

SISTEMAS DE CONTROL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Repensar la fiscalización y el control parlamentario
en el ámbito nacional e internacional



Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación

Repensar la fiscalización y el control parlamentario
en el ámbito nacional e internacional

Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación.

Repensar la fiscalización y el control parlamentario en el ámbito nacional e internacional

Autores: Juan Carlos Moreno Jiménez y Jesús Onofre Ortíz

Cuidado de la edición y revisor:
Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez

©Unidad de Evaluación y Control

Corrección de estilo:
Alta impresión S.A. de C.V./Luis Marrufo

ISBN: 978-607-97934-1-8

México, 2018.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en el sitio web de la Unidad de Evaluación y Control:
<<http://uec.diputados.gob.mx>> o <www.diputados.gob.mx/UEC>.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación

Repensar la fiscalización y el control parlamentario
en el ámbito nacional e internacional



COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC

Contenido

Presentación	11
Prólogo	15
Introducción	19
Capítulo 1. El Control Parlamentario como instrumento del equilibrio de poderes y de la rendición de cuentas	25
1.1 Constitucionalismo moderno y equilibrio entre Poderes	26
1.2 <i>Quis custodiet ipsos custodes</i> y relación de fiscalización principal-agente.....	36
Capítulo 2. La fiscalización de la ASF a Estados y municipios	53
2.1 Universo auditado y muestra fiscalizada	54
2.2 Fiscalización a Estado de Aguascalientes y sus municipios.....	70
2.2.1 Estado de Aguascalientes.....	70
2.2.2 Municipios de Aguascalientes	73

2.3 Fiscalización a Estado de Hidalgo y sus municipios	77
2.3.1 Estado de Hidalgo	77
2.3.2 Municipios de Hidalgo.....	81
2.4 Fiscalización a Estado de Jalisco y sus municipios	90
2.4.1 Estado de Jalisco	90
2.4.2 Municipios de Jalisco.....	93
2.5 Fiscalización a Estado de Michoacán y sus municipios	104
2.5.1 Estado de Michoacán	104
2.5.2 Municipios de Michoacán.....	108
2.6 Fiscalización a Estado de Nuevo León y sus municipios.....	118
2.6.1 Estado de Nuevo León.....	118
2.6.2 Municipios de Nuevo León	122
2.7 Fiscalización a Estado de Puebla y sus municipios.....	128
2.7.1 Estado de Puebla.....	128
2.7.2 Municipios de Puebla.....	133
2.8 Fiscalización a Estado de Sonora y sus municipios	149
2.8.1 Estado de Sonora	149
2.8.2 Municipios de Sonora	153
2.9 Fiscalización a Municipios y Alcaldías	160
2.10 Fiscalización a Entidades Federativas.....	170

Capítulo 3. Fiscalización Superior Comparada	185
3.1 Estados Unidos.....	189
3.2 República de Chile.	192
3.3 Canadá.....	196
3.4 México.....	199
Capítulo 4. La Auditoría Superior de la Federación en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción	209
4.1 Organización y competencias del Sistema Nacional Anticorrupción.....	209
4.2 Integración del Sistema Nacional Anticorrupción.	212
4.3 Funcionamiento del SNA.....	216
4.4 El papel de control de la Auditoría Superior de la Federación dentro del sistema.	221
4.5 Atribuciones y funciones.....	229
Conclusiones	239
Referencias bibliográficas	243
Anexos	251

Presentación

Tengo la satisfacción de hacer la presentación de este libro, que se agrega al ya de por sí nutrido acervo bibliográfico que ha producido la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, en la LXIII Legislatura.

Se trata del libro *Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación*, que ha sido elaborado como un estudio en tres partes, antecedido por una propuesta teórica que pone sus cimientos en el concepto de control parlamentario de la fiscalización superior. La primera parte consiste en una investigación inédita sobre la frecuencia de auditorías que recaen en los gobiernos locales, la segunda comparando diferentes sistemas de control por parte de instituciones de fiscalización superior de cuatro países y, la tercera, para analizar los mecanismos de control que reclama la reciente reforma que ha dado origen al Sistema Nacional Anticorrupción, para la Auditoría Superior de la Federación.

El estudio de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación a estados y municipios abarca una muestra de Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla y Sonora y los municipios de dichos estados.

Es indispensable este primer análisis pues es de sobra conocido el hecho de que existe debilidad de los controles de los recursos públicos en los gobiernos locales. Ello ha derivado en que la reforma constitucional publicada en mayo de 2015 al artículo 79 dotando a la Auditoría Superior facultades para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, y de manera directa o mediante la coordinación con las entidades locales de fiscalización, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

El segundo estudio consiste en un análisis comparativo de las estructuras de control que caracterizan a las entidades de fiscalización de Estados Unidos, Canadá, Chile y México. Ello permitió evidenciar la importancia de la solidez de las entidades de control externo en un clima de independencia respecto a los Poderes públicos.

El tercer estudio, por último, guarda estrecha continuidad con la conclusión anterior, toda vez que la solidez e independencia de la Auditoría Superior de la Federación han sido fortalecidas gracias a la reciente reforma Constitucional en materia de anticorrupción.

La revisión de la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción se acompaña de una consideración puntual de las responsabilidades y desafíos que tocan a la Auditoría en este nuevo contexto.

Lo anterior sirve de contexto, para destacar que, entre los avances en la fiscalización de México, se encuentra el recién creado Sistema Nacional Anticorrupción, que no solo busca atender el agudo problema de corrupción existente en nuestro país, ya que su legislación se enfoca también en reformar toda la estructura del Estado a favor de la transparencia y la aplicabilidad de la justicia contra la impunidad. Este resultado tiene que atribuirse a la posición que asumió la actual Legislatura, para implementar el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que se logró conjuntar el talento y experiencia de tantos autores, para la discusión de tantos temas.

La obra que tengo ocasión de presentar ha ido recogiendo diversas propuestas gracias a la aplicación de adecuadas técnicas de investigación y diferentes niveles de análisis. Podemos entender que la continuidad en la evolución del tema y sus retos pendientes, anuncian que tendremos que seguir arrastrando el lápiz y que será conveniente dar continuidad a los estudios que aquí se exponen.

Quiero reconocer el compromiso de la Comisión de Vigilancia de la ASF que, con la colaboración de la Unidad de Evaluación y Control, ha procurado la edición de estos volúmenes, en lo particular a su Titular, Dr. Alejandro Romero Gudiño, la Directora de Control Interno y Evaluación Técnica, Dra. Blanca Leticia Ocampo García de Alba, así como el equipo de auditores que trabajó en este libro. Sin duda, para cumplir su función de control parlamentario la Comisión requiere acercarse información sustentada, actualizada y el análisis de especialistas, y por ello podemos estar satisfechos de disponer productos como este.

Por último, quiero destacar la importancia que tiene para la Comisión contar con un apoyo técnico profesional que coadyuve a obtener un diagnóstico claro y objetivo sobre los resultados que esboza el informe del resultado de la Cuenta Pública, así como la información relativa a la fiscalización y el control que ejerce la Auditoría Superior de la Federación, pues facilita no sólo el entendimiento y la participación legislativa de todas las fuerzas políticas representadas, sino también de la propia ciudadanía. Por ello, aprovecho esta instancia para hacer patente, a nombre de la Comisión de Vigilancia, nuestro más alto agradecimiento y reconocimiento a la importante labor de apoyo técnico recibido de la Unidad de Evaluación y Control.

Diputado Luis Maldonado Venegas
Presidente de la CVASF

Prólogo

Este estudio fue derivado de la importancia de condensar la experiencia acumulada del personal auditor de la Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica, como resultado de las labores de fiscalización que realizan a las áreas sustantivas y de apoyo de la Auditoría Superior de la Federación. Por ello, en las reuniones de trabajo realizadas a finales del año 2016, donde se definían las propuestas para la integración del Programa de Trabajo que esta dirección desarrollaría durante el ejercicio 2017, se incorporó la programación del estudio que lleva por título “Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación”, con el propósito de proporcionar elementos que coadyuvaran al fortalecimiento de la función de fiscalización que realiza la Entidad de Fiscalización Superior en nuestro país.

Lo anterior, es de especial importancia sobre todo porque el tema de la fiscalización superior es fundamental en la actualidad por la imperiosa necesi-

dad de transitar hacia la consolidación de una política de Estado que fomente gobiernos con una cultura de transparencia y redición de cuentas, gobiernos que encuentren en la fiscalización permanente de sus recursos públicos y de sus acciones, beneficios y oportunidades de mejora en la gestión pública y que esos resultados, den la oportunidad de que las entidades públicas puedan ser percibidas como más transparentes y a partir de allí elevar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana.

En el libro se destaca la función de auditoría gubernamental y el papel prioritario que ocupa en las agendas de cualquier país que se ostente como democrático ya que reconoce el rol determinante que desempeñan las entidades fiscalizadoras en su función de comprobar el buen uso, destino y administración de los recursos públicos que reciben las entidades públicas y privadas. Por ello, no es de extrañarse que independientemente del sistema de gobierno y nivel de desarrollo, la mayoría de los países cuentan con un Ente de Fiscalización Superior que se encarga de establecer esquemas de control externo y de vigilancia en la asignación y uso de los fondos públicos, conscientes que con su actuar, se desincentivan los actos de corrupción.

Es precisamente este contexto el que da la importancia y actualidad del estudio, ya que analiza el actuar de la Auditoría Superior de la Federación en nuestro país, desde el punto de vista de su función de control externo y parlamentario sobre la actividad financiera del sector público. Su lectura nos dará la oportunidad de contar con una mirada amplia y diferente del quehacer que desarrolla el Ente de Fiscalización Superior y lo que implica sus procesos, así como entender por qué la fiscalización es una oportunidad para posicionarnos como buenos gobiernos.

De su lectura, se aprecia que el estudio permite a través de un lenguaje amigable y con una claridad extraordinaria, entender los procesos, metodologías, técnicas y enfoques propios que existen detrás de la fiscalización superior y del control parlamentario que realiza la Auditoría Superior de la Federación, así como el papel que juega dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y el de Fiscalización, por lo que su contenido será de gran apoyo para la toma de decisiones en todas aquellas instancias fiscalizadoras, independientemente del ámbito de gobierno en que operen.

Sin embargo, la culminación y presentación de este trabajo, no hubiera sido posible sin el apoyo recibido por parte del Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Luis Maldonado Venegas, así como de las y los Diputados integrantes, quienes siempre han reconocido

la importancia de crear y más aún divulgar estudios de carácter técnico que consoliden el sistema de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

De igual forma, es de reconocer el invaluable apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, en especial a su titular Dr. Alejandro Romero Gudiño, quién como uno de los más importantes especialistas en materia de fiscalización, en todo momento se ha dedicado a impulsar decididamente este tipo de estudios por la importancia que representa tener gobiernos más transparentes y con una cultura de redición de cuentas sólida.

Por ello, me es gratificante la oportunidad de escribir el prólogo de este estudio, producto de un extraordinario trabajo en equipo realizado por el Mtro. Juan Carlos Moreno Jiménez y Mtro. Jesus Onofre Ortiz, quienes coordinaron y condensaron el conocimiento, experiencia y trabajo profesional propio y de un grupo de entusiastas auditores para poner a disposición de los interesados en el tema, un enfoque diferente del quehacer de la Auditoría Superior de la Federación, a partir del trabajo de campo que realizan. Asimismo, un reconocimiento especial a Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez, de quien su experiencia y conocimiento fue determinante para la revisión y edición de este libro.

Finalmente, reitero mi agradecimiento y reconocimiento a la entrega y dedicación de este gran grupo de trabajo de la Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica que tengo la oportunidad de dirigir y que día con día, contribuyen a fortalecer nuestro sistema de rendición de cuentas y de fiscalización, este estudio es ejemplo de ello.

Dra. Guadalupe Blanca Leticia Ocampo García de Alba
Titular de la Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica
de la Unidad de Evaluación y Control de la CVASF

Introducción

Rendición de cuentas y fiscalización son dos principios básicos que deberían estar presentes en cualquier país que se precie de tener un Estado democrático y de derecho. A través de ellos, por una parte, el gobierno se legitima en su quehacer administrativo porque promueven la imagen de un Estado que informa y responde por las decisiones, acciones u omisiones que realiza y por otro, aún más importante, es que permite elevar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones del Estado y al manejo de los recursos públicos por parte de los encargados de su asignación, uso y de sus resultados.

En este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*Supreme Audit Institutions*) cumplen un rol determinante para la observancia y cumplimiento de estos dos principios básicos. De sus resultados, se determina la eficiencia del aparato gubernamental, al vigilar por una parte, que los entes que reciben recurso público lo ejerzan adecuadamente

y que su destino sea de acuerdo con la normatividad; y por otra, que los programas gubernamentales cumplan con los objetivos y metas para los cuales fueron creados.

Sin embargo, uno de los temas de mayor preocupación y que de una u otra forma todos los países padecen, es el fenómeno social y político que ha socavado los cimientos más profundos de las instituciones gubernamentales de las naciones en donde se presenta, trayendo consigo incertidumbre y desasosiego en las expectativas de desarrollo político y económico; es el de la corrupción, que se presenta como una grave problemática propagándose a gran velocidad en todos los sectores y ámbitos sociales, como si se tratara de un agente viral.

No se debe olvidar que siempre detrás de los actos de corrupción, se encuentran las acciones de individuos o grupos que valiéndose de sus posiciones en el gobierno, utilizan su poder para su beneficio con todos los daños que esto conlleva en detrimento de la colectividad a quienes deberían servir. Por ello, en los últimos años, ha sido una práctica recurrente de las democracias contemporáneas poner especial atención en la creación y el fortalecimiento de capacidades de control al propio gobierno, limitando con ello al ejercicio del poder público, con el objetivo de que el aparato gubernamental trabaje con criterios de eficiencia y eficacia, pero sobre todo con una lógica de responsabilidad sobre las decisiones políticas.

Para ello, se requiere la participación decidida del Estado, pero bajo nuevas premisas, es necesario dejar atrás modelos de organización y estructuras anquilosadas para dar cabida a instituciones fuertes y sólidas que promuevan la fiscalización y la rendición de cuentas como principios básicos en el actuar gubernamental. Si el Estado cuenta con instituciones sólidas los espacios de corrupción se reducen, por el contrario, cuando las instituciones son débiles, hay un espacio mayor para los actos ilícitos que impiden el avance en la rendición de cuentas y de la fiscalización, además, en países con instituciones débiles propicia condiciones idóneas para nuevas y más sofisticadas formas de corrupción.

Si bien la tarea es compleja, esta no es imposible de materializarse, por lo que buena parte de las acciones para disminuir los altos índices de corrupción que se presentan deberán coincidir con una participación decidida y firme del Estado y de la sociedad, teniendo como ejes rectores a la rendición de cuentas y a la fiscalización como base estructural en el actuar del gobierno en todos sus ámbitos, transparencia en la información pública, instituciones con las atribuciones necesarias para castigar el mal uso de los recursos públicos que permita disminuir los altos niveles de impunidad imperantes de la actualidad.

