI Calidad de la Regulación	WGI Estado de Derecho	WGI Índice de Ausencia de violencia y terrorismo	WGI Índice de Control de la Corrupción	WGI Promedio	WGI Promedio sin ICC.
1999	34	2.7	5364	0.699	46.9	5.15	4.89	5.95	0.19	0.23	0.29	-0.45	-0.23	-0.24	-0.035	0.065
2000	33	5.3	7196	0.723	41.1	5.1625	5.185	5.825	0.19	0.23	0.29	-0.45	-0.23	-0.24	-0.035	0.065
2001	37	-0.6	7762	0.793	42.3	5.1625	5.185	5.825	0.245	0.24	0.375	-0.4	-0.165	-0.22	0.0125	0.115
2002	36	0.1	7437	0.793	42.3	5.1625	5.185	5.825	0.3	0.25	0.46	-0.35	-0.1	-0.2	0.06	0.165
2003	36	1.4	5901	0.793	42.3	5.1625	5.185	5.825	0.3	0.23	0.38	-0.39	-0.14	-0.15	0.08833	0.13
2004	30	4.3	5723	0.793	42.3	5.1625	5.185	5.825	0.32	0.17	0.44	-0.38	-0.22	-0.29	0.00666	0.1375
2005	35	3	6337	0.745	42.3	5.175	5.48	5.7	0.19	0.08	0.28	-0.41	-0.44	-0.28	-0.09666	0.035
2006	33	5	6902	0.745	42.3	5.1625	5.335	5.625	0.11	0.16	0.39	-0.46	-0.64	-0.24	-0.11333	0.05
2007	35	3.1	6727	0.745	42.3	5.1625	5.335	5.625	0.09	0.17	0.37	-0.54	-0.73	-0.26	-0.15	0.0225

2008	80	1.4	6508	0.745	42.3	5.1625	5.335	5.625	0.1	0.18	0.33	-0.72	-0.8	-0.24	-0.19166	-0.0275
2009	83	-4.7	5491	0.745	49	5.1625	5.335	5.625	0.18	0.16	0.23	-0.61	-0.7	-0.3	-0.17333	-0.01
2010	81	5.1	6671	0.746	52	5.15	5.19	5.55	0.15	0.14	0.26	-0.58	-0.74	-0.37	-0.19	-0.0075
2011	80	4	6982	0.748	52	5.15	5.19	5.55	0.09	0.31	0.29	-0.55	-0.68	-0.4	-0.15666	0.035
2012	84	4	7548	0.754	51.6	5.15	5.19	5.55	0.08	0.32	0.47	-0.56	-0.68	-0.41	-0.13	0.0775
2013	84	1.3	7659	0.755	51.6	5.15	5.19	5.55	0.08	0.31	0.46	-0.58	-0.73	-0.48	-0.15666	0.0675
2014	85	2.3	7770	0.756	53.2	5.15	5.19	5.55	-0.05	0.19	0.43	-0.45	-0.76	-0.73	-0.22833	0.03
2015	85	2.5	8119	0.756	53.2	5.15	5.19	5.55	-0.05	0.19	0.43	-0.45	-0.76	-0.73	-0.22833	0.03

Anexo 4

Ranking de países conforme a los Índices de Fiscalización y Control Parlamentario y de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana

Tabla 1

Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP)
Ranking de 96 países

<i>n</i>	<i>País</i>	<i>Nivel de IFCP</i>
1	Eslovenia	Muy alto
2	Estados Unidos de América	
3	Colombia	
4	Corea del Sur	
5	Brasil	
6	Reino Unido	
7	Polonia	
8	Noruega	
9	Sudáfrica	
10	Georgia	
11	Nueva Zelanda	
12	México	
13	Filipinas	
14	Perú	
15	Rep. Checa	
16	Hungría	
17	Bulgaria	
18	Suecia	
19	Croacia	
20	Costa Rica	
21	Indonesia	
22	Francia	
23	Argentina	

<i>n</i>	<i>País</i>	<i>Nivel de IFCP</i>
24	Chile	Alto
25	Italia	
26	Ecuador	
27	Tailandia	
28	Eslovaquia	
29	Rumania	
30	Turquía	
31	Honduras	
32	Vietnam	
33	Kenia	
34	Portugal	
35	Albania	
36	Bosnia y Herzegovina	
37	Tanzania	
38	Uganda	
39	Malawi	
40	Jordania	
41	Zambia	
42	Tayikistán	
43	España	
44	El Salvador	
45	Alemania	
46	Liberia	
47	Ucrania	Medio
48	Rusia	
49	Kazajistán	
50	Serbia	
51	Afganistán	
52	Botsuana	
53	Sierra Leona	
54	República Dominicana	
55	Azerbaijan	

<i>n</i>	<i>País</i>	<i>Nivel de IFCP</i>
56	Trinidad y Tobago	Medio
57	Venezuela	
58	Mongolia	
59	Nepal	Bajo
60	Nigeria	
61	Ghana	
62	Guatemala	
63	India	
64	Bangladesh	
65	Macedonia	
66	Rwanda	
67	Túnez	
68	Namibia	
69	Senegal	
70	Benín	
71	Malaysia	
72	Camerún	
73	Papua Nueva Guinea	
74	Zimbabue	
75	Sri Lanka	
76	Mali	
77	Burkina-Faso	

<i>n</i>	<i>País</i>	<i>Nivel de IFCP</i>
78	Chad	Muy bajo
79	Kiribati	
80	Pakistán	
81	Nicaragua	
82	China	
83	Angola	
84	Rep. Dem. Congo	
85	Bolivia	
86	Niger	
87	Mozambique	
88	Fiji	
89	Myanmar	
90	Israel	
91	Argelia	
92	Egipto	
93	Arabia Saudita	
94	Marruecos	
95	Sudán	
96	Guinea Ecuatorial	

Anexo 4, Tabla 2

Índice de Fortaleza Institucional y Control de la Corrupción (IFICC)

Ranking de 189 países

Ranking	País	Nivel de IFICC
1	Suiza	Muy alto
2	Noruega	
3	Dinamarca	
4	Nueva Zelanda	
5	Luxemburgo	
6	Canadá	
7	Suecia	
8	Qatar	
9	Australia	
10	Reino Unido	
11	Finlandia	
12	Austria	
13	Singapur	
14	Islandia	
15	Estados Unidos de América	
16	Liechtenstein	
17	Holanda	
18	Alemania	
19	Bélgica	
20	Islas Caimán	
21	San Cristóbal y Nieves	
22	Andorra	
23	Irlanda	
24	Japón	
25	Barbados	
26	Francia	
27	Israel	
28	Chile	

Ranking	País	Nivel de IFICC
29	Panamá	Muy alto
30	Malaysia	
31	Uruguay	
32	Costa Rica	
33	Emiratos Árabes Unidos	
34	Chipre	
35	Anguila	
36	Corea del Sur	
37	Dominica	
38	San Martín (Hol)	
39	Tailandia	Alto
40	Oman	
41	Mauricio	
42	España	
43	Malta	
44	Eslovenia	
45	Botsuana	
46	México	
47	Polonia	
48	China	
49	Rep. Checa	
50	Surinam	
51	Baréin	
52	San Vicente y Granadinas	
53	Bhutan	
54	Filipinas	
55	Colombia	
56	Bolivia	
57	Estonia	
58	Estados Federados de Micronesia	
59	Arabia Saudita	

Ranking	País	Nivel de IFICC	
60	Kuwait	Alto	
61	Ghana		
62	Indonesia		
63	Samoa		
64	Bermuda		
65	Bahamas		
66	Mongolia		
67	Namibia		
68	Guatemala		
69	Eslovaquia		
70	Belice		
71	Lituania		
72	Paraguay		
73	Argentina		
74	Italia		
75	Guyana		
76	Sri Lanka		
77	El Salvador		Medio
78	Brasil		
79	Papua Nueva Guinea		
80	Brunei		
81	Portugal		
82	Vietnam		
83	Puerto Rico		
84	Sudáfrica		
85	Trinidad y Tobago		
86	Turkmenistán		
87	Ecuador		
88	Perú		
89	Rep. Dominicana		
90	Turquía		
91	Uzbekistan		

Ranking	País	Nivel de IFICC
92	Gambia	Medio
93	Croacia	
94	Letonia	
95	Zambia	
96	Nicaragua	
97	Laos	
98	Jordania	
99	Santa Lucía	
100	India	
101	Kirguistán	
102	Hungría	
103	Tayikistán	
104	Venezuela	
105	Antigua y Barbuda	
106	Jamaica	
107	Kazajistán	
108	Marruecos	
109	Georgia	
110	Swazilandia	
111	Nepal	
112	Bangladesh	
113	Camboya	
114	Cuba	
115	Malawi	
116	Samoa Americana	
117	Kenia	
118	Sao-tome	
119	Mozambique	
120	Moldavia	
121	Aruba	
122	Djibouti	
123	Cabo Verde	

Ranking	País	Nivel de IFICC
124	Honduras	Bajo
125	Liberia	
126	Palau	
127	Argelia	
128	Maldivas	
129	Etiopía	
130	Irán	
131	Nigeria	
132	Rumania	
133	Rwanda	
134	Zimbabue	
135	Albania	
136	Lesotho	
137	Macedonia	
138	Bulgaria	
139	Mónaco	
140	Azerbaijan	
141	Grenada	
142	Montenegro	
143	Serbia	
144	Egipto	
145	Congo	
146	Myanmar	
147	Uganda	
148	Rusia	
149	Comoros	
150	Camerún	
151	Burkina-Faso	
152	Islas Marshall	
153	Pakistán	Muy Bajo
154	Grecia	
155	Sierra Leona	

Ranking	País	Nivel de IFICC
156	Belarus	Muy Bajo
157	Afganistán	
158	Túnez	
159	Tanzania	
160	Libia	
161	Islas Salomón	
162	Guam	
163	Senegal	
164	Bosnia y Herzegovina	
165	Guinea Bissau	
166	Armenia	
167	Kiribati	
168	Chad	
169	Niger	
170	Benín	
171	Angola	
172	Mauritania	
173	Rep. Dem. Congo	
174	Fiji	
175	Ucrania	
176	Gabón	
177	Costa de Marfil	
178	Guinea Ecuatorial	
179	Iraq	
180	Mali	
181	Togo	
182	Madagascar	
183	Haití	
184	Burundi	
185	Yemen	
186	Guinea	
187	Rep. Centroafricana	
188	Sudán	
189	Sudán del Sur	

Anexo 5

Regresión lineal entre IFICC e IFCP

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana.

b. All requested variables entered.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.563 ^a	.317	.310	.71632934

a. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	22.402	1	22.402	43.659	.000 ^b
	Residual	48.234	94	.513		
	Total	70.636	95			

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana.

b. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t
	B	Std. Error	Beta	
(Constant)	-.087	.073		-1.185
1 Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario	.486	.073	.563	6.607

Coefficients^a

Model	Sig.
(Constant)	.239
1 Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario	.000

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana.