Es precisamente en este ámbito donde la Auditoría Superior de la Federación esta llamada a jugar un papel preponderante en la lucha contra la corrupción, además de fungir como un mecanismo de control que vigile que los gobiernos usen de forma eficiente y eficaz los recursos públicos desde un punto de vista técnico, económico y social que incida en la mejora de las condiciones de vida de la población, está llamada a analizar el impacto y resultados que el uso de los recursos públicos tienen.

Independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno que se trate, una gran parte de los países en el mundo, cuentan en la actualidad con un órgano de fiscalización superior que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el elemento principal para garantizar la fiscalización y la rendición de cuentas.

Estas Entidades de Fiscalización Superior, son las encargadas de desarrollar el llamado control “externo” cuya fortaleza principal reside en que el que audita no depende del auditado, basado en la concepción democrática que rige en la mayoría de los estados occidentales, bajo una lógica de frenos y contrapesos, asignando al Legislativo un papel de control sobre los demás poderes y órganos del Estado, aunque esto no es per se una garantía de nada, pues en México hemos visto como en el nivel subnacional, en algunos casos particulares las Entidades de Fiscalización Superior Local se subordinan a otros poderes locales haciendo inefectiva su labor.

Una de las ventajas del control externo es que, a diferencia del control “interno” que se basa en una relación de dependencia entre el órgano encargado del control y el ente cuya gestión va a ser controlada o llevada a cabo por una institución situada orgánica y funcionalmente dentro del ente que se fiscaliza, la independencia y la autonomía además de la fortaleza del trabajo técnico de las instituciones que forman parte del control externo, da una credibilidad importante a su tarea.

Es un hecho probado que la labor que desarrolla el Ente de Fiscalización Superior apoya sin lugar a duda, a los Congresos en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, pero sobre todo, ayuda a mejorar el desempeño y fortalecer la rendición de cuentas del gobierno en su conjunto, a través de la emisión de observaciones y recomendaciones a los demás poderes y órganos del Estado como resultado de sus procesos de fiscalización.

En nuestro modelo federal este tipo de control externo es responsabilidad de la Cámara de Diputados, instancia que constitucionalmente tiene la facultad

exclusiva de revisar la Cuenta Pública para ello, se apoya de la Auditoría Superior de la Federación, entidad que desarrolla sus funciones en un marco de autonomía técnica y de gestión. Con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación se ha fortalecido con nuevas atribuciones que le permiten expandir sus procesos de fiscalización en áreas que anteriormente no estaba facultada para revisar y que implicaban una gran cantidad de recursos públicos.

El contexto histórico en que nos encontramos, sitúa a la Auditoría Superior de la Federación de nuestro país en un momento crucial, se le ha dotado de nuevas atribuciones para que los procesos de fiscalización incidan en áreas que antes era imposible revisar; se ha establecido un nuevo esquema de fiscalización de los recursos públicos, que permita que los resultados de las revisiones sean oportunos, para tener elementos sustantivos y apoyar la toma de decisiones que en materia legislativa corresponde, haciendo evidente la importancia que representa el control externo en nuestro sistema.

En este sentido, se tiene que uno de los elementos esenciales para que la fiscalización y sus auditorías incidan en la materialización de la rendición de cuentas, está referido al proceso de planeación y programación de las auditorías pues el universo auditable es vasto en dimensión y complejidad, adicionalmente para la ASF ha resultado crucial tomar en cuenta la capacidad auditora disponible —el mayor número de revisiones fue hecho en la Cuenta Pública 2016 con 1,865 auditorías—, que por supuesto buscan ajustarse a criterios como el equilibrio de la cobertura de sujetos (entidad fiscalizada) y objetos (materia de la revisión) auditados y del tipo de auditoría que se realiza, entre otros.

Las Directrices usadas por la ASF para definir su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) considera los siguientes elementos: distribución por Auditoría Especial, equilibrio en la cobertura, capacidad operativa, viabilidad de las Unidades Administrativas Auditoras (UAA), las fuentes primarias para la determinación del universo auditable y sobre la estructura de la clasificación de los objetos-sujetos de fiscalización que contempla por ejemplo: a la Ley de Ingresos de la Federación, al Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y a los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Este libro se articula sobre 2 ideas centrales: la primera es que aún subsiste una relación limitada entre el Congreso y la Auditoría Superior de la Federación, para que la información que esta última genera, repercuta en el adecuado desarrollo y orientación de las políticas de gobierno y la asignación

del gasto público y la segunda es que, al priorizar la revisión del monto que reciben las Entidades Federativas y principalmente los grandes municipios, se ha concentrado la revisión en un número reducido de municipios, derivando en una fiscalización que podríamos etiquetar de “recurrente”, que en un lapso de revisión de 17 cuentas públicas revisadas por la ASF, ha dejado un importante número de municipios y de recursos sin revisión.

Esto se vuelve crucial, pues el orden de gobierno más cercano a la sociedad lo constituye el municipio y las diversas instancias de autoridad submunicipal se han identificado como los eslabones más débiles en la cadena de rendición de cuentas, por lo que en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización y Anticorrupción, este libro intenta señalar un área de oportunidad en la que es preciso replantear la forma en que se desarrolla la planeación y la programación que evidentemente condicionan el alcance de la revisión.

Se trata de hacer partícipes a distintos actores que son integrantes del Sistema Anticorrupción y del Sistema de Fiscalización, pues aunque en principio existe un amplio andamiaje de control y supervisión, tanto al interior como al exterior de los órganos que desempeñan distintas funciones de gobierno, entre ellas (la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las Entidades Federativas, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Contralorías Internas de Control de la Administración Pública Federal y Paraestatal, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos) las que de acuerdo con los estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización deberán:

Art. 25. Homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.

Art. 26, I. Identificarán áreas y temas comunes en materia de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada.

En esa lógica argumentativa, el presente estudio ha sido conformado por cuatro capítulos, en donde el primero se ha denominado, “El Control Parlamentario como instrumento del equilibrio de poderes y de la rendición de cuentas”, se aborda lo relacionado a los controles y límites de poder que el estado moderno debe establecer para todos los órganos de gobierno, así como la función de control que ejerce el Poder Legislativo, sobre los otros poderes y órganos autónomos y su contribución a la consolidación de un sistema de pesos y contrapesos entre poderes.

En el segundo capítulo “La fiscalización de la ASF a Estados y municipios”, se analiza el alcance de revisión de la Entidad de Fiscalización Superior con respecto al universo total a fiscalizar, determinando la racionalidad de su cobertura de revisión, evidenciando áreas de oportunidad para la fiscalización en este importante sector del gasto federalizado.

En el tercer capítulo, “Fiscalización Superior Comparada”, se presenta un estudio comparativo con cuatro países que se enmarcan dentro del modelo Westminster o de Auditoría General o Contralorías de Fiscalización Superior, estos son: Estados Unidos de Norteamérica, Chile, Canadá y México, analizando cada una de las Entidades de Fiscalización Superior, determinando su dependencia, grado de autonomía, presupuesto, marco legal, tipo de auditorías, atribuciones, personal, presupuesto asignado, entre otros aspectos que permiten apreciar las fortalezas que cada país tiene.

El cuarto capítulo denominado, “La Auditoría Superior de la Federación en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción”, analiza la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, así como el papel de control que desempeña la Auditoría Superior de la Federación dentro de este sistema. Finalmente se presenta el apartado denominado conclusiones.

Capítulo 1

El Control Parlamentario como instrumento del equilibrio de poderes y de la rendición de cuentas

Este capítulo tiene como objetivo referir con base en una revisión de la literatura, la relación entre el control parlamentario y su atribución de fiscalizar y revisar la cuenta pública (una de las más importantes atribuciones que tiene el Poder Legislativo) para a través de ello, observar cómo se hace efectiva a la rendición de cuentas que tiene como fin ulterior fortalecer el equilibrio entre poderes, siendo el poder legislativo razón de un contrapeso efectivo que la sociedad incrustada en un contexto democrático demanda, si bien el trabajo es tangible y se han dado importantes logros en la consecución de este objetivo, este capítulo busca señalar los espacios de oportunidad que aún subsisten y resaltar la importancia de la relación entre el Congreso Mexicano y su órgano de fiscalización superior, para a partir de ello, promover el fortalecimiento en dicha relación.

1.1 Constitucionalismo moderno y equilibrio entre Poderes

Cualquier país que se precie de vivir en un sistema constitucional y democrático de gobierno, debe sin duda, establecer controles y límites para todos los órganos del Estado, tal como es señalado por Daniel Kaufmann “para reducir la corrupción y mejorar la función del gobierno, la sociedad debe contar con un sistema de frenos y contrapesos que restrinja las actuaciones arbitrarias de los políticos y de la burocracia y propicie una buena gestión del Estado de Derecho” (Kaufmann, 2000, p. 377) con el objetivo de limitar el ejercicio autoritario del poder, además este control debe acompañarse de mecanismos de sanción y en su caso, la posible remoción del cargo (Casar, Marván y Puente, 2010) para todos aquellos que en un uso desvirtuado del poder, realicen un ejercicio irregular del dinero público, aunque en México ha prevalecido mayormente la impunidad.

Refiere Rose-Ackerman (2009, p. 33) que por ejemplo, se ha observado mayor corrupción en los sistemas presidenciales y en los estados federalistas en relación a las democracias parlamentarias y estados centralistas, en su opinión el peor escenario se da cuando “un ejecutivo poderoso negocia con unos cuantos líderes partidistas poderosos para compartir los privilegios del poder”. En este contexto, uno de los problemas centrales es que el control parlamentario se diluya entre acuerdos de partidos, dejando en una mera simulación a la rendición de cuentas y al equilibrio entre poderes. Antes de continuar, es preciso hacer una breve referencia al concepto de rendición de cuentas que indudablemente se encuentra ligado al de control parlamentario.

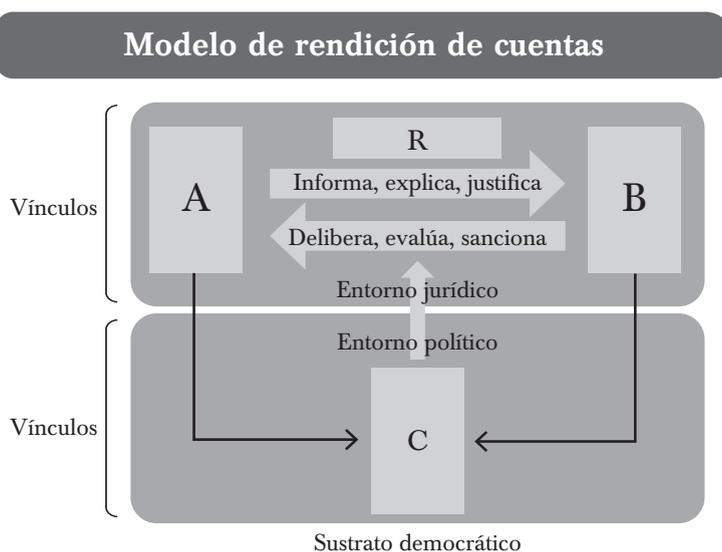
Refiere Rivas (2014) que el concepto de rendición de cuentas es relativamente nuevo, ya que aparece en Estados Unidos en los años sesenta y una década después llega a Europa, deviene de la palabra inglesa *accountability* y a pesar de no tener una traducción precisa en el idioma español, se ha traducido cotidianamente con el significado de rendición de cuentas, este momento es un punto de partida formal, pues sabemos que desde la antigüedad los gobernantes en diferentes pueblos y culturas han estado expuestos a explicar directa o indirectamente sobre sus decisiones que invariablemente han sido sometidas al escrutinio público.

Para Bovens (2007) la rendición de cuentas está históricamente y semánticamente ligada con *accounting* (contabilidad), la más concisa descripción del término es “la obligación de explicar y justificar la conducta” y pese a ser breve

tiene una amplitud interpretativa, pues en primer lugar, entraña la obligación de explicar y justificar una conducta, la segunda es analítica para describir las diversas relaciones de rendición de cuentas y por otro lado la concepción evaluativa ¿cómo se pueden evaluar los acuerdos de responsabilidad? Como se observa, ante este aparente uso limitado, podemos concebir la complejidad en la forma de entender al concepto.

En el siguiente esquema (1) los autores (Cejudo y Ríos citados en Rivas, 2014) establecen un modelo de rendición de cuentas que puede establecerse como una relación entre 2 actores A y B en el que el primero está obligado a informar, explicar y justificar y el segundo delibera, evalúa y sanciona, aparece también un sustrato democrático de un tercer actor identificado como C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B, todo esto a través de vínculos enmarcados en un entorno jurídico y político.

Esquema 1. Modelo de Cejudo y Ríos (2009)



Fuente: (Cejudo y Ríos, 2009 citados en Rivas, 2014).

De acuerdo con Becerra y Cejudo (2011) el debate actual de la rendición de cuentas se puede dividir en 2 aspectos, el primero es sobre el entendimiento de este concepto como estado virtuoso que en términos generales, ha ido adquiriendo importancia en el discurso público, pues los políticos observan

que es rentable promocionarse y enarbolar esta bandera sin necesariamente apearse o implementar los procedimientos que la hagan efectiva.

En México y en otros países armar un discurso y diseñar “medidas” para prevenir y combatir la corrupción, son elementos de alta rentabilidad electoral, pero que incluso en alternancias políticas, sólo en excepcionales casos, se actúa en contra de los gobernantes salientes a pesar de la evidencia de su discrecionalidad y excesos durante su periodo de gobierno, parece una regla del juego no escrita, te protejo para después ser protegido, por ello es imperativo que los mecanismos institucionales funcionen y materialicen a la rendición de cuentas haciéndola operativa y no únicamente discursiva.

La rendición de cuentas en abstracto (refieren Becerra y Cejudo, 2011) es algo difícil de observar, pero consideran que lo realmente complejo es medirla, evaluarla y cuantificarla, ya que son parte de los mecanismos de la rendición de cuentas y de instituciones e instrumentos concretos; entonces tenemos por un lado el estado virtuoso en el que cada gobierno y sus representantes rinden cuentas a los ciudadanos y esta no es parte de un ejercicio opcional o voluntario, es permanente y es parte del ejercicio cotidiano que garantiza el escrutinio minucioso de cada servidor público.

Por otro, tenemos a las instituciones y procesos que se han desarrollado para que los servidores públicos, las instituciones, las dependencias, los agentes y funcionarios del gobierno (informen, expliquen y justifiquen) decisiones, acciones e inacciones en el ejercicio público, pues la credibilidad y confianza ciudadana debe cimentarse en el papel desempeñado por las instituciones encargadas de controlarlos y vigilarlos, la colusión entre las instituciones encargadas de vigilancia y servidores deshonestos, es la prueba fidedigna del fracaso de un país con instituciones que deberían ser condenadas a la extinción.

Es importante entender a cabalidad lo expresado por Ugalde (2002) pues la rendición de cuentas es “la obligación permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar a sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad”, se subraya nuevamente que la rendición de cuentas no es parte de un ejercicio esporádico o azaroso que dependa unívocamente de la voluntad personal, este debe convertirse en un ejercicio cotidiano, se trata de usar proactivamente a la evaluación y el control con el fin de mejorar e identificar áreas de oportunidad que en la rutina cotidiana pueden pasar desapercibidas, he ahí la valía de la revisión externa.