Anexo 6

Delitos ocurridos por entidad federativa según condición de denuncia ante el Ministerio Público (INEGI)

Entidad federativa	Delitos ocurridos ^{1,2}		Delitos denunciados		Inicio averiguación previa				Delitos no denunciados		
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Sí		No		Absolutos	Relativos	
					Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos			
Estados Unidos Mexicanos	29 308 150	3 090 103	10.5	1 842 109	59.6	1 013 148	32.8	234 846	7.6	26 170 258	89.3
Aguascalientes	299 182	39 599	13.2	23 897	60.3	13 035	32.9	2 667	6.7	258 712	86.5
Baja California	792 047	126 130	15.9	83 157	65.9	23 982	19.0	18 991	15.1	662 891	83.7
Baja California Sur	138 048	25 887	18.8	17 051	65.9	7 166	27.7	1 670	6.5	112 083	81.2
Campeche	137 739	20 281	14.7	13 187	65.0	5 306	26.2	17 88	8.8	117 350	85.2
Coahuila de Zaragoza	486 299	65 902	13.6	42 859	65.0	17 211	26.1	5 832	8.8	417 784	85.9
Colima	136 802	22 468	16.4	13 832	61.6	5 306	26.4	2 700	12.0	114 191	83.9
Chiapas	535 317	60 970	11.4	37 653	61.8	20 672	33.9	2 645	4.3	474 784	88.6
Chihuahua	791 199	102 713	13.0	75 670	73.7	18 794	18.3	8 249	8.0	687 017	86.8
Ciudad de México	3 587 509	411 526	11.5	189 382	46.0	205 572	50.0	16 572	4.0	3 172 710	88.4
Durango	298 019	43 062	14.4	29 434	68.4	10 772	25.0	2 856	6.6	254 021	85.2
Guanajuato	1 279 604	140 192	11.0	80 321	57.3	48 062	34.3	11 809	8.4	1 138 186	88.9
Guerrero	1 224 853	54 468	4.4	30 809	56.6	18 381	33.7	5 278	9.7	1 168 426	95.4
Hidalgo	408 703	70 336	17.2	42 247	60.1	24 175	34.4	3 914	5.6	337 487	82.6

Entidad federativa	Delitos ocurridos ¹²		Delitos denunciados		Inicio averiguación previa						Delitos no denunciados	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Si		No		No especificado ³		Absolutos	Relativos
					Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		
Jalisco	2 648 557	8.8	232 680	65.5	152 455	65.5	57 473	24.7	22 752	9.8	2 411 415	91.0
Estado de México	6 648 721	7.8	517 029	58.6	302 813	58.6	170 683	33.0	43 533	8.4	6 123 267	92.1
Michoacán de Ocampo	743 017	11.3	83 759	63.3	53 012	63.3	24 485	29.2	6 262	7.5	656 214	88.3
Morelos	583 699	12.5	72 752	59.5	43 321	59.5	22 648	31.1	6 783	9.3	510 368	87.4
Nayarit	177 447	15.8	27 972	68.1	19 037	68.1	5 613	20.1	3 322	11.9	148 896	83.9
Nuevo León	938 521	11.8	110 699	61.3	67 808	61.3	36 283	32.8	6 608	6.0	826 301	88.0
Oaxaca	662 866	9.9	65 909	56.6	37 332	56.6	23 986	36.4	4 591	7.0	595 817	89.9
Puebla	1 130 036	12.6	142 210	61.5	87 476	61.5	45 081	31.7	9 653	6.8	987 311	87.4
Querétaro	423 237	13.8	58 386	71.7	41 886	71.7	14 615	25.0	1 883	3.2	364 423	86.1
Quintana Roo	390 175	16.5	64 370	69.7	44 836	69.7	16 807	26.1	2 727	4.2	324 084	83.1
San Luis Potosí	471 819	9.1	42 883	70.8	30 349	70.8	12 161	28.4	373	0.9	427 282	90.6
Sinaloa	461 923	10.5	48 468	73.5	35 628	73.5	8 959	18.5	3 881	8.0	411 860	89.2
Sonora	809 269	12.8	103 582	54.8	56 728	54.8	33 541	32.4	13 313	12.9	705 687	87.2
Tabasco	478 361	9.9	47 335	64.3	30 458	64.3	16 660	35.2	217	0.5	429 971	89.9
Tamaulipas	522 700	9.7	50 749	55.1	27 971	55.1	16 438	32.4	6 340	12.5	470 942	90.1
Tlaxcala	261 953	9.3	24 470	62.0	15 170	62.0	7 484	30.6	1 816	7.4	237 346	90.6
Veracruz de Ignacio de la Llave	1 227 175	10.9	134 136	47.5	63 744	47.5	59 056	44.0	11 336	8.5	1 091 149	88.9
Yucatán	380 019	13.1	49 839	70.6	35 204	70.6	12 548	25.2	2 087	4.2	329 559	86.7
Zacatecas	216 843	12.9	27 990	60.5	16 944	60.5	9 563	34.2	1 483	5.3	188 853	87.1

Nota 1: El coeficiente de variación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Las estimaciones puntuales que aparecen en este cuadro están coloreadas con el propósito de dar una idea de su precisión. Las estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15% están en blanco; las estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25% aparecen en gris claro; en color gris oscuro aparecen estimaciones con coeficientes de variación mayores al 25%. A continuación se presenta el código de colores del cuadro:

Indican un coeficiente de variación(%) en el rango de (15, 25)

Indican un coeficiente de variación(%) en el rango de (25 y +)

Nota 2: Las víctimas pueden llegar a confundir otros documentos expedidos por el Ministerio Público distintos a la averiguación previa (actas circunstanciales o actas de hechos) y reportarlas como averiguación previa.

Nota 3: Las cifras correspondientes a los Estados Unidos Mexicanos incluyen 16 491 delitos en los que no se especificó la entidad de ocurrencia.

¹ Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el ministerio Público.

² El total por entidad federativa incluye 47 789 casos en los que no se especificó la condición de denuncia.

³ Incluyen a la opción “No sabe / no responde”. Incluye 39 692 casos en los cuales la víctima manifestó no conocer el proceso de denuncia.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.

Anexo 7

Correlaciones entre los Índices de Percepción de la Corrupción y de Control de la Corrupción

	Coefficiente de correlación	Coefficiente de correlación
	IPC - TI	ICC - WGI
WGI Estado de Derecho	.54*	.117
WGI Promedio sin ICC	.41	.321
WGI Índice Ausencia de violencia y terrorismo	.35	-.598
PIB per cápita	.34	-.566
WGI Calidad de la Regulación	.33	-.323
WGI Promedio	.32	.705
Índice de Desarrollo Humano	.27	.092
Crecimiento anual del PIB	-.26	-.039
WVS Confianza en las personas	.26	.651
WVS Interés en la Política	.17	.634
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza	-.13	-.814
WGI Índice de eficacia del gobierno	.07	.093
WVS Confianza en el Gobierno	-.05	-.091
WGI Indicador de voz y rendición de cuentas	.05	.820
WGI Índice de Control de la Corrupción	-.02	--
IPC Índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional	--	-.02

Anexo 8

Cálculo del Índice de Control de la Corrupción ICCi mediante el modelo de Regresión Lineal Múltiple

Año	Indicadores componentes y sus fuentes											WGI Índice de Control de la Corrupción	
	β_0	% de población bajo la línea de pobreza	β_1	WVS Interés en la Política	β_2	WVS Confianza en las personas	β_3	WGI Indicador de voz y rendición de cuentas	β_4	WGI Índice Ausencia de violencia y terrorismo	β_5		ϵ_t
1999	31.9	46.9	-0.03	5.15	-6.34	5.95	0.26	0.19	1.37	-0.23	-0.43	0.1107	-0.24
2000	31.9	41.1	-0.03	5.1625	-6.34	5.825	0.26	0.19	1.37	-0.23	-0.43	0.04845	-0.24
2001	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.825	0.26	0.245	1.37	-0.165	-0.43	0.0291	-0.22
2002	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.825	0.26	0.3	1.37	-0.1	-0.43	-0.02625	-0.2
2003	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.825	0.26	0.3	1.37	-0.14	-0.43	0.02375	-0.15
2004	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.825	0.26	0.32	1.37	-0.22	-0.43	-0.14365	-0.29
2005	31.9	42.3	-0.03	5.175	-6.34	5.7	0.26	0.19	1.37	-0.44	-0.43	0.1562	-0.28
2006	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.625	0.26	0.11	1.37	-0.64	-0.43	0.24605	-0.24
2007	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.625	0.26	0.09	1.37	-0.73	-0.43	0.25345	-0.26
2008	31.9	42.3	-0.03	5.1625	-6.34	5.625	0.26	0.1	1.37	-0.8	-0.43	0.25975	-0.24
2009	31.9	49	-0.03	5.1625	-6.34	5.625	0.26	0.18	1.37	-0.7	-0.43	0.29115	-0.3

Indicadores componentes y sus fuentes												
Año	β_0	% de población bajo la línea de pobreza	β_1	WVS Interés en la Política	β_2	WVS Confianza en las personas	β_3	WGI Indicador de voz y rendición de cuentas	β_4	WGI Índice de Ausencia de violencia y terrorismo	β_5	WGI Índice de Control de la Corrupción
2010	31.9	52	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	0.15	1.37	-0.74	-0.43	0.2925
2011	31.9	52	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	0.09	1.37	-0.68	-0.43	0.3447
2012	31.9	51.6	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	0.08	1.37	-0.68	-0.43	0.3364
2013	31.9	51.6	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	0.08	1.37	-0.73	-0.43	0.2664
2014	31.9	53.2	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	-0.05	1.37	-0.76	-0.43	0.2425
2015	31.9	53.2	-0.03	5.15	-6.34	5.55	0.26	-0.05	1.37	-0.76	-0.43	0.2425

Anexo 9

Regresión Lineal Múltiple

Variables de Desarrollo Humano (Independientes) IFICC (Dependiente)

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Medida del GINI PNUD decimal, Ingreso per capita 2013 PNUD, Pobreza% multidim, Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana.

b. All requested variables entered.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.622 ^a	.387	.357	.52666318

a. Predictors: (Constant), Medida del GINI PNUD decimal, Ingreso per capita 2013 PNUD, Pobreza% multidim, Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD.

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	14.205	4	3.551	12.803	.000 ^b
	Residual	22.467	81	.277		
	Total	36.672	85			

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana.

b. Predictors: (Constant), Medida del GINI PNUD decimal, Ingreso per capita 2013 PNUD, Pobreza% multidim, Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD.

Coefficients^a

Model	B	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		Std. Error	Beta			
	(Constant)	-4.610	1.346		-3.425	.001
1	Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD	4.444	1.243	.877	3.575	.001
	Ingreso per capita 2013 PNUD	-2.548E-005	.000	-.210	-1.278	.205
	Pobreza% multidim	.015	.016	.172	.928	.356
	Medida del GINI PNUD decimal	.024	.007	.315	3.601	.001

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana.

Anexo 10

Regresión Lineal Múltiple

Variables de Desarrollo Humano (Independientes), IFCP (Dependiente)

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Medida del GINI PNUD decimal, Ingreso per capita 2013 PNUD, Pobreza% multidim, Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

b. All requested variables entered.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.584 ^a	.341	.287	.70516969

a. Predictors: (Constant), Medida del GINI PNUD decimal, Ingreso per capita 2013 PNUD, Pobreza% multidim, Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD.