Volviendo a la esencia conceptual del término, para Nonell (2002, p. 17) la rendición de cuentas es “el requerimiento a una organización, ya sea pública

o privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas”. Una de sus principales características es que mediante ella, se refuerza la legitimidad de las políticas públicas porque promueve la participación activa de los ciudadanos, nadie lo expresa mejor que (Bradford, 1968 citado en Pressman y Wildavsky, 1998, p. 83) como se puede apreciar en las siguientes líneas:

Observé algo que me sorprendió, pero que desde entonces se ha confirmado una y otra vez. Los pobres y desempleados juzgan sus problemas con más claridad, y comprenden mejor los mecanismos de la sociedad que originan sus problemas, que la gran mayoría de entrenados expertos llegados de fuera, cuyo trabajo consiste en dar soluciones. Asimismo, aun cuando sean iletrados, expresan lo que saben con gran claridad y fuerza, sin las trabas de teorías complicadas, que pasan a través de muchos prejuicios inútiles.

Independientemente de la aceptación o no de tal consideración, las políticas públicas requieren de legitimidad ciudadana, situación que se logra en gran parte por la rendición de cuentas, pues de origen la sociedad observa y participa en las acciones y decisiones hechas y es también destinataria a través de reportes e informes de lo hecho por el gobierno.

Considera (Vaughn, 2000, citado en IFAI, 2003, p. 10) que la “rendición de cuentas vertical o política se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación” para el autor rendir cuentas tiene una asociación directa con la información, ante la ausencia de ella, se reduce la credibilidad en el gobierno.

En opinión de (Guerrero, 2002, citado en IFAI, 2003, p. 11) “el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público”, es también una herramienta para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y crea un compromiso para que informen a la sociedad de las razones del porque cumplieron o no las promesas y demandas ciudadanas y también porque tomaron una decisión o que razones propiciaron la inacción y sus motivaciones.

La rendición de cuentas opina Marván (2002) entraña diversas ventajas, por ejemplo, facilita el conocimiento de la información en manos del gobierno (por eso la rendición de cuentas no puede desligarse del tema de la transparencia y en consecuencia de los archivos y documentos bajo resguardo del gobierno), transparenta el destino de los recursos públicos, establece una mejor relación entre gobierno y sociedad. Proporcionar información y abrirla a la consulta pública no debería representar una carga adicional de trabajo para

el servidor público, el uso potencial de las tecnologías de la información y de la comunicación suponen un viraje a la conducta de mantener la información oculta tras el anquilosado discurso de mantener todo en secrecía, salvo excepcionales temas de interés y seguridad nacional, es tiempo de avanzar en dicho tema y de abrir al escrutinio público la información del quehacer público.

En cuanto a la relación de pesos, contrapesos y control, el legislativo por ser el poder depositario de la soberanía popular, se convierte en un actor crucial para la rendición de cuentas y para el combate a la corrupción, acertadamente Romero (2016, p. 55) hablando de la responsabilidad del Parlamento y de la representación social que tiene, señala “este órgano exige al gobierno la rendición de cuentas, nadie puede con mayor autoridad, pluralidad e imparcialidad pronunciarse sobre la eficacia y pertinencia de la política y la acción gubernamentales” es evidente que los legisladores se enfrentan a una gran disyuntiva, por un lado sus acciones y conducta se encuentra condicionada a proteger los intereses de los electores de un país y no únicamente a los de su distrito, pues en el caso de los diputados federales estos representan a la nación, pero en el terreno práctico, responden a los intereses del partido que los eligió, y ante ellos y no al electorado, es a quien deben rendir cuentas en primera instancia, situación que vulnera su independecia. En la siguiente gráfica (1) Romero (2017, p. 78) ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular y la acción fiscalizadora.

Gráfica 1. Triada esencial de las funciones parlamentarias



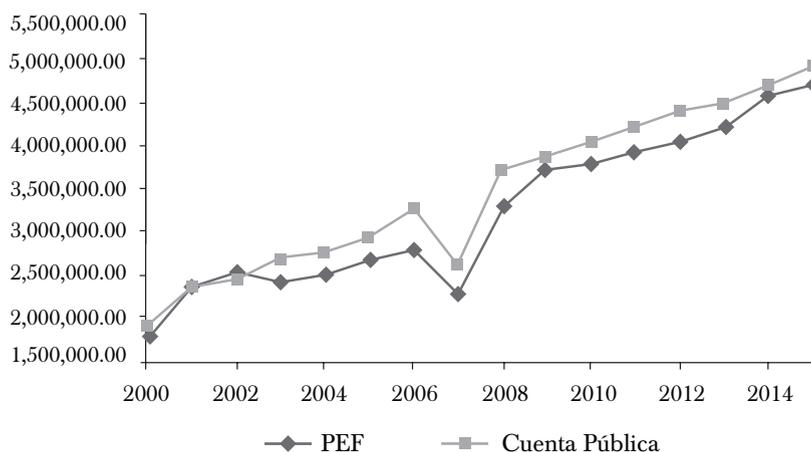
Fuente: Romero (2017, p. 78), Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción. México.

Fortalecer el control parlamentario y la relación entre el Congreso y la ASF, es una tarea prioritaria para analizar, programar y presupuestar, tomando los resultados de las auditorías para que sirvan efectivamente como insumo en la asignación presupuestal, esto se inscribe en la triada de las funciones parlamentarias para que el Congreso Mexicano funcione de contrapeso al Poder Ejecutivo y Judicial vía la asignación o reducción de recursos en aquellos programas y políticas que han demostrado resultados deficientes e inefectivos.

Como puede observarse, el legislativo cuenta con diferentes medios para exigir y limitar a los otros poderes, por ejemplo: integra comisiones en temas afines, la confirmación en el nombramiento de diversos servidores públicos, comparecencias de funcionarios de gobierno, incremento o disminución del presupuesto público, formación de comisiones de investigación (Stapenhurst, 2004) las herramientas al alcance del Congreso son en principio, suficientes para limitar el abuso del poder, pero al no usarse, incrementan la insatisfacción popular generando un desencanto con la democracia.

Es evidente que en la práctica se ha observado una vulneración al principio constitucional de control y vigilancia, después de un análisis respecto al gasto del gobierno aprobado por el legislativo, Núñez (2016) llega a la conclusión de que este principio de control (vía el presupuesto) no se respeta, pues existe año con año un incremento de manera unilateral por parte del Ejecutivo, con importante desapego a lo aprobado por el legislativo, es decir, se hace uso de recursos mayores que además de ser cuantiosos, su destino es incierto, lo que pone en duda la efectividad del control presupuestal gráfica (2).

Gráfica 2. Presupuesto de Egresos de la Federación vs Cuenta Pública



Fuente: Nuñez (2016), Presupuesto de Egresos Ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública. Tesina de maestría. México: CIDE.

Esta gráfica muestra que la vigilancia que del presupuesto hace el congreso una vez que ha sido aprobado es débil, evidenciando la discrecionalidad con la que se ejerce y las limitaciones de las facultades de los legisladores para pedir cuentas sobre las ampliaciones o reducciones presupuestarias.

Sabemos que el control que del presupuesto tiene el legislativo, es fundamental para aprobar o reprobar al ejercicio del gobierno, incidiendo consecuentemente en el incremento o reducción de los recursos públicos, dependiendo de los resultados alcanzados en relación a las evaluaciones hechas a los programas y políticas públicas gubernamentales, pese a ello, se observa que los legisladores desestiman el valor de los informes y reportes que evalúan de manera positiva/negativa a aquellos programas y políticas que no han logrado los resultados esperados, este es sin duda uno de los grandes temas pendientes, lograr una vinculación entre las evaluaciones y las asignaciones presupuestarias dando un enfoque objetivo a la asignación del gasto.

¿En qué elemento radica la importancia de la rendición de cuentas? Mediante una respuesta acuciosa Puente y Gutiérrez (2014, p. 394) señalan que:

Uno de los elementos que debe estar presente en un régimen democrático de calidad es la rendición de cuentas horizontal, reflejada en la actividad de control del poder que ejercen las instituciones con capacidades suficientes sobre el comportamiento de los gobernantes.

Para ello, es fundamental que se aplique el marco normativo a cabalidad con el objeto de controlar de manera efectiva a los poderes, a las instituciones, a los gobernantes y a los servidores públicos y en caso de ser necesario, aplicar las sanciones contempladas en ley. En cuanto a las sanciones, existen diversas dificultades para ejecutar lo dicho por la norma, pues si bien se tienen los elementos y herramientas para aplicarlas, en los hechos la falta de una voluntad política articulada permanente, hacen que la aplicación sea más una excepción que una regla, pues esta es prácticamente inexistente. A la par de estas cuestiones, Ugalde (2002, p. 34) señala al respecto que “si las sanciones en caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz” eso es lo que evidentemente observamos en la realidad cotidiana.

Continuando con el esquema teórico del control entre poderes, Hobbes (2014[1651], p. 218) en su libro *Leviatán*, alude a lo que podríamos identificar como la imperiosa necesidad de la existencia de la vigilancia externa para garantizar el equilibrio entre Poderes:

El soberano de un Estado, ya sea una asamblea o un hombre, no está sujeto a las leyes civiles, ya que teniendo poder para hacer y revocar las leyes, puede, cuando guste, liberarse de esa ejecución, abrogando las leyes que le estorban y haciendo otras nuevas (...) tampoco es posible para nadie estar obligado a sí mismo.

En este sentido, el autor deja entrever, que si no existe un control real que limite el poder de un soberano, no existirá la autocensura, lo que declinaría invariablemente en un régimen totalitario, no es posible entonces invocar únicamente a la buena voluntad política de un gobernante, es necesario hacer valer el espíritu de la ley y que tanto el legislativo como el judicial actúen en el ámbito de sus competencias para controlar el poder caprichoso y abusivo que no conoce límites.

La propia naturaleza humana nos conmina a entender la necesidad de establecer límites y candados al poder, para Hamilton, Madison y Jay (2001[1788], pp. 220-221) en su obra clásica “*El Federalista*”, esta situación queda despejada en la siguiente afirmación “si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno (...) pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares” la virtud particular nuevamente queda

cuestionada, el interés personal puede sobreponerse al bienestar colectivo, no se trata de poner en duda y cuestionar cada acto del servidor público y del gobernante, si no de establecer medidas preventivas y de control, para evitar que estas sucedan.

Si lo vemos desde una perspectiva más amplia y de acuerdo con Sartori (2002, p. 162) “Todo el constitucionalismo moderno (...) está basado en esta técnica constructiva: limitar y controlar el poder por medio de poderes que se “reequilibrán” uno con otro, separados precisamente para que uno pueda “volver a contrabalancear” al otro”, está dinámica de compensación entre poderes es clave y en México una gran responsabilidad de ese equilibrio está basada en la fiscalización superior y en la rendición de cuentas, por supuesto en la asignación de los recursos públicos.

Como parte de esas precauciones auxiliares y del constitucionalismo moderno, es evidente que se debe fortalecer al control ciudadano, a través de sus representantes como lo mandata la CPEUM en el artículo 41 “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión” lo cual debe procurar y garantizar que mediante el ejercicio de esa soberanía, los servidores públicos, gobernantes, poderes, instituciones, particulares, dependencias, entidades y todos aquellos ejecutores de gasto público, se encuentren obligados a rendir cuentas por el uso y aplicación de los recursos; teniendo en consideración que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana y se instituye para beneficio de este, siendo una actividad fundamental de la Cámara de Diputados la fiscalización superior la cuál debe buscar contribuir al equilibrio entre poderes.

La fiscalización superior y sus auditorías¹ entrañan diversas cuestiones relacionadas con la inspección, la vigilancia, la supervisión, la evaluación, el control, el examen, el análisis, la revisión, la consulta, la medición, la verificación, la comprobación, el registro, la valoración, el cumplimiento, la indagación, el escrutinio, la investigación, la comparación, la obtención de evidencia, el estudio, el cotejo, la justificación en la aplicación de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos institucionales y su apego a la normativa aplicable.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2010, pp. 62-63) la fiscalización se conceptualiza de la siguiente forma:

1 Esta conceptualización es únicamente una ampliación a la definición original propuesta por Arellano y Coronilla (2012, pp. 38-41), pues si bien fueron consultados diversos autores, consideramos que está es la más apegada a la tarea operacional de la auditoría.

La fiscalización se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y de alguna manera evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la ley y a las normas establecidas al efecto. Es también el medio por el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley.

La fiscalización es para (Arteaga, 2003, citado en IFAI, 2003, p. 13) “el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos. Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley”. Mención especial merece el sistema de pesos y contrapesos en el cual se circunscriben la fiscalización y las auditorías, teóricamente ningún Poder debe ser más fuerte que los otros; si esto ocurre el principio de pesos y contrapesos se fractura, dando pauta a la discrecionalidad del poder más fuerte, sin embargo, además de asegurar que ningún poder este por encima de los demás, es necesario que las instituciones autónomas encargadas de la vigilancia, garanticen la independencia en su trabajo.

Si tenemos un Poder Ejecutivo procedente de un partido que tiene representación mayoritaria en el Congreso, el sistema de pesos y contrapesos se debilita y la rendición de cuentas prácticamente queda diluida.

Esto lo confirma Ugalde (2002, p. 40) al sostener que por ejemplo, la falta de competencia electoral anterior a 1994 en la que “el PRI controlaba al Ejecutivo Federal, ambas cámaras del Congreso, los gobiernos estatales, las legislaturas locales y las presidencias municipales” imposibilitaron la efectiva fiscalización y rendición de cuentas, dando pauta a lo que puede considerarse como una simulación en la práctica efectiva de la rendición de cuentas.

Por ello, surge la imperiosa necesidad de contar con Entes de Fiscalización Superior (EFS) con independencia técnica y funcional, que coadyuve al legislativo para convertirse en un contrapeso real que limite y modere los excesos en que pueden incurrir los otros poderes, por ello, es imprescindible que el Congreso considere las evaluaciones y fiscalización que hace la Auditoría Superior de la Federación (en el caso mexicano a la Cuenta Pública de todos los entes y dependencias que ejercen recursos públicos federales) para llamar a rendir cuentas a los servidores públicos que lo ameriten.

La ASF es para Vásquez (2010, p. 113) “la conexión interinstitucional entre poderes que refuerza la rendición de cuentas institucional”, a través de auditorías, evaluaciones de políticas públicas y estudios, se fiscalizan los recursos públicos, no únicamente con la intención de observar y detectar irregularida-

des o desvíos en el uso de los recursos, también se realizan con el fin de encontrar oportunidades de mejora a través de recomendaciones y propuestas de cambio, a partir de la evaluación sistemática y permanente que realiza.

No obstante la presentación de los resultados consistentes derivados del trabajo de la ASF, evaluando año con año la Cuenta Pública y el papel protagónico de la Cámara de Diputados y en particular de la Comisión de Vigilancia de la ASF, la sociedad sigue cuestionando permanentemente, si el Congreso mexicano realmente está cumpliendo su función de control y contrapeso, pues si bien es cierto, se detectan diversas irregularidades en el manejo de los recursos públicos, estos no disminuyen, año con año se dan a conocer escandalosos casos de corrupción y existe una recurrencia de las observaciones, es entonces cuando se pone en duda el trabajo de la ASF y de otros órganos de control y de fiscalización, generando una crisis de confianza de la ciudadanía para con sus instituciones, un punto de discusión adicional, es lo referente al rol que tiene la auditoría como herramienta para combatir la corrupción.²

1.2 *Quis custodiet ipsos custodes* y relación de fiscalización principal-agente

Tenemos por un lado que en México, la cadena de vigilancia se ha hecho larga y onerosa, se observa una participación limitada de la sociedad en el proceso, en el que se tiene que poner un segundo vigilante que supervise el trabajo del primero, lo que se resume en la siguiente expresión *Quis custodiet ipsos custodes* ¿quién vigila al vigilante? en la práctica cada uno de los eslabones de la cadena demanda recursos (técnicos, financieros, materiales, informáticos, etc) que no siempre contribuyen a optimizar los resultados. Esa opinión la comparte Ugalde (2002, p. 38) al señalar:

Una preocupación inherente en esta cadena múltiple de vigilancia y rendición de cuentas es quién vigila al último vigilante. Porque siempre es posible sospechar que el vigilante (n) de la cadena actúe en beneficio propio y desvirtúe el sistema global de vigilancia.

Esto tiene una razón bien fundamentada para incrementar la desconfianza, ya que implícitamente infiere que el vigilante que no se vigila puede, tarde o temprano, abusar de su poder de control. En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, forma parte de una cadena cerrada, pues es el órgano técnico de la Cámara de Diputados y se encarga de fiscalizar el uso de los

² Sobre los desafíos que tiene la auditoría como herramienta anticorrupción, confróntese a Moreno, Trujillo y Lámbarry (2017).

recursos públicos federales (entre ellos los que recibe el Congreso) a través de la revisión de la Cuenta Pública, a su vez, la ASF es vigilada en su desempeño y actuación por parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y para ello, se auxilia por un órgano técnico denominado Unidad de Evaluación y Control, quien a su vez puede ser revisada por la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, es así como ninguno de los eslabones queda sin ser revisado, el vigilante no es el último eslabón, pues es a su vez vigilado por otro de los actores, en este ciclo de vigilancia, lo que impera es que unos a otros se vigilan, limitando los excesos en que pudiera incurrir alguno de ellos.

Si bien en los hechos se corre el riesgo de ensanchar tanto la cadena con eslabones innecesarios, algunos de ellos son imprescindibles, porque a la virtud pública de los gobernantes y de los servidores públicos puede anteponerse su interés personal, es decir, es una condición innegable que el vigilante también puede desvirtuar su labor en detrimento del bien público, dice Maquiavelo (1971[1531], p. 144) en sus obras políticas, en particular en sus discursos sobre la primera década de Tito Livio “de los muchísimos príncipes que ha habido, son muy pocos los buenos y los sabios”, razón por la que es sensato y motivo de prudencia, no confiar plenamente en la buena voluntad y virtud de los servidores públicos, los controles y candados inhiben las conductas desapegadas de la norma.

Continúa el autor Florentino “no se debe, pues, culpar a la multitud más que a los príncipes, porque todos cometen demasías cuando nada hay que las contenga” (Maquiavelo, p. 145) he ahí la necesidad de encontrar un equilibrio entre el excesivo control y la nula vigilancia del quehacer público.

Es cierto que en un sistema democrático los electores emiten un voto de refrendo al buen ejercicio público o de castigo ante los malos gobernantes, no obstante, limitar el poder solamente a través del voto, reduce a un mero proceso instrumental y acota el ejercicio de control y de vigilancia por parte de los electores, Montesquieu (2013[1748], p. 9) señaló en su obra clásica, *De L'Esprit des Loix* que “el pueblo, en la democracia, es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos es el súbdito. No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere” he ahí la más nítida señal de subjetividad, ya que el sufragio no solamente entraña la carga valorativa para calificar el desempeño de los gobernantes, implica la elección de los representantes futuros, la afinidad con una ideología política, la designación de una alternativa distinta ante la contingencia y los periodos de crisis, entonces esa cualidad instrumental del votante se ve afectada por otros razonamientos y va-

riables que reducen a un nivel inexacto el peso sobre los hechos pasados, por lo que se observa la fragilidad del sufragio al no traducirse como una medida directa de control y de vigilancia.

El valor instrumental limitado del votante, ha sido motivo de profundos análisis, tal como lo señala Fox al comentar la supuesta relación directa entre la democracia electoral y la inherente rendición de cuentas vertical de los políticos con los votantes, apreciación que surge a partir del estudio de (Przeworski, Stokes y Manin, 1999) en la que (Fox, 2006, p. 43) abrevia esas aportaciones y opina: “la democracia electoral se relaciona más con la elección de los votantes que con la inherente rendición de cuentas vertical de los políticos a los votantes” se confirma otra vez que el votante al estar frente a la urna, no está pensando únicamente en la evaluación sobre el desempeño de un gobernante, por ello atribuirle una carga valorativa al sufragio, es por decir lo menos, injusta.

El argumento fundamental es que las decisiones de los votantes son más prospectivas que retrospectivas, entonces no basta con llevar al elector a las urnas, la sociedad debe involucrarse de forma permanente en el ejercicio gubernamental y en valorar las acciones de quienes lo representan y tomar en cuenta los hallazgos reportados por los órganos de control y vigilancia para exigir la rendición de cuentas. La sociedad civil tiene la gran oportunidad y a su vez el desafío de dar seguimiento a los resultados y hallazgos reportados en las auditorías, pues normalmente cuando se dan a conocer, sólo se da un shock mediático de algunos días, en aquellos temas que son de importancia para la prensa, pero normalmente no existe un actor que dé seguimiento y continuidad a dichos reportes, más allá de esos golpes mediáticos temporales.

De manera integral, esto quiere dar a entender, que la elección del votante tiene una baja relación para evaluar aspectos pasados y la aparente relación directa entre ambas, en la práctica no es tan sencilla de explicar. Además, la vigilancia por sí misma, entraña diversos problemas, por ejemplo: el tiempo y dinero para adquirir información, procesarla y corroborarla, auditorías que demandan recursos, visitas e inspecciones in situ, procesos de control y seguimiento que generan altos costos para vigilar a los servidores públicos, comparencias de los titulares de las dependencias, investigaciones, el sueldo del personal auditor, informes periódicos y todo aquello relacionado con la elaboración y revisión de la Cuenta Pública.

Por lo anterior es válido reflexionar en torno a la pregunta: ¿Qué resultados ha presentado tal erogación de recursos? ¿Las cantidades enormes

invertidas por la sociedad para vigilar y controlar los recursos públicos han presentado un efecto e impacto en el que el costo/beneficio ha servido no únicamente para engrosar la burocracia? ¿Se establecen sanciones efectivas para limitar el uso irregular de los recursos públicos? En este sentido, para Contreras (2014, p. 60) del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “en su forma actual, el modelo de fiscalización en nuestro país está concebido con una orientación primordialmente resarcitoria” las sanciones del ámbito penal y administrativo le competen a otras instancias. La ASF está más orientada a realizar una fiscalización proactiva y alejada de la lógica punitiva, tradicionalmente “la fiscalización sin dientes” ha sido un término común para denominar la falta de atribuciones sancionatorias propias de la institución lo que a nuestro parecer se trata de una buena práctica, pues consideramos que las sanciones no deben ser materia de la ASF, porque supondría un papel de policía y fiscal, lo que supone un riesgo importante que conllevaría decisiones sesgadas y parciales en detrimento de su credibilidad.

Si el modelo actual de fiscalización en México está orientado bajo una lógica resarcitoria, es claro que debemos explorar a detalle este tema y aquellas cuestiones adyacentes, para ello, el modelo teórico adecuado para analizar los resarcimientos es el de **principal-agente**.

¿En qué consiste el modelo de principal-agente? La fiscalización al igual que la rendición de cuentas pueden observarse bajo el marco analítico denominado *modelo de principal-agente*, el cual implica un proceso de delegación y de rendición de cuentas, el **mandante o principal** delega a otro sujeto denominado **mandatario o agente**, autoridad para ejecutar actos a su nombre y si no lo hace, puede ser sancionado por incumplimiento.

Existen 3 clases de relaciones **principal-agente**, el primero referente a gobiernos y agentes económicos privados (regulación), entre políticos y burócratas (supervisión) y entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad), la relación del Congreso con la ASF se circunscribe fundamentalmente a la segunda, es decir entre políticos electos y personal técnico.

La relación de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) con el Congreso mexicano (a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación) entraña una relación de modelo **principal-agente**, basada en la confianza inicial entre ambos actores, ya que al delegar la responsabilidad de revisar la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados tiene información incompleta y asimétrica respecto del trabajo de la ASF, labor e información que no conoce del todo, pues quien realiza de forma directa las

auditorías y conoce la información de primera mano por parte de los entes auditados son el personal de la ASF y a su vez, es la encargada de generar reportes e informes en relación a los hallazgos y resultados de su trabajo.

Es así, como el Poder Legislativo es el agente del pueblo que lo elige y a su vez, el Congreso delega al Ejecutivo autoridad para ejercer el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto entraña 2 desafíos principales, el agente o mandatario tiene intereses propios y por otro lado, cuenta con información más detallada que la que posee el principal, por lo que se vuelve una relación de información asimétrica e imperfecta, en la que el mandatario tiene ventaja sobre el principal, por lo que es necesario un mandato claro y sanciones para los agentes que incumplieron y actuaron con oportunismo (Ugalde, 2002).

Si continuamos con esa figura esquemática, la ASF es el agente de la Cámara de Diputados, ya que el Congreso delega la responsabilidad de fiscalizar la Cuenta Pública a este órgano técnico para revisar a todos aquellos ejecutores de gasto que reciben recursos públicos federales (incluyendo a los particulares).

De acuerdo con Przeworski (2007, p. 144) el Estado debe crear incentivos para que los funcionarios públicos actúen en aras del interés público más que del interés privado, no obstante “la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía” y la forma en que esos incentivos efectivamente orientan la conducta del servidor público para privilegiar el interés colectivo no están claros, pues supone una serie de cualidades y actitudes que no surgen de forma espontánea a partir de ciertos incentivos creados desde el gobierno.

En síntesis y de acuerdo con el autor, los ciudadanos tienen una actitud proactiva y son capaces de discernir sobre las responsabilidades y las sanciones apropiadas, además, son capaces de valorar a los gobiernos que presentan un buen desempeño y que de acuerdo a su juicio deben permanecer en su cargo, caso contrario ser reemplazados, Przeworski (2007, p. 144) opina que “el funcionamiento de las grandes instituciones no puede depender de la buena voluntad de las personas que las integran” nuevamente se enfatiza la necesidad de contar con un esquema de vigilancia y control que modere los excesos del poder.

Bajo la lógica de la relación principal-agente, la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) posee información directa que puede permanecer oculta para el principal (Przeworski, 2007), y si sabemos que la ASF y las personas que en ella trabajan tienen intereses particulares además de los intereses

institucionales que comparten, es conveniente buscar un equilibrio que permita la “compatibilidad de incentivos”, es decir, ¿cómo pueden anteponer los servidores públicos del Congreso y de la ASF el bienestar público antes que su interés particular, que incentivos tienen para hacerlo? Una vía, es la señalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN en su amparo otorgado a la Organización Mexicanos Primero (El Financiero, 11 marzo 2015) en el que se obliga a la ASF:

A que no sólo informe de los presuntos daños al erario público federal que se reportan cada año por cantidades millonarias, como lo ha hecho hasta ahora, sino a actuar en todos y cada uno de los casos detectados, para recuperar los recursos públicos desviados, procesar a los culpables.

Este amparo como puede observarse, es un elemento para que se dé preeminencia al interés público sobre el particular, con lo que el equilibrio entre poderes pasa de la teoría a su aplicación real. El amparo, sienta un precedente para que la ASF inicialmente y quizá con posterioridad, se haga extensivo, para todos aquellos encargados de realizar actividades de revisión, control, supervisión y fiscalización.

Surge aquí una relación que demanda confianza entre los representantes del poder público y del pueblo, pues ¿qué sentido puede tener contar con instituciones que estarán siempre en contra de los intereses de sus representados? La respuesta es que una relación así, está condenada a derivar en la anarquía y en la insubordinación, Dahl (2002, p. 139) en su libro “La Poliarquía: participación y oposición” señala “para que la gente se agrupe libremente a fin de perseguir metas comunes se requiere cierto nivel de confianza mutua (...) es difícil constituir y mantener organizaciones basadas en la influencia recíproca en medio de una atmósfera de desconfianza”.

La confianza es una premisa básica que como sabemos, no se da únicamente entre hombres, sino también a sus instituciones. A partir de aquí se presenta otro cuestionamiento ¿la ASF es una institución confiable? En el siguiente apartado se presenta una respuesta tentativa basada en su trabajo desempeñado.

Como apunta el coordinador del libro: Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada “por qué, teniendo un contexto institucional más abierto, competitivo y democrático, muchos ciudadanos mexicanos aún suelen desconfiar de sus instituciones” (Moreno, 2010, p. 12) aparentemente, en la actualidad se han hecho cambios que van dirigidos a fortalecer los lazos de confianza entre sociedad y gobierno que en teoría, han fortalecido el equilibrio entre poderes, la mayor participación de las organizaciones civiles,

autonomía plena de diferentes instituciones, medidas que buscan controlar con mayor cautela el uso de los recursos públicos y pese a ello, algunas instituciones son víctimas de la desconfianza y el descredito.

En el “Informe sobre la evolución y el desempeño de la ASF” Merino y Aramburo (2009, p. 51) explican “la sociedad funciona gracias a la confianza que generan las actividades que realizan entre sí los individuos y, en su defecto, a la que produce la capacidad del Estado para sancionar los comportamientos arbitrarios y corregir las fallas del mercado” la confianza es un proceso perpetuo y que requiere de un intercambio permanente, no es un acto consumado, es decir, una vez que se logra confiar, es necesario reforzar esa confianza inicial; así como en las relaciones entre individuos, las instituciones son objeto de ese mismo proceso, pues como lo señala José Woldenberg (Excélsior, 02 de octubre de 2014) “la confianza es un proceso lento, trabajoso, gradual, en donde los avances se miden micra a micra y el proceso contrario, el de pérdida de confianza se da de golpe y los retrocesos se miden en kilómetros”.

En este contexto complejo, es prudente reflexionar sobre la confianza que tiene la ASF y a partir de ello, establecer directrices para mejorar en caso de que la percepción sea negativa, o en su defecto, consolidar los procesos y acciones en caso de que ya exista un reconocimiento positivo. Se puede hablar de la confianza en la fiscalización superior básicamente a través de 5 relaciones: a) la que se da entre el pueblo y sus representantes, en este caso con los legisladores en particular; b) la que se da entre los diputados y los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; c) la que surge entre los auditores encargados de materializar el proceso de fiscalización y los superiores jerárquicos de estos; d) la relación dual de confianza entre el personal de la Unidad de Evaluación y Control con (diputados de la Comisión de Vigilancia) y con los servidores públicos de la ASF y finalmente una que no es tan directa pero que sin embargo, es la relación entre e) el pueblo y los servidores públicos de la ASF.

Este trabajo incide directamente en la relación de confianza señalados en (a, b y e), ya que la mejora del control parlamentario y del trabajo que realiza la ASF, debe tener como objetivo, el de mejorar la opinión que del gobierno y de la forma en que ejercen los recursos públicos tiene la ciudadanía.