ANOVA^a

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	12.583	4	3.146	6.326	.000 ^b
Residual	24.366	49	.497		
Total	36.949	53			

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

b. Predictors: (Constant), Medida del GINI PNUD decimal, Ingreso per capita 2013 PNUD, Pobreza% multidim, Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD.

Coefficients^a

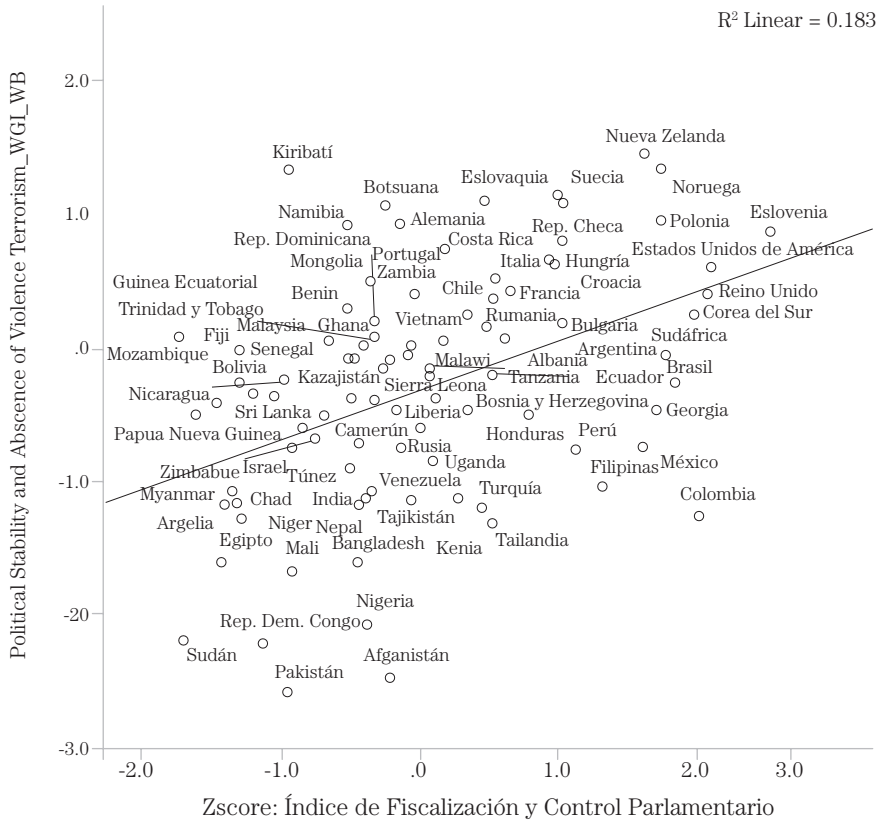
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	
	B	Std. Error				Beta
1	Ingreso per capita 2013 PNUD	-7.550E-006	.000	-.051	-.231	.818
	Pobreza% multi-dimensional	-.019	.029	-.171	-.650	.519
	Medida del GINI PNUD decimal	.032	.011	.347	2.944	.005
	(Constant)	-1.833	2.369		-.774	.443
	Indice de Desarrollo Humano 2013 (HDI) PNUD	2.242	2.149	.354	1.043	.302

a. Dependent Variable: Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

Anexo 11

Regresión lineal

IFICC (Independiente). Estabilidad política y ausencia de Violencia (WGI-BM) (Dependiente)



Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: Political Stability and Absence of ViolenceTerrorism_WGI_WB.

b. All requested variables entered.

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	
1	.428 ^a	.183	.175	.79130	

a. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

b. Dependent Variable: Political Stability and Absence of ViolenceTerrorism_WGI_WB.

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	13.228	1	13.228	21.125	.000 ^b
	Residual	58.859	94	.626		
	Total	72.087	95			

a. Dependent Variable: Political Stability and Absence of ViolenceTerrorism_WGI_WB

b. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	-.309	.081		-3.830	.000
1 Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario	.373	.081	.428	4.596	.000

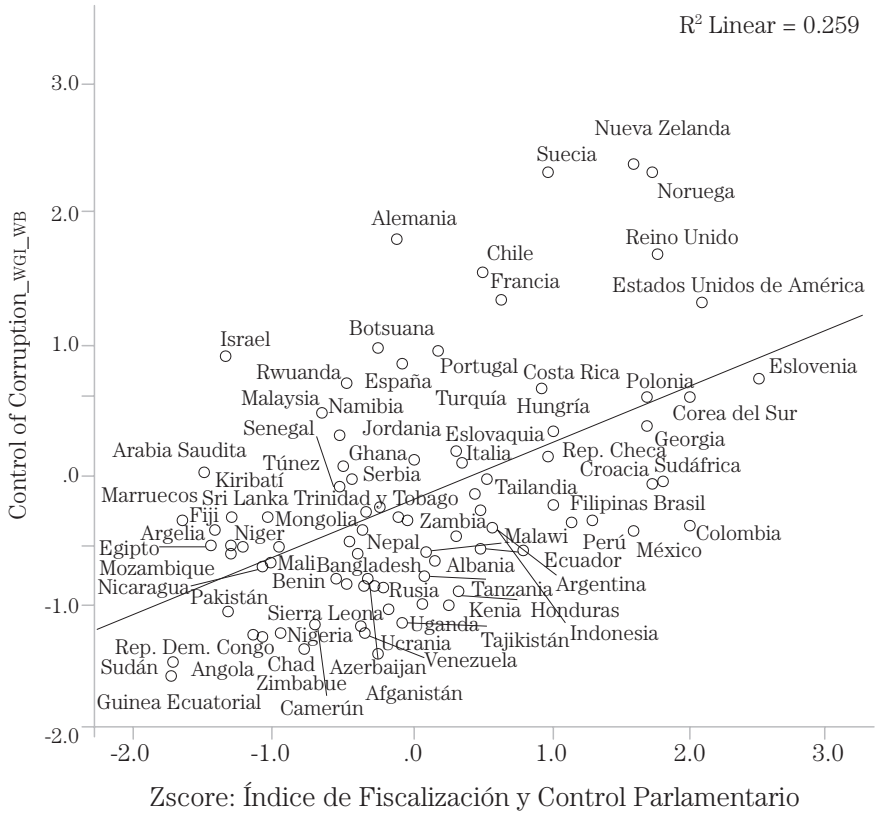
a. Dependent Variable: Political Stability and Absence of ViolenceTerrorism_wgl_wb.