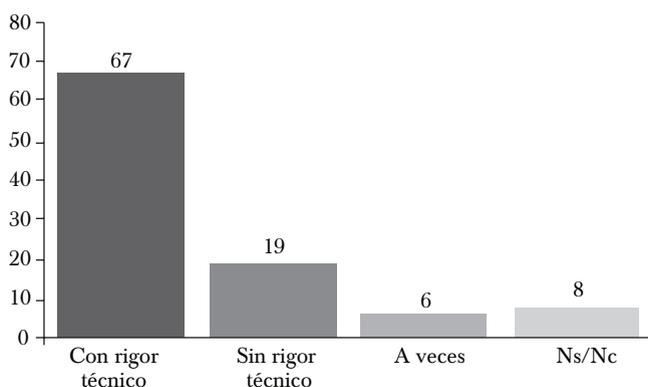
De acuerdo con dos investigaciones de la UNAM (2007; 2009), “La percepción de la ASF en la sociedad” del Centro de Estudios de la Opinión Pública (FCPyS UNAM) e “Investigación acerca de la actuación y desempeño de la

Auditoría Superior de la Federación, de su Titular y su Personal” en términos generales se desprenden los siguientes resultados:

En la primera investigación, se encuestó a la población especializada (entes auditados, Órganos Internos de Control de las Entidades Federativas, Órganos de Fiscalización Superior, medios de comunicación, integrantes del Poder Legislativo, cámaras empresariales y ONG's) respecto de los niveles de conocimiento de los procesos de fiscalización, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como las tendencias de opinión respecto al desempeño de la ASF. Por otra parte, se realizaron cuestionarios en viviendas a mexicanos mayores de 18 años para medir la percepción del sector no especializado. Se concluye en el estudio que “un alto porcentaje de la población abierta no está familiarizada con las funciones y responsabilidades de la ASF”; también se menciona que “cuando los entrevistados recuerdan las irregularidades que ha hecho públicas la ASF, la opinión acerca de la utilidad del organismo crece hasta llegar al 55%”.

De las personas que mencionaron conocer la labor de la ASF, el 65% considera que el trabajo del Ente de Fiscalización Superior se lleva a cabo “con rigor técnico”, el 19% respondió que es “sin rigor técnico”, el 6% contestó que “a veces” y el 8% restante respondió que “no sabe o no conoce”. El detalle de las respuestas se puede apreciar en la siguiente gráfica (3).

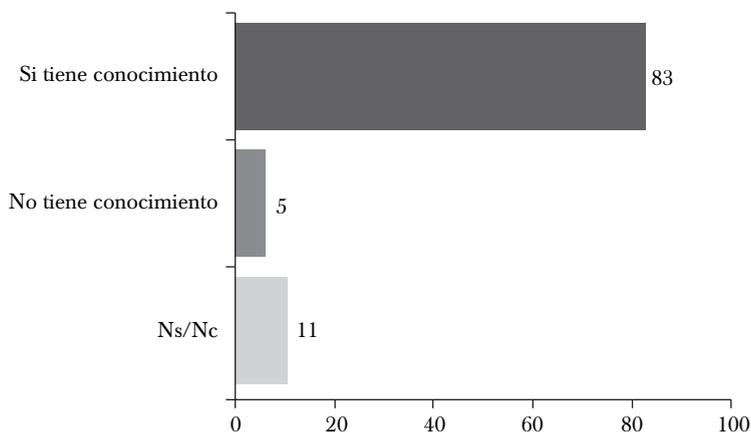
Gráfica 3. Percepción sobre el rigor técnico en las auditorías realizadas por ASF



Fuente: UNAM (2007).

Uno de los principales activos de la ASF, es que el 83% de los entrevistados considera que el personal técnico que ahí trabaja, cuenta con los conocimientos profesionales adecuados para realizar la fiscalización, gráfica (4):

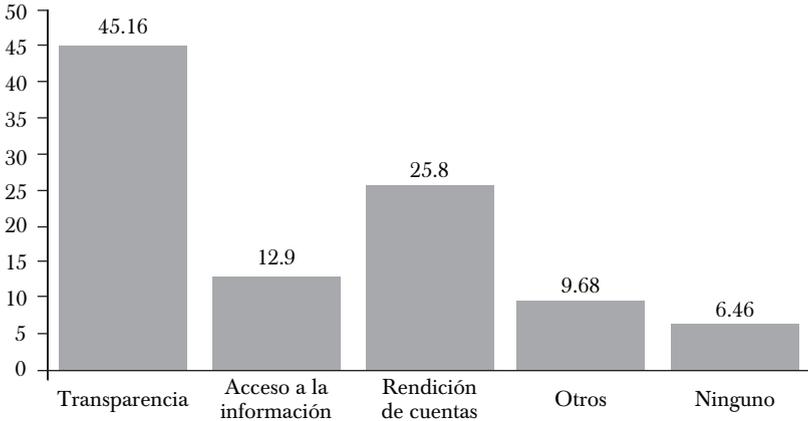
Gráfica 4. Conocimiento profesional del personal técnico



Fuente: Centro de Estudios de la Opinión Pública-UNAM (2007).

En las conclusiones de la investigación, se menciona que: “la ciudadanía tiene muy escasa información sobre la ASF. Este resultado es atribuible a un bajísimo interés de la población en general”. Un dato preocupante y de la mayor relevancia de acuerdo con la encuesta de la UNAM es que “el 33% de los diputados entrevistados, no supieron contestar a qué Poder pertenece la ASF. Es un dato verdaderamente alarmante” menciona el estudio. Por su parte, la “Investigación acerca de la Actuación y Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su Titular y su Personal” encontró que: “para más de la mitad de los encuestados el mayor beneficio para la sociedad del proceso de fiscalización de la ASF es el hecho de asegurar el buen uso de los recursos públicos”. A la pregunta: En general, ¿qué beneficios tiene para la sociedad el proceso de fiscalización que realiza la ASF? Se presentaron las siguientes respuestas gráfica (5):

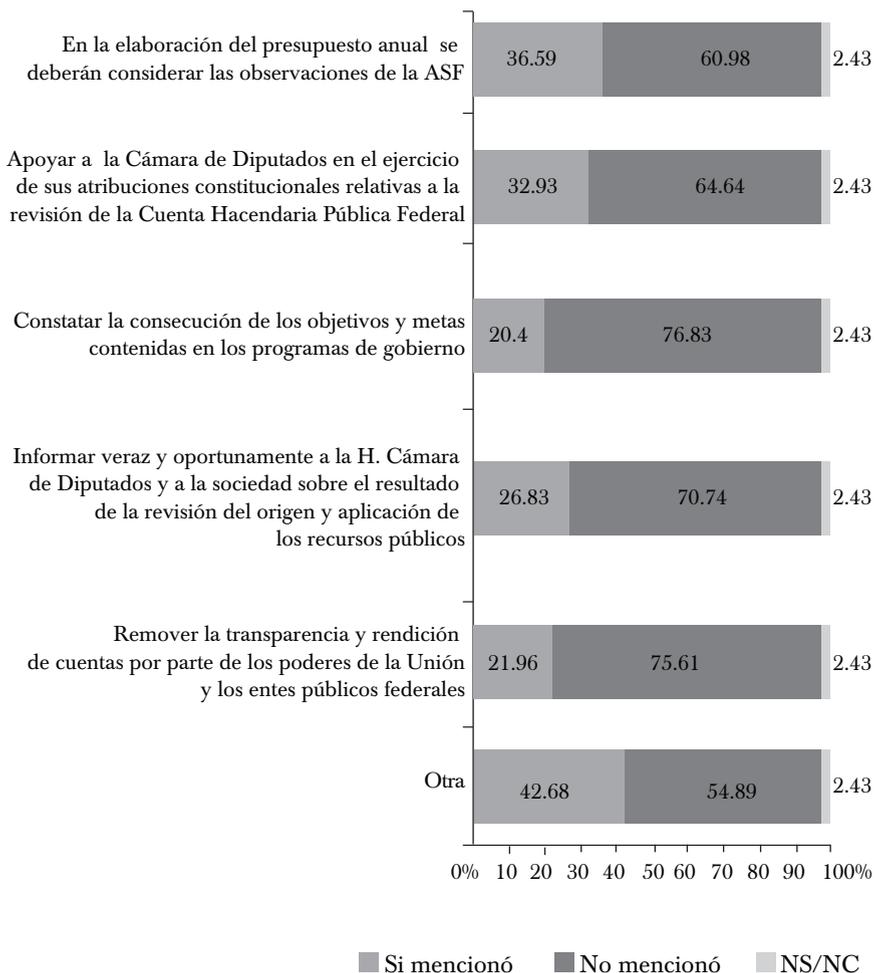
Gráfica 5. Percepción sobre los beneficios sociales de la fiscalización



Fuente: UNAM (2009).

En la siguiente gráfica (6) se observa que en general existe un desconocimiento sobre la utilidad y uso del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, que se mantiene en consistencia con la escasa información social que se tiene sobre la actividad que realiza la ASF.

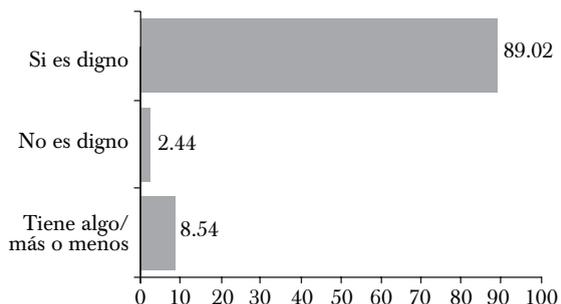
Gráfica 6. Utilidad del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior para el trabajo parlamentario



Fuente: UNAM (2009).

Finalmente, tenemos que a pesar del bajo conocimiento que tiene la sociedad sobre la ASF, en la siguiente gráfica, se observa que casi el 90% de las personas encuestadas que si conocen la labor que realiza el EFS, considera que el trabajo es digno de credibilidad y confianza, gráfica (7).

Gráfica 7. ¿El trabajo realizado por la ASF es o no digno de credibilidad y confianza?



Fuente: UNAM (2009).

Este último dato de referencia cobra mayor interés, cuando es analizado dentro de un marco contextual en el que el Poder legislativo, los partidos políticos y los servidores públicos de México, promedian un 87% (un porcentaje muy alto) de niveles de percepción de corrupción, lo que resta legitimidad a las decisiones del gobierno y pone en serio predicamento su razón de ser, pues son consideradas como instituciones débiles, no olvidemos la relación que tiene ASF con el Poder legislativo, ver cuadro (1).

Cuadro 1. Percepción de la Corrupción en Instituciones de Gobierno

	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	Estados Unidos	India	Uruguay
Partidos políticos	91%	81%	76%	30%	83%	76%	86%	48%
Poder legislativo	83%	72%	68%	18%	67%	61%	65%	38%
Ejército	42%	30%	36%	17%	19%	30%	20%	34%
Policía	90%	70%	53%	9%	37%	42%	75%	47%
Poder Judicial	80%	50%	67%	5%	51%	42%	45%	39%
Servidores públicos	87%	46%	58%	11%	42%	55%	65%	40%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013 citado en Casar (2015).

En conclusión, el desafío central es que la sociedad conozca el trabajo realizado por la ASF, ya que generalmente, son las dependencias fiscalizadas las que saben de la labor de este órgano técnico, porque se relacionan directamente con los auditores y su trabajo, sin embargo, como ha quedado en evidencia, son la sociedad y una importante cantidad de legisladores los que desconocen la labor de la ASF, y quienes cuestionan con severidad su razón de existir ante los niveles tan altos de corrupción e impunidad y los graves escándalos de uso irregular del dinero público.

En cuanto a la “Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México” de (Castañeda, 2011) ante la pregunta de: ¿qué organismos públicos conoce Usted que se encargan de auditar o fiscalizar, es decir, pedir cuentas claras sobre el uso de los recursos públicos en nuestro país a nivel nacional? Resulta preocupante que el 70% de la población no identifica a estos organismos y 25% que aparentemente cuando si lo hace, menciona diversas instancias que en realidad no se encuentran facultadas para realizar dicha función, en la siguiente gráfica (8) puede observarse el resultado a detalle.

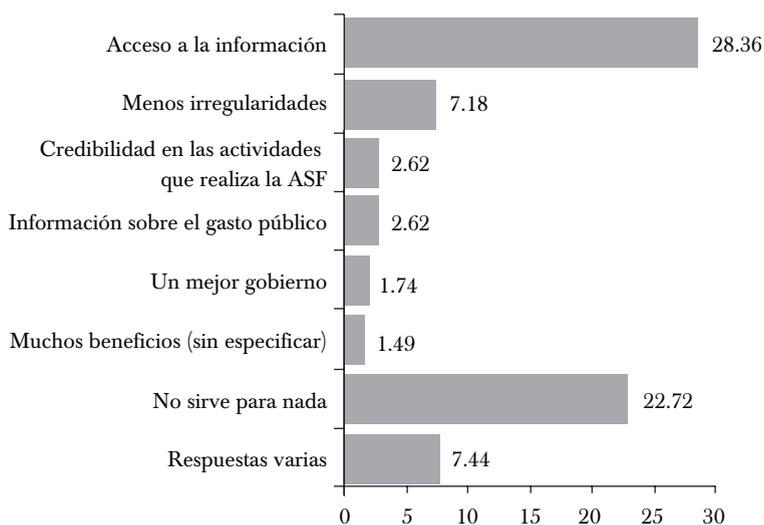
Gráfica 8. ¿Qué organismos públicos conoce usted que se encargan de auditar o fiscalizar, es decir, pedir cuentas claras sobre el uso de los recursos públicos en nuestro país a nivel nacional?



Fuente: Castañeda (2011).

Otro dato de suma importancia, es el que tiene que ver con los beneficios que la ciudadanía observa del trabajo realizado por la ASF, pues un 22.72% de la población menciona que no sirve para nada y un 28.36% la relaciona con el acceso a la información aunque no sea directamente una actividad de la ASF, lo que de acuerdo con la opinión del coordinador de dicha investigación, deja entrever el poco conocimiento de las personas con el concepto de rendición de cuentas, gráfica (9).

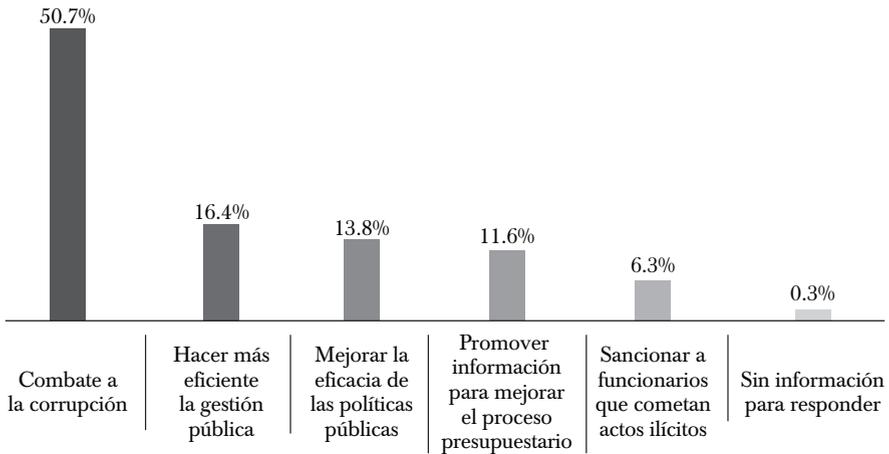
Gráfica 9. ¿Qué beneficios tiene el ciudadano con el trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación?