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-.9519	.6353	-.3093	.37315	96
Residual	-2.08248	1.98186	.00000	.78713	96
Std. Predicted Value	-1.722	2.531	.000	1.000	96
Std. Residual	-2.632	2.505	.000	.995	96

a. Dependent Variable: Political Stability and Absence of ViolenceTerrorism_wgl_wb.

Anexo 12

IFICC (Independiente). Control de la Corrupción (WGI-BM)
(Dependiente)

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: ControlofCorruption_WGL_WB

b. All requested variables entered.

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.509 ^a	.259	.252	.74114

a. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

b. Dependent Variable: Control of Corruption_WGL_WB.

ANOVA^a

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	18.088	1	18.088	32.930	.000 ^b
	Residual	51.633	94	.549		
	Total	69.721	95			

a. Dependent Variable: Control of Corruption_WGL_WB.

b. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	-.248	.076		-3.273	.001
Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario	.436	.076	.509	5.738	.000

a. Dependent Variable: Control of Corruption_wgl_wb.

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-.9990	.8569	-.2476	.43635	96
Residual	-1.08246	2.09539	.00000	.73723	96
Std. Predicted Value	-1.722	2.531	.000	1.000	96
Std. Residual	-1.461	2.827	.000	.995	96

a. Dependent Variable: Control of Corruption_wgl_wb.

Anexo 13

Regresión Lineal Múltiple

Gobernanza Promedio (Dependiente)

Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana,

Índice de Fiscalización y Control Parlamentario

(Independientes)

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana, Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario ^b	.	Enter

a. Dependent Variable: GobernanzaPromedio.

b. All requested variables entered.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.819 ^a	.670	.663	.45339

a. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana, Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

ANOVA^a

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	38.884	2	19.442	94.579	.000 ^b
Residual	19.117	93	.206		
Total	58.001	95			

a. Dependent Variable: GobernanzaPromedio.

b. Predictors: (Constant), Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana, Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario.

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	-.134	.047		-2.883	.005
1 Zscore: Índice de Fiscalización y Control Parlamentario	.193	.056	.248	3.435	.001
Zscore: Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana	.592	.065	.653	9.070	.000

a. Dependent Variable: Gobernanza Promedio.

Editor y Coeditores

Editor:
Cámara de Diputados

Coeditores:
Institucionales y Académicos

Editor: Cámara de Diputados

Mesa Directiva

- Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente
- Dip. Martha Hilda González Calderón
Vicepresidente
- Dip. Javier Bolaños Aguilar
Vicepresidente
- Dip. Arturo Santana Alfaro
Vicepresidente
- Dip. María Ávila Serna
Vicepresidente
- Dip. Marco Antonio Aguilar Yunes
Secretario
- Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Secretario
- Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Secretaria
- Dip. Andrés Fernández
del Valle Laisequilla
Secretaria
- Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria
- Dip. Verónica Delgadillo García
Secretaria
- Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Secretaria
- Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretaria

Junta de Coordinación Política

- Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Presidente
- Integrantes**
- Dip. César Camacho
- Dip. Francisco Martínez Neri
- Dip. Jesús Sesma Suárez
- Dip. Norma Rocío Nahle García
- Dip. Clemente Castañeda Hoefflich
- Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
- Dip. Alejandro González Murillo

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Dip. Luis Maldonado Venegas

Presidencia

Secretaría

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales

Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia

Dip. Eukid Castañón Herrera

Dip. Minerva Hernández Ramos

Dip. Luis Gilberto Marrón Agustín

Dip. David Jiménez Rumbo

Dip. Alicia Barrientos Pantoja

Dip. Maricela Contreras Julián

Dip. Emilio Enrique Salazar Farías

Dip. Claudia Sofía Corichi García

Dip. Francisco Javier Pinto Torres

Integrantes

Dip. Ricardo Ángel Barrientos Ríos

Dip. Pablo Bedolla López

Dip. Paloma Canales Suárez

Dip. Manuel Jesús Clouthier Carrillo

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Dip. Araceli Damián González

Dip. Gonzalo Valladares Guizar

Dip. Armando Rivera Castillejos

Dip. María Esther de Jesús

Scherman Leaña

Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda

Dip. María Monserrath Sobreyra Santos

Dip. María Luisa Sánchez Meza

Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

Mtro. Isaac Rojkind Orleansky

Secretario Técnico

**Unidad de Evaluación y Control de la
Comisión de Vigilancia de la Auditoría
Superior de la Federación**

Dr. Alejandro Romero Gudiño
Titular

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez

Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez

Dra. Guadalupe Blanca Leticia Ocampo García de Alba

Mtra. Maricarmen Lastra y Lastra

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas
Secretario Técnico

Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez
Asesor

Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Dip. Juan Manuel Cavazos Balderas
Presidente