Fuente: Castañeda (2011).

El Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2014 (Auditoría Superior de la Federación, 2016), refiere que en opinión de los legisladores federales, la ASF es una institución clave en el combate de la corrupción, esta situación fue muy relevante para los legisladores, al diseñar el nuevo entramado que derivó en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y en la que ASF se convirtió en una institución parte de la columna vertebral de dicho sistema y del Sistema Nacional de Fiscalización, esta percepción la podemos observar en la siguiente gráfica (10):

Gráfica 10. Objetivo más importante de la ASF para los legisladores



Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2016, p. 40). Informe del Resultado de la Cuenta Pública, 2014.

En cuanto al libro, *Panorama de la Fiscalización Superior en México (2017)*, se reporta que el número de diputados que utilizan la información de la ASF para establecer acciones de control parlamentario, se tiene que el 85% de los legisladores no hace uso de dicha información:

Cuadro 2. Diputados federales que utilizan información de la ASF en acciones de control parlamentario

Resultados	Porcentaje
Si usan información	15
No usan información	85
Total	100

Fuente: UEC- CESOP. Encuesta para medir el efecto de la acción fiscalizadora de la ASF, 2016 (Ortíz y Cruz, 2017).

Es fundamental repensar el papel de la auditoría como herramienta anticorrupción (Moreno, Trujillo y Lámbarry, 2017, pp. 528-529) pues como señalan los autores, la lógica operativa y funcional de la auditoría requiere y demanda que permita:

Identificar riesgos de corrupción para ser neutralizados y descubrir con mayor oportunidad esos posibles actos de corrupción, que independientemente de que lo sean o no, es preciso investigar (...) la relación entre sociedad y auditoría debe estrecharse para propiciar el surgimiento de vínculos que promuevan una mayor participación que haga funcionar el sistema de alerta y monitoreo para el surgimiento de un control social efectivo.

Es necesario fortalecer la proyección del trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación y estrechar la relación entre auditoría y sociedad, pues como lo han evidenciado (Góngora y Flores, 2014) la ASF aún tiene un reto muy importante para acercarse con la ciudadanía, consideramos pues, que las instituciones públicas son en muchas ocasiones, reticentes a la apertura de la participación ciudadana, aspecto que va desestimulando el interés, e incrementa la brecha de desconfianza entre sociedad y gobierno.

Dos aspectos sustantivos han sido observados en este capítulo, el primero es sobre la gran importancia que presenta la ASF como elemento que vuelve efectivo el Control Parlamentario y las potencialidades que tiene para generar información oportuna para los legisladores que permita limitar el uso discrecional del poder y del dinero público y segundo, resulta preocupante que la ASF sea una institución que la sociedad desconoce o sobre la que tiene una baja información de su trabajo y por otro, es que sean los legisladores los principales actores involucrados en recibir reportes e informes de los hallazgos de la auditoría quienes en un alto porcentaje (la tercera parte) no pueda ni siquiera ubicar a que poder pertenece la ASF, cuanto y más sobre el conocimiento de sus funciones y resultados.

Este libro está basado sobre 2 ideas eje, 1) la importancia del control parlamentario que permite materializar y hacer efectiva la rendición de cuentas contribuyendo a fortalecer el equilibrio entre poderes mediante el control presupuestal y la fiscalización que está ampliamente limitado y 2) existe un cúmulo de recursos cuantioso que permanecen sin ser revisados, lo que incrementa el riesgo de su posible uso irregular, sobre todo a nivel subnacional, pues las revisiones de la ASF se han concentrado en algunos municipios, dejando de lado a otro número significativo de municipios con una fiscalización baja y en otros, inexistente.

En el siguiente capítulo, centramos nuestro análisis en uno de los sectores más importantes que revisa la ASF, el Gasto Federalizado que conforma en promedio el 70% del trabajo realizado por el Ente de Fiscalización Superior mexicano y que es sin duda, un tema central de revisión pues son los gobier-

nos locales, aquellos que perciben directamente los efectos de las acciones de la clase política gobernante y el primer nivel de contacto de los ciudadanos, empleamos para ello, el software Ucinet y Netdraw para las representaciones gráficas que materializan los propósitos argumentativos de ese capítulo, con ello se pretende proporcionar una orientación en aquellas áreas de oportunidad que aún persisten en dicha materia.

Capítulo 2

La fiscalización de la ASF a Estados y municipios

Este capítulo tiene como objetivo evidenciar que existe un importante área de oportunidad para la ASF y para los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, en cuanto a la existencia de un número de municipios grande que tras la revisión de 17 cuentas públicas permanece sin ser fiscalizado y otro número relevante que presenta una revisión baja, con la consecuente cantidad de recursos que no se revisan, lo que refuerza y confirma el argumento sobre que el nivel subnacional es uno de los eslabones más débiles en la cadena de la rendición de cuentas.

Para ello se analiza información de 2000 a 2016, revisadas por ASF, con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado y distintos informes del Resultado de Cuenta Pública, se hace uso del software Ucinet y Netdraw para las representaciones gráficas que materializan los propósitos argumentativos de este capítulo.

2.1 Universo auditado y muestra fiscalizada

Derivado del papel central que le ha sido conferido a la Auditoría Superior de la Federación en los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización (SNA y SNF), resulta fundamental analizar su funcionamiento ya no de manera fragmentada como usualmente se ha hecho, sino como eje nodal de la fiscalización y la rendición de cuentas en el país, desde el enfoque y perspectiva de los sistemas en red,³ además es importante reconocer el cambio de rutinas y procesos internos a los que la ASF estará sujeta a partir de esta nueva dinámica institucional.

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 24-02-2017), la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para:

Fracción VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley (Párrafo reformado DOF 27-05-2015).

En relación a este mandato, este artículo no señala limitaciones o restricciones para fiscalizar alguno de los recursos de la Cuenta Pública. En este sentido, con antelación sabemos que por ejemplo el gasto que reciben las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de Ciudad de México,⁴ es significativa, de acuerdo con el Informe General de la Cuenta Pública 2015 por ejemplo, ascendió al 34.9% del gasto neto total federal (Auditoría Superior de la Federación 2017, p. 85).

3 Este capítulo pretende realizar un análisis de la fiscalización bajo la lógica de una red, sin emplear a fondo la rigurosidad ni el análisis estructural y métricas de las que hace uso el ARS, es decir, se establece un precedente para que de considerarse pertinente, se aborde el tema de la fiscalización con este método. Para un análisis más riguroso del tema en cuanto al ARS, se han desarrollado diferentes métricas como son: centralidad de grado, centralidad de cercanía, centralidad de grado de intermediación, eigenvector de distancias geodésicas, tamaño de red, densidad, diámetro, etc.

4 Recordar que a partir de 2018, pasarán a ser llamadas alcaldías de la Ciudad de México.

Estos recursos son transferidos a los gobiernos locales mediante dos grandes componentes: a) gasto federalizado programable y b) gasto federalizado no programable o participaciones federales de libre administración hacendaria.

En la siguiente tabla (1) se puede observar el porcentaje de recursos que fiscaliza la ASF en relación a distintos conceptos, por ejemplo, en relación a la muestra fiscalizada del Gasto Total por el Sector Público Presupuestario, al tamaño de la muestra fiscalizada del Gasto Federalizado Total, en relación a otros conceptos fiscalizados y al tamaño de la muestra de los Ingresos Fiscalizados.

Tabla 1. Muestra fiscalizada Cuentas Públicas de 2011 a 2015
Tamaño de la muestra (%)

Concepto	CP 2011	CP 2012	CP 2013	CP 2014	CP 2015
Tamaño de la muestra fiscalizada del gasto total ejercido por el SPP (A)	8.7%	10.6%	12.5%	13.9%	13.6%
Tamaño de la muestra fiscalizada del gasto federalizado total (B)	59.3%	56.9%	52.7%	61.0%	70.0%
Tamaño de la muestra de otros conceptos fiscalizados (C)	34.2%	32.0%	28.3%	34.8%	37%
Tamaño de la muestra de los ingresos fiscalizados (D)	31.7%	33.2%	29.9%	40.9%	33.4%
Tamaño de la muestra (incluyendo A, B, C, D)	39.1%	35.8%	31.9%	38.8%	40.0%

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2017, p. 164). Informe General de la Cuenta Pública, 2015.

Sabemos por otra parte, que para el Ente de Fiscalización Superior (SAI por sus siglas en inglés) de cualquier país, es prácticamente imposible revisar la totalidad de los recursos públicos, por lo que una revisión mayor al 50% en la muestra fiscalizada del Gasto Federalizado representa sin duda, una buena práctica (como puede observarse en la fila B).

El artículo 79 da mayor información sobre el tema y en su fracción I menciona además que la ASF tendrá a su cargo:

Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley (Párrafo reformado DOF 26-05-2015).

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o 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 (Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 27-05-2015, 29-01-2016).

La ASF en el Informe General de la Cuenta Pública 2013 presentó una tabla (2) para ayudarnos a comprender de una mejor manera su capacidad de fiscalización.

Tabla 2. Muestra fiscalizada Cuenta Pública 2013
(millones de pesos)

Concepto	Universo seleccionado	Muestra fiscalizada	Montos y porcentaje
Gasto total ejercido			4,206,350.9
No fiscalizable (participaciones a entidades federativas, municipios y gobierno del DF)			532,455.5
Gasto fiscalizable			3,673,895.4
Sector Público Presupuestario (SPP):			2,732,213.5
Gasto programable	794,316.6	288,026.2	
Subsidios, transferencias, donativos y otros apoyos	55,291.2	52,499.2	

Continúa ...

Concepto	Universo seleccionado	Muestra fiscalizada	Montos y porcentaje
Subtotal SPP y tamaño de la muestra respecto del gasto total ejercido por el SPP	849,607.8	340,525.4	12.5%
Gasto Federalizado (GF):			941,681.9
Ramo 33	451,749.0	407,539.3	
Ramo 23	10,054.9	8,860.9	
Convenios de reasignación y descentralización	0.0	0.0	
Programas, subsidios y otros	62,669.4	45,364.8	
Auditorías realizadas por las EFSL	37,778.2	34,735.1	
Subtotal GF y tamaño de la muestra respecto del gasto federalizado total	562,251.5	496,500.1	52.7%
Total gasto fiscalizado y tamaño de la muestra respecto del gasto fiscalizable	1,411,859.3	837,025.5	
Otros conceptos fiscalizados			
Cuentas de balance	24,414,882.1	6,849,461.1	
Deuda pública (saldos y gestión)	5,143,240.5	1,498,968.0	
Fideicomisos, fondos y mandatos (disponibilidades)	23,297.2	14,096.5	
Otros (dispersión de recursos, duplicados)	113,873.7	41,109.8	
Total otros conceptos fiscalizados	29,695,293.5	8,403,635.4	28.3%
Ingresos ordinarios de SSP			3,800,415.6
Total ingresos fiscalizados y tamaño de la muestra	1,392,092.7	1,136,414.7	29.9%
Gran total	32,499,245.5	10,377,075.6	31.9%

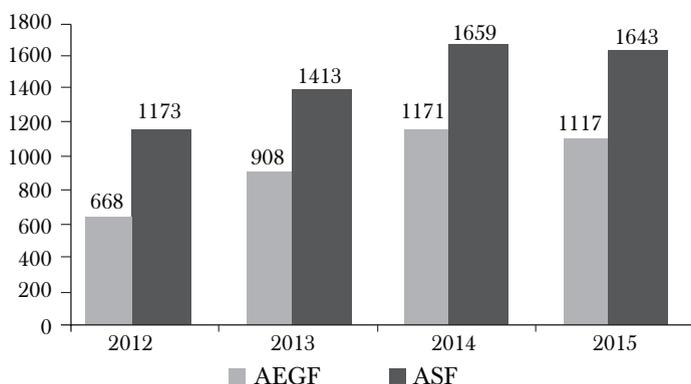
Fuente: Informe General de la Cuenta Pública 2013 (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

Se señala que en la Cuenta Pública de 2013 el Universo seleccionado fue de 32,499,245.5 millones de pesos y finalmente la muestra fiscalizada ascendió a 10,377,075.6 millones de pesos, teniendo esta información tenemos que la ASF revisó una muestra del 31.9% en relación al Universo seleccionado.

Ahora bien, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización surge una pregunta interesante ¿es posible incrementar el universo auditado y el número de entes fiscalizados? Una de las primeras respuestas la ha dado la Auditoría Especial de Gasto Federalizado (AEGF) de la ASF, pues en los últimos años con la misma cantidad de auditores ha venido incrementando notablemente el número de auditorías, ¿cómo lo ha logrado? esto se explica a continuación:

Al contrastar el número de auditorías programadas por la ASF para la fiscalización de los recursos federales transferidos, contra el número de auditorías programadas a nivel institucional, se determina que la ASF en la conformación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF), ha priorizado la programación de auditorías destinadas a la revisión de este tipo de recursos. Lo anterior se sustenta con base en las revisiones de fiscalización al gasto federalizado que representaron en términos porcentuales el 56.9% del total de auditorías realizadas a nivel institucional por la ASF en las Cuentas Públicas de 2012; de 2013 el 64.3%; de 2014 el 70.6% y en 2015 representó el 71.3%. La siguiente gráfica muestra en términos absolutos el comportamiento histórico de los porcentajes antes señalados, gráfica (11).

Gráfica 11. Auditorías de AEGF en relación a la totalidad de auditorías de ASF



Fuente: elaboración propia con información del Informe del Resultado de la Cuenta Pública correspondiente.

Nota1: Las barras de color gris claro representan las auditorías realizadas por AEGF.

Nota2: Las barras en color gris oscuro representan la totalidad de auditorías de ASF.

Entonces, ¿qué explica el incremento de auditorías en la revisión de las distintas Cuentas Públicas? Estas son algunas de las principales razones:

- ♦ Mejora en la relación de trabajo con los Entes de Fiscalización Superior Locales.
- ♦ Mayor capacitación del personal auditor.
- ♦ La documentación de los fondos y programas a auditar se solicita con mayor anticipación.
- ♦ Las revisiones se concentran en aspectos críticos derivado de la expertise y conocimiento que el personal auditor ha ido desarrollando.
- ♦ Uso más intensivo de las Tecnologías de la Información que permite reducir el tiempo en una revisión.
- ♦ El personal auditor se especializa en la revisión de un determinado fondo o temática.