Dip. Liliana Ivette Madrigal Méndez
Secretaria

Dip. Brenda Velázquez Valdez
Secretaria

Integrantes

Dip. J. Apolinar Casillas Gutiérrez

Dip. Susana Corella Platt

Dip. Otniel García Navarro

Dip. Jorgina Gaxiola Lezama

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Gonzalo Guízar Valladares

Dip. Benjamín Medrano Quezada

Dip. Tomas Octaviano Félix

Dip. Víctor Manuel Sánchez Orozco

Dip. Santiago Torreblanca Engell

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Sadot Sánchez Carreño
Director General

Gonzalo Santiago Campos
Director de Estudios Parlamentarios

Juan Ramírez Marín
Director de Estudios Jurídicos

Raúl Castellanos Baltazar
Director de Estudios de Constitucionalidad

Juan Carlos Cervantes Gómez
Director de Estudios Legislativos

Guadalupe Cordero Pinto
Encargada de la Coordinación Técnica

Coeditores: Institucionales y Académicos

Instituto Belisario Domínguez

Senado de la República

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz

Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason

Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz

Secretario

Sen. Miguel Barbosa Huerta

Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso

Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera

Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez

Director General de Finanzas

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández

Director General de Difusión y Publicaciones

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General de Análisis Legislativo

**Academia Internacional de Ciencias
Político Administrativas y Estudios
de Futuro A.C. (IAPAS)**

**Consejo Directivo IAPAS 2015-2019
RENIECYT NO. 2014/19119**

Roberto Moreno Espinosa
Presidente

Alejandro A. P. Aguilar Miranda
Director de Administración y Logística

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
Vicepresidente

José Antonio Rosique Cañas
Director de Relaciones Internacionales

Elena Jeannetti Dávila
Directora General de Investigación

Juan Miguel Morales y Gómez
Director de Admisión y Membresía

Jorge Enrique Pérez Lara
Director de Investigación Básica

Miguel Moreno Plata
Director de Estudios de Futuro

Rodolfo Ortiz Ortiz
Director de Vinculación Institucional

Héctor Hernando Fernández Rincón
Director de Desarrollo Académico

Luis Humberto Fernández Fuentes
Director de Proyectos Especiales

Antonio Inoue Cervantes
Subdirector de Estudios Profesionales

Alejandro Romero Gudiño
Director de Desarrollo Político

Joel Mendoza Ruíz
Subdirector de Estudios de Posgrado

José Morales Ramírez
Director de Desarrollo Institucional

María de los Ángeles Maya Martínez
Tesorera

César Nicandro Cruz Rubio
Director de Promoción y Divulgación
Científica

Consejo Científico de IAPAS

Bernardo Kliksberg
Organización de las Naciones Unidas

Luis F. Aguilar Villanueva
Universidad de Guadalajara

Enrique Cabrero Mendoza
Consejo Nacional de Ciencia
y Tecnología

Leonardo Morlino
Libera Università Internazionale
Degli Sociali Guido Cari

Nuria Cunill Grau
Universidad de Chile-CLAD

Manuel Villoria Mendieta
Fundación Ortega y Gasset-Gregorio
Marañón

Diego Valadés Ríos
Universidad Nacional
Autónoma de México

Donald E. Klingner
Escola de Governo Paulo
Neves de Carvalho

Ricardo Carneiro
University of Colorado

Roberto Moreno Espinosa
Universidad Autónoma del
Estado de México

Juan de Dios Pineda Guadarrama
University of New Mexico

Ricardo Uvalle Berrones
Universidad Nacional
Autónoma de México

Ricardo Varela Juárez
Universidad Nacional
Autónoma de México

Gianfranco Pasquino
Università di Bologna

Fred Lazin
Ben-Gurion University

Juan Fernando Galván Reula
Universidad de Alcalá, España

Mario Martin Bris
Universidad de Alcalá, España

María P. Aristigueta
University of Delaware

Rubén Garrido Iserte
Universidad de Alcalá, España

Universidad de Alcalá (Madrid / España)

Juan Fernando Galván Reula
Rector

Esperanza Vitón Hernanz
Adjunta al Vicerrector para Másteres Universitarios y Estudios Propios

José Santiago Fernández Vázquez
Vicerrector/a de Coordinación y Comunicación

M. Soledad Morales Ladrón
Vicerrector/a de Docencia y Estudiantes

José Raúl Fernández del Castillo Díez
Vicerrector/a de Extensión Universitaria y Relaciones Institucionales

María Luisa Marina Alegre
Vicerrector/a de Investigación y Transparencia

José Vicente Saz Pérez
Vicerrector de Personal Docente e Investigador

Juan Ramón Velsco Pérez
Vicerrector de Progrado y Educación Permanente

Miguel A. Sotelo Vázquez
Vicerrector de Relaciones Internacionales

Carmelo García Pérez
Vicerrector del Campus de Guadalajara

Guillermo Escobar Roca
Director del Departamento de Ciencias Jurídicas

Mario Martín Bris
Director de Relaciones con Iberoamérica

Universidad Anáhuac México

**P. Cipriano Sánchez García L.C.
Rector**

**Dra. Sonia Barnetche Frías
Vicerrectora Académica**

**Dr. Ricardo Sodi Cuellar
Director de la Facultad de Derecho**

**Dr. José Antonio Núñez Ochoa
Director del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la Facultad de Derecho**

Instituto Nacional de Administración Pública **Consejo Directivo 2017-2020 (INAP)**

Carlos Reta Martínez
Presidente

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Luis Humberto Fernández Fuentes
Vicepresidente para
Asuntos Internacionales

José Guillermo Vallarta Plata
Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2016-2017

Consejeros

María Angélica Luna y Parra
Julián Olivas Ugalde
Alfonso Pérez Daza
Omar Guerrero Orozco
Jorge Tamayo Castroparedes
Soraya Pérez Munguía
Alejandro Romero Gudiño
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
Raúl Martínez Almazán

Gerardo Gil Valdivia
Secretario del INAP

Consejo de Honor

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

In Memoriam

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Fundadores

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

Academia Mexicana de Derecho Internacional

Consejo de Honor

Embajadora Dra. Rosario Green Macías
Ministro José Ramón Cossío Díaz

Dr. Luis Maldonado Venegas
Dr. Ernesto Rubio del Cueto
Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista

Canciller de la Orden

Embajadora Consuelo Sáenz de Miera

Consejo Directivo

Dr. Manuel Reguera Rodríguez
Presidente

Magistrado Manuel Díaz Infante
Primer Vicepresidente

Vicepresidentes
Lic. Fernando Represas de Almeida
Dr. Alejandro Romero Gudiño
Dr. Federico Ponce Rojas
Lic. León Halkin Bider

Dr. Alfonso Muñoz de Cote Otero
Secretario General

Lic. Felipe Ruiz de Velasco
Patrimonio Académico

**Asociación Mexicana de Contadores Públicos
Colegio Profesional en el Distrito Federal, A. C.**

Consejo Directivo

Bienio 2017-2018

C.P.C Francisco Castro Lomelí Presidente del Consejo Directivo	C.P.C. Armando Ramírez Villa Vocal de la Vicepresidencia del Sector Docente
L.C.C. Mirna Reina Meillon Álvarez Vicepresidente General	C.P.C. Alejandro Campos Tenorio Vicepresidente de Finanzas
C.P.C. Carlos Leonardo Velasco Paredes Secretario Propietario	C.P.C. Doroteo Torres Hernández Vocal de la Vicepresidencia de Finanzas
L.C.C. y M.F. Georgina Mancilla Carranza Vocal del Secretario Propietario	C.P.C David González Martín Vicepresidente de Servicio a Asociados
C.P.C. y M.B.A. José Luis Matus Urtecho Vicepresidente del Sector Externo	C.P.C. Bárbara Regina Moreno Vocal de la Vicepresidencia de Servicio a Asociados
C.P.C. Isabel Jiménez Almaraz Vicepresidente del Sector Público	C.P.C. Sergio Osorio Cruz Vicepresidente de Capacitación
C.P.C . José Luis Saldivar Jardón Vocal de la Vicepresidencia del Sector Público	C.P.C. Carlos Alejandro González Pacheco Vocal de la Vicepresidencia de Capacitación
C.P.C. María Delía Ávila Nava Vicepresidente del Sector Privado	C.P.C. Juvenal Octavio Villaverde Primer Secretario Auxiliar
L.C.C. Rubén Torres Alva Vocal de la Vicepresidencia del Sector Privado	
C.P.C. Amparo Calderon Guzmán Vicepresidente del Sector Docente	

Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.

Dr. José Franco
Coordinador General del Foro
Consultivo y Tecnológico A.C.

Dr. José Luis Moran López
Presidente de la Academia
Mexicana de Ciencias, A.C.

Mesa Directiva

Mtro. Jaime Valls Esponda
Secretario General Ejecutivo de la
Asociación Nacional de
Universidades e Instituciones de
Educación Superior, A.C. (ANUIES)

Mtro. Juan Manuel Romero Ortega
Presidente de la Asociación
Mexicana de Directivos de la
Investigación Aplicada y el
Desarrollo Tecnológico, A.C. ADIAT

Lic. Manuel Herrera Vega
Presidente de la Confederación de
Cámaras Industriales de los Estados
Unidos Mexicanos (CONCAMIN)

Dr. Jaime Parada Ávila
Presidente de la Academia
de Ingeniería

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector de la Universidad Nacional
Autónoma de México

Ing. Bosco de La Vega Valladolid
Presidente del Consejo
Nacional Agropecuario

Dr. José Mustre de León
Director General del Centro de
Investigaciones y Estudios Avanzados
(CINVESTAV)

Dr. Enrique Fernández Fassnacht
Director General del Instituto
Politécnico Nacional

Dr. Carlos Karam Quiñones
Presidente de la Red Nacional de
Consejos y Organismos Estatales de
Ciencia y Tecnología, A. C.

Dr. Jaime Labastida Ochoa
Director Academia Mexicana
de la Lengua, A.C.

Dr. Jorge Cadena Roa
Secretario Ejecutivo del Consejo
Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
(COMESOC)

Dr. Andrés Lira González
Director de la Academia
Mexicana de la Historia

Dr. Armando Mansilla Olivares
Presidente de la Academia
Nacional de Medicina

Lic. Gustavo de Hoyos Walter
Presidente Nacional de la
Confederación Patronal de la
República Mexicana (COPARMEX)

Ing. Enrique Guillen Mondragón
Presidente Nacional de la Cámara
Nacional de la Industria de
Transformación (CANACINTRA)

Dr. Gabriel Siade Barquet
Presidente del Consejo Consultivo
de los Centros Públicos de
Investigación-CONACYT

Dra. Teresita Corona Vázquez
Investigadora Electa
Representante del S.N.I.
(Comité de Ciencias Exactas,
Naturales y Salud)

Dra. Ma. Elena Teresa Medina-Mora
Icaza
Investigadora Electa Representante
del S.N.I.
(Comité de Ciencias Sociales
y Humanidades)

Dra. Norma Laura Heredia Rojas
Investigadora Electa
Representante del S.N.I.
(Comité de Ingeniería y Tecnología)

Lic. Adriana R. Guerra Gómez
Secretaria Técnica

*Control Parlamentario de la Fiscalización
y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*
se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2017
en los talleres de Alta Impresión SA de CV,
Calzada de las Armas 567 Col. Providencia,
Delegación Azcapotzalco.
Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 gr.



Universidad de Alcalá



INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA



FORO CONSULTIVO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO, AC