La ASF debe extrapolar estas buenas prácticas internas y compartirlas con los otros miembros del Sistema Nacional de Fiscalización y no únicamente con otras áreas internas, con el objetivo de incrementar el Universo seleccionado para realizar la fiscalización de los recursos públicos, la idea es que si bien es cierto, resulta imposible fiscalizar al 100%, se pueda ir incrementando la cantidad de recursos auditados y de manera aleatoria se revise a todo ejecutor de gasto público. Dando continuidad a lo que hasta aquí se ha señalado, a continuación se presenta el análisis efectuado para observar la forma en que están siendo fiscalizadas las Entidades Federativas y municipios, para a partir de ello identificar las áreas de oportunidad que se tienen.⁵

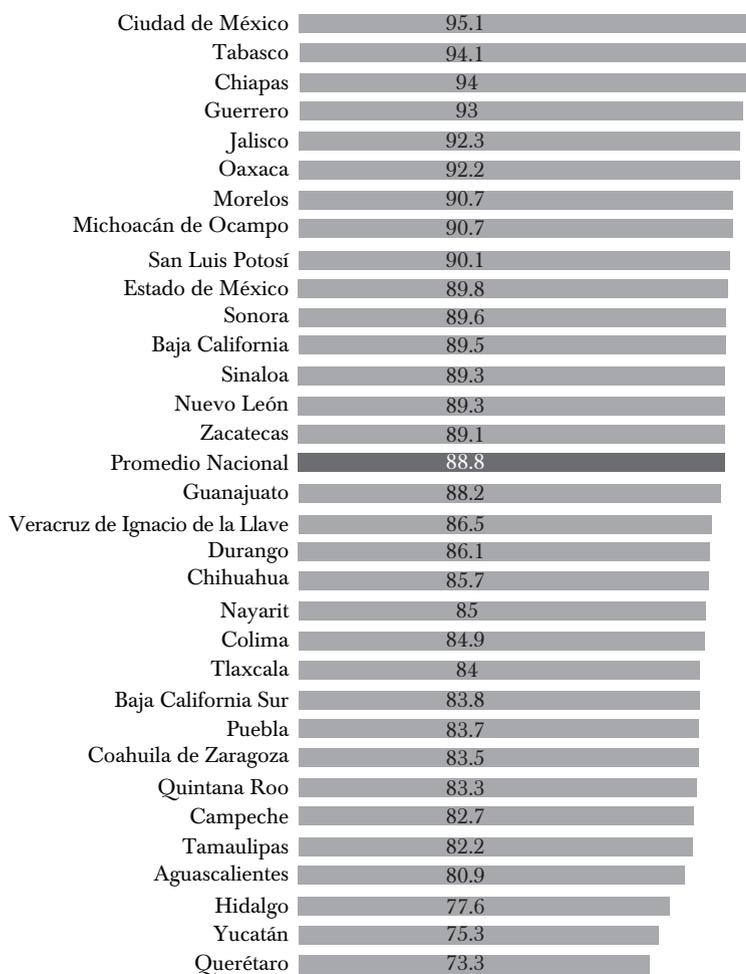
Abordar la fiscalización desde una perspectiva de análisis de red es pertinente, pues de acuerdo con Granovetter “las organizaciones son una incrustación en una red con procesos sociales más amplios. A su vez, estos procesos influyen en las redes, en particular en aquellas que generan confianza y desalientan actos ilícitos” (Granovetter, 1985 citado en Feiock y Ha, 2016, p. 92).

Resulta obligado antes de entrar en materia, presentar los datos de la percepción de la corrupción en las Entidades Federativas, pues si bien, este no es un elemento directo para que la ASF defina su programa de auditorías, si lo es particularmente, cuando el sentir social funciona como un termómetro para conocer cuáles son los temas que principalmente preocupan a los ciudadanos y son un indicador del distanciamiento entre los resultados alcanzados por la fiscalización y los efectos en la disminución de la percepción de la corrupción.

⁵ Es pertinente señalar que este libro surge motivado por los hallazgos encontrados en 2016 a partir de la “Evaluación Técnica al Proceso de Planeación que realiza la Coordinación de Planeación y Programación” con clave DCIET/05/2016 y de la revisión practicada a la Auditoría Superior de la Federación denominada: “Auditoría de Desempeño a la Auditoría Especial de Gasto Federalizado” con clave DCIET/04/2016 a cargo de Juan Carlos Moreno Jiménez y Jesús Onofre Ortiz.

En la gráfica (12) se observa que no obstante Querétaro, Yucatán e Hidalgo son los Estados en los que se percibe menor corrupción, en realidad se trata de un valor alto, pues más del 70% de la población mayor de 18 años, califica que la corrupción es frecuente o muy frecuente en su entidad federativa.

Gráfica 12. Percepción sobre la frecuencia de la corrupción en los Estados



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental INEGI, 2015.

Es Ciudad de México la Entidad Federativa en donde se percibe el mayor nivel de corrupción, seguido por Tabasco, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Morelos, Michoacán, San Luis Potosí y Estado de México los que conforman el top ten de la lista, el promedio nacional es de 88.8%, así que el Estado con mayor percepción de corrupción está 6.3% arriba del promedio nacional y Querétaro es considerado el Estado con menor percepción de la corrupción con 15.5% puntos por debajo del promedio nacional. Todas las Entidades Federativas presentan un porcentaje alto en la percepción ya que el que está más abajo en la lista, es Querétaro, no obstante su porcentaje se ubica en un 73.3%.

Para iniciar con el análisis, comenzaremos con la entidad federativa que ocupa el primer lugar de la lista, la Ciudad de México está conformada por 16 demarcaciones territoriales, en un periodo comprendido entre 2007 a 2016, la UEC encontró que se han practicado auditorías a todas las delegaciones, siendo Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón las delegaciones que más revisiones han recibido por parte de la ASF, y en el otro extremo son Azcapotzalco y Cuajimalpa de Morelos las demarcaciones territoriales que menos auditorías recibieron en el periodo de tiempo analizado (para mayor detalle consultar Base de datos 1).

Para darle sentido al análisis de lo que podría considerarse como una red, aplicado al tema de la fiscalización y al de las auditorías practicadas a Entidades Federativas y municipios, a continuación se explica la metodología y la forma en que deben interpretarse los resultados. La metodología para lograr el objetivo establecido en este trabajo, intenta comprender los patrones de fiscalización entre la ASF y como es su revisión a las Entidades Federativas –municipios– alcaldías del país, el software empleado para este propósito fue Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160. El proceso metodológico implicó tres fases:

1. Recopilación de datos, en esta fase se identificaron cada uno de los Estados y municipios que han sido fiscalizados por la ASF en un periodo de tiempo comprendido entre la Cuenta Pública de 2000-2016, para ello se consultó al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización (PAAF) de los años señalados, el Sistema Público de Consulta de Auditorías que está disponible en la página de internet de la ASF y la Matriz de Datos Básicos del Informe de Resultado de la Cuenta Pública (años referidos), es importante señalar que durante la elaboración de este libro, la ASF desarrolla la revisión a la Cuenta Pública 2016, por lo que puede existir una variación en las cifras programadas y las finalmente efectuadas particularmente para esa cuenta.

2. Con esa información se consultó el Sistema Estatal y municipal INEGI, para construir una base de datos con las Entidades Federativas, demarcaciones territoriales y municipios que los integran, para posteriormente identificar cuáles han sido fiscalizados en cada Cuenta Pública por la ASF y el número de revisiones practicadas para cada uno.
3. Preparación de la base de datos, en esta fase se detectaron y corrigieron registros dañados, duplicados, incompletos, no válidos o inexactos de la base de datos. A partir de ella, se desarrolló la estructura matricial para el análisis en Ucinet y se codificaron los Estados y municipios para su análisis.

Una vez hecho esto, abordaremos el caso de la Ciudad de México, para ejemplificar lo que se ha realizado. A continuación se presenta la base de datos (1) correspondiente a esta entidad federativa:

Base de datos 1. Auditorías realizadas a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

Alcaldías	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Álvaro Obregón							1		1	2	1	1	1	1	3	1	2	13
Azcapotzalco											1						1	2
Benito Juárez							1						1				1	3
Coyoacán							1		1	2	1	1	1					7
Cuajimalpa de Morelos																	2	2
Cuauhtémoc							1		1		2	1	1	2	1	2	1	11
Gustavo A. Madero							1		1	2		1	3	2	2	2	2	14
Iztacalco							1	1						1			1	4
Iztapalapa							1		1	2		1	3	3	2	4		17
La Magdalena Contreras								1					1	2				4
Miguel Hidalgo							1						1	2				4
Milpa Alta														2	1	1	1	4
Tláhuac														1	1	1		3
Tlalpan							1		1		2	1	1	2	1			9
Venustiano Carranza												2	1	1	2	1	1	8
Xochimilco							1	1				1		1	1	1		6

Fuente: elaboración propia.

Con esta información, debemos entender que la matriz elaborada es mayormente compatible con una red binaria de relaciones, basada en atributos que pueden presentar 2 posibles valores, estos señalan la existencia o ausencia de relación, estos son: 0 (no se realizó auditoría) y 1 (si se realizó por lo menos 1 auditoría) por ejemplo en el caso de Iztapalapa (IZP) en la Cuenta Pública de 2016 se tienen contempladas 4 revisiones pero aquí no se pone el número de auditorías, lo que nos interesa es observar que efectivamente existió por lo menos una auditoría practicada por la ASF en esta demarcación territorial por lo que el valor asignado es 1, de no haber existido revisión el valor asignado es 0.

La estructura matricial base para el análisis en el software Ucinet quedaría de la siguiente forma:

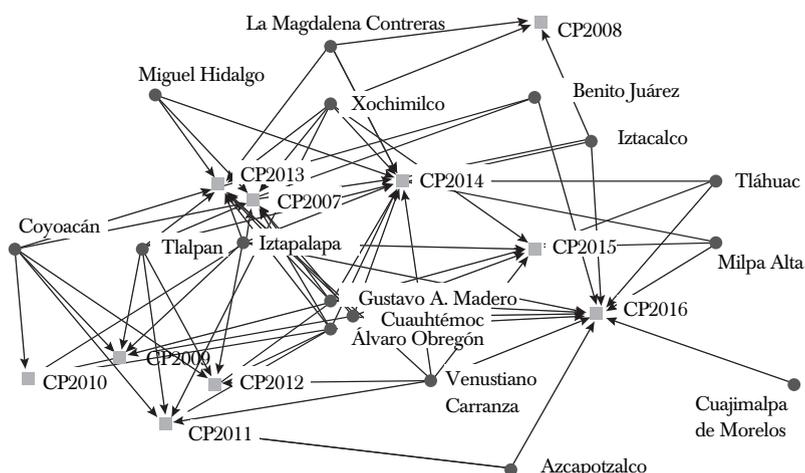
Base de datos 2. Auditorías realizadas a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Álvaro Obregón	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Azcapotzalco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Benito Juárez	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Coyoacán	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0
Cuajimalpa de Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cuauhtémoc	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Gustavo A. Madero	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
Iztacalco	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Iztapalapa	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
La Magdalena Contreras	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Miguel Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Milpa Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Tláhuac	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Tlalpan	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0
Venustiano Carranza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Xochimilco	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia.

Para el análisis e interpretación de los resultados, las Bases de Datos y la Red en cada caso de estudio son complementarios, pues en la base de datos (1) se observa la cantidad numérica de auditorías que se han realizado por parte de la ASF, mientras que la base de datos (2) se aprecia el tratamiento de los datos de forma binaria para que el software establezca las distintas relaciones en la red, una vez que se tienen estos datos en Excel, se corren con el software Ucinet 6.628 y NetDraw 2.160, dando como resultado una red gráfica (1) como la siguiente:

Red 1. Auditorías realizadas a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México



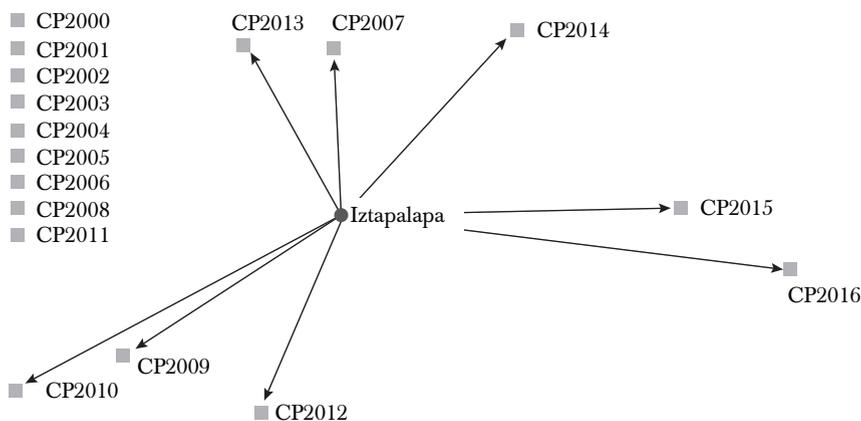
Fuente: elaboración propia.

Los nodos (cuadrados) representan las diferentes Cuentas Públicas, por ejemplo la Cuenta Pública de 2010 tiene el identificador (CP2010) mientras que la de 2016 es (CP2016) por su parte, los nodos (circulares) representan las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En un primer momento esta imagen gráfica caótica no contribuye a proporcionar ninguna información adicional o valor agregado para efectuar un análisis distinto a lo ya observado en la base de datos. Es oportuno señalar aquí que la valía del ARS aún no queda expuesto, antes de presentarlo y con el objeto de proporcionar mayor información que permita una mejor comprensión

por parte del lector, queremos presentar la misma red (1) pero ahora únicamente visualizando a 3 demarcaciones territoriales, Iztapalapa (demarcación territorial con mayor número de auditorías realizadas por ASF), Cuajimalpa de Morelos y Azcapotzalco (dos de las demarcaciones territoriales con menor número de auditorías recibidas por ASF) en el lapso de tiempo estudiado.

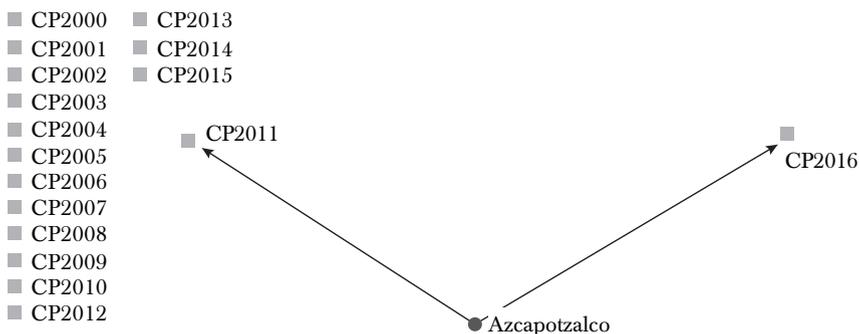
Red 1. Auditorías realizadas a Iztapalapa en Ciudad de México



Fuente: elaboración propia.

La imagen de red 1 nos permite observar que de forma recurrente Iztapalapa (nodo circular) fue un ente fiscalizado por ASF en 8 Cuentas Públicas –en las que puede observarse la vinculación– y no se le realizó ninguna auditoría en la Cuenta Pública de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008 y 2011 razón por la que en este caso, no existe un vínculo que conecte a Iztapalapa con alguna de las auditorías practicada en estas Cuentas Públicas. En tanto en la imagen siguiente (Red 2) correspondiente a Azcapotzalco se puede observar que solamente se revisó en las Cuentas Públicas de 2011 y 2016, quedando sin revisión en 15 Cuentas Públicas (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014 y 2015), razón por la que Ucinet y NetDraw únicamente establecen dos relaciones tal como se observa a continuación.

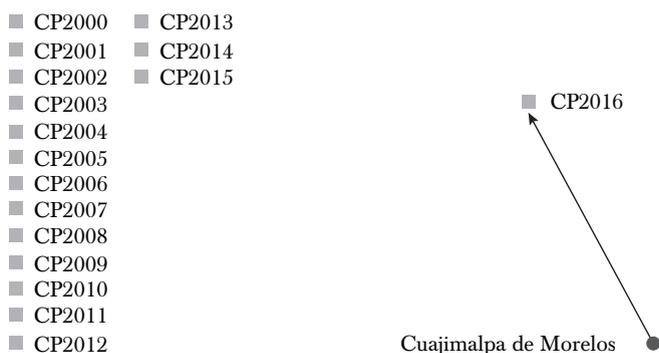
Red 2. Auditorías realizadas a Azcapotzalco en Ciudad de México



Fuente: elaboración propia.

En tanto en la imagen siguiente (Red 3) correspondiente a Cuajimalpa de Morelos se puede observar que solamente se fiscalizó en la Cuenta Pública de 2016, quedando sin revisión en 16 Cuentas Públicas (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015), razón por la que Ucinet y NetDraw únicamente establecen una relación tal como se observa a continuación.

Red 3. Auditorías realizadas a Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México

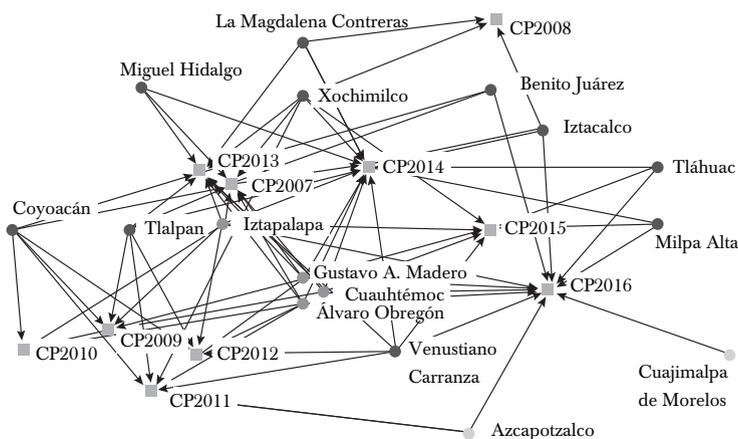


Fuente: elaboración propia.

La conclusión es que Iztapalapa es una delegación con recurrente fiscalización y en cambio Azcapotzalco y Cuajimalpa de Morelos, han sido fiscalizados pero en una menor proporción. Cuando se analiza la fiscalización de la ASF a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México el resultado es ciertamente previsible, pues al ser la capital del país, derivado de la cantidad de personas que viven y trabajan en esta megalópolis la proporción de recursos públicos que recibe es sustancial, es de esperarse en consecuencia que la fiscalización a cada una de las demarcaciones sea permanente y continua, no obstante se ha observado (base de datos 1) que algunas de estas demarcaciones son revisadas en una baja proporción, pero por lo menos en una ocasión en un lapso de 17 años han sido revisadas por la ASF.

Si observamos con mayor cautela la red 4 (retomada de la red 1) por ejemplo, podemos percatarnos de que esta no sigue un orden aleatorio o azaroso, pues las 4 demarcaciones territoriales que se encuentran al centro de la red, son las delegaciones que mayor número de revisiones han tenido por parte de la ASF en las Cuentas Públicas bajo estudio –Cuauhtémoc con 11 revisiones, Álvaro Obregón con 13 revisiones, Gustavo A. Madero con 14 revisiones e Iztapalapa con 17 revisiones, mientras que otras delegaciones de la Ciudad de México –Azcapotzalco con 2 revisiones, Cuajimalpa de Morelos con 2 revisiones– localizadas en la periferia de la red, son las que menor revisión han tenido.

Red 4. Demarcaciones fiscalizadas en el centro y periferia de la Red Ciudad de México



Fuente: elaboración propia.

La lógica del análisis de la fiscalización como parte de una red, comienza a cobrar notoriedad cuando por ejemplo, centramos nuestro análisis en otras Entidades Federativas que presentan un mayor número de municipios; como para el caso de la Ciudad de México ya se ha explicado de manera detallada la metodología para desarrollar nuestro análisis, abreviaremos y sólo vamos a presentar lo que consideramos más relevante, ejemplificando con algunas de las Entidades Federativas y de los municipios que los integran, la totalidad de la información se encuentra en los Anexos. El primer caso para el análisis corresponde al Estado de Aguascalientes y a los 11 municipios que lo integran.

2.2 Fiscalización a Estado de Aguascalientes y sus municipios

2.2.1 Estado de Aguascalientes

Entidad Federativa: Aguascalientes

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Aguascalientes

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Aguascalientes en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 3. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Aguascalientes

Cuenta Pública	Auditorías
2000	3
2001	3
2002	2
2003	2
2004	2
2005	8
2006	7

Continúa ...

Cuenta Pública	Auditorías
2007	5
2008	8
2009	8
2010	8
2011	8
2012	11
2013	11
2014	16
2015	15
2016	11
Total	128

Fuente: elaboración propia.

Fue la Cuenta Pública 2014 el año con el mayor número de auditorías con 16, a continuación se puede observar que el 95.3% del total de las revisiones, fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 4. Tipo de Auditoría

Desempeño	1	0.8%
Financiera y de Cumplimiento	122	95.3%
Inversiones Físicas	4	3.1%
Visita e Inspección	1	0.8%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 48 revisiones, 6 de ellas que representan el 12.5% tuvieron un dictamen limpio, 24 revisiones que representan el 50% tuvieron un dictamen con salvedad y 18 revisiones que representan el 37.5% tuvieron un dictamen negativo. La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por la ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Aguascalientes y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 5. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Aguascalientes en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	6,792.6
33 Aportaciones Federales	7,969.5
23 Provisiones Salariales y Económicas	953.8
Total	15,715.9

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 6. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
551	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0
553		1,349,719.0	1,168,024.3
554		50,024.0	50,024.0
555		0.0	0.0
556		118,707.1	108,249.5
557		269,806.9	206,976.4
558		288,851.8	179,657.9
559		94,323.1	76,990.9
560		5,277,240.9	4,909,993.8
561		130,807.2	111,593.7
562		29,029.9	29,029.9
1589		0.0	0.0
1628		172,000.0	172,000.0
Total		7,930,947.2	7,162,848.2

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 7. Universo seleccionado y muestra auditada
Cuenta Pública 2015 en municipios
(Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
564	Financiera y de	90,416.3	90,416.3
565	Cumplimiento	419,042.5	419,042.5
Total		509,458.8	509,458.8

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 8. Muestra auditada por Auditoría Superior de la
Federación para el Estado de Aguascalientes en
2015 (cifras en millones de pesos)

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	7,162.8		
Municipios	509.4		
Total	7,672.2	15,715.90	48.8

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos que le fueron asignados a los sujetos y objetos que revisa, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Aguascalientes y sus municipios fueron fiscalizados en un 48.8% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.2.2 Municipios de Aguascalientes

El estado de Aguascalientes tiene 11 municipios, 10 de ellos que representan el 90.9% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos una ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de

17 años, exceptuando al municipio de San José de Gracia que representa el restante 9.1% el que en el periodo bajo análisis no ha sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 11 municipios que tiene Aguascalientes, 1 de ellos que representa el 9.1% no ha sido auditado en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 5 de ellos que representan el 45.4% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja fiscalización, 3 de ellos que representan el 27.3% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 2 de ellos que representan el 18.2% fueron fiscalizados en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 5 municipios de Aguascalientes que representan el 45.5% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son: Rincón de Romos con 7 revisiones, Calvillo con 8 revisiones, Jesús María con 10 revisiones, Asientos con 11 revisiones y Aguascalientes con 26 revisiones. Por otro lado tenemos que, el 54.5% de los municipios de Aguascalientes en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Aguascalientes que soporta este análisis.

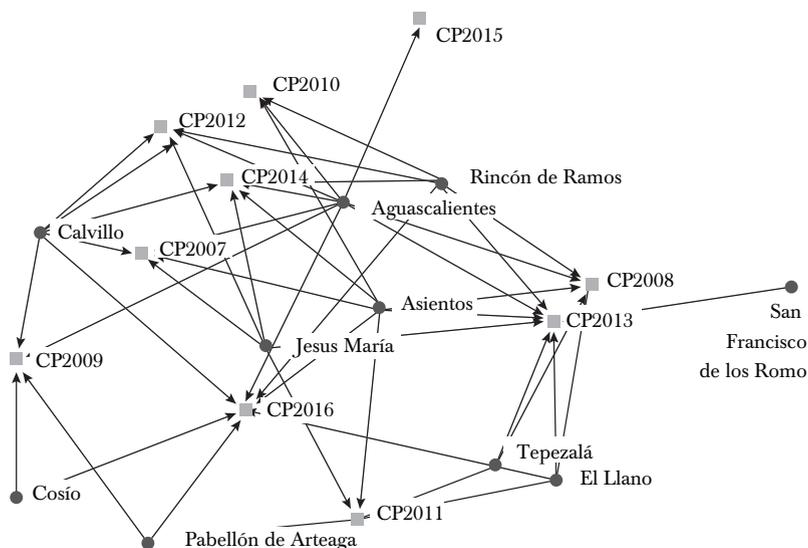
Base de datos 3. Auditorías realizadas a los municipios de Aguascalientes

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Aguascalientes								2	1	2	3		2	3	5	2	6	26
Asientos							2	2		1	2			1	1		2	11
Calvillo							2		1	1			1		2		1	8
Cosío									1								1	2
El Llano								1				1		1			1	4
Jesús María							2					1	1	1	2		3	10
Pabellón de Arteaga									1			1					1	3
Rincón de Romos								1		1			1	1	1		2	7
San Francisco de los Romo														1				1
San José de Gracia																		0
Tepezalá								1				1		1			1	4

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 08/11/2017).

Con la información obtenida a partir de la Base de datos de Aguascalientes, el software Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160, establecen la red correspondiente a dicha entidad federativa, en la que podemos observar en la periferia de la red, aquellos municipios (nodos) que a pesar de ser fiscalizados por la ASF, lo han sido en una baja proporción (es el caso de San Francisco de los Romo, Cosío y Pabellón de Arteaga) y en el centro de la red aquellos municipios que han recibido mayor atención por parte de la ASF (mayor número de vínculos), considerados dentro de lo que podríamos reconocer como recurrentemente fiscalizados (es el caso de los municipios de Jesús María, Asientos y Aguascalientes).

Red 5. Auditorías realizadas a los municipios de Aguascalientes



Fuente: elaboración propia.

En la red de Aguascalientes diseñada por el software, no se observan las Cuentas Públicas de 2000 a 2006 pues ningún municipio fue revisado en dicho periodo, tenemos como ejemplo el caso de la auditoría 455 de la Cuenta Pública 2001 con título “Recursos del Fondo Ejercidos por los Municipios de Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, Calvillo, Jesús María, Tepezalá y Asientos”, estos municipios si bien recibieron recursos de la Federación y fueron ejecutores de gasto, el Ente Fiscalizado fue “Gobierno del Estado de Aguascalientes”, por lo que la ASF la contabiliza como una auditoría, por lo

que en estricto apego a la información, si los autores optáramos por contabilizar una revisión a cada uno de estos municipios, la base de datos estaría distorsionada, perdiendo la objetividad buscada en este análisis.

2.3 Fiscalización a Estado de Hidalgo y sus municipios

2.3.1 Estado de Hidalgo

Entidad Federativa: Hidalgo

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Hidalgo

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Hidalgo en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 9. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Hidalgo

Cuenta Pública	Auditorías
2000	2
2001	3
2002	2
2003	1
2004	2
2005	9
2006	12
2007	8
2008	8
2009	8
2010	10
2011	14
2012	14

Continúa ...

Cuenta Pública	Auditorías
2013	13
2014	16
2015	15
2016	7
Total	144

Fuente: elaboración propia.

Fue en la Cuenta Pública 2014 el año con el mayor número de auditorías con 16, a continuación se puede observar que el 93.7% del total de las revisiones fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 10. Tipo de Auditoría

Desempeño	1	0.7%
Financiera y de Cumplimiento	135	93.7%
Inversiones Físicas	8	5.6%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 62 revisiones, 12 de ellas que representan el 19.4% tuvieron un dictamen limpio, 25 revisiones que representan el 40.3% tuvieron un dictamen con salvedad y 25 revisiones que representan el 40.3% tuvieron un dictamen negativo.

La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Hidalgo y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 11. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Hidalgo en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	12,171.0
33 Aportaciones Federales	18,590.8
23 Provisiones Salariales y Económicas	5,639.9
Total	36,401.7

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 12. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
993	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0
994		0.0	0.0
995		0.0	0.0
996		2,573,129.4	2,243,246.8
997		50,842.7	33,491.8
998		0.0	0.0
999		281,516.6	208,061.9
1001		615,752.4	493,284.2
1002		769,099.5	437,158.4
1003		126,360.0	101,901.5
1004		12,404,207.2	11,261,401.3
1005		209,774.0	151,813.5
1006		217,787.3	217,787.3
1602		0.0	0.0
1000	Inversiones Físicas	2,367,778.9	2,367,778.9
Total		19,616,248.0	17,515,925.6

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 13. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 en municipios (Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1007	Financiera y de Cumplimiento	38,169.5	38,169.5
1008		34,071.4	34,071.4
1009		36,439.3	36,439.3
1010		54,822.5	54,822.5
1011		52,893.8	52,893.8
1012		64,296.3	64,296.3
1013		107,188.2	107,188.2
1014		45,246.6	45,246.6
1632		11,099.1	11,099.1
1015		11,728.5	11,728.5
1016		45,636.6	45,636.6
1017		4,520.6	4,520.6
1018		33,840.5	33,840.5
1019		82,916.0	82,916.0
1020		65,312.7	65,312.7
1021		67,645.5	67,645.5
1022		52,519.2	52,519.2
1023		47,967.7	47,967.7
Total			856,314.0

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 14. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación para el Estado de Hidalgo en 2015 (cifras en millones de pesos)

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	17,515.9		
Municipios	856.3		
Total	18,372.2	36,401.7	50.5

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Hidalgo y sus municipios fueron fiscalizados en un 50.5% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.3.2 Municipios de Hidalgo

El estado de Hidalgo tiene 84 municipios, 27 de ellos que representan el 32.1% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos 1 ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de 17 años, destacan 57 municipios que representan el restante 67.9% que nunca han sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 84 municipios que tiene Hidalgo, 57 de ellos que representa el 67.9% no ha sido auditado en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 21 de ellos que representan el 25% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja fiscalización, 5 de ellos que representan el 5.9% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 1 de ellos que representa el 1.2% fue fiscalizado en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 6 municipios de Hidalgo que representan el 7.1% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son: Tepehuacán de Guerrero con 6 revisiones, Yahualica con 7 revisiones, San Felipe Orizatlán con 7 revisiones, Pachuca de Soto con 7 revisiones, Ixmiquilpan con 8 revisiones y Huejutla de Reyes con 12 revisiones.

Por otro lado tenemos que, el 92.9% de los municipios de Hidalgo en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Hidalgo que soporta este análisis.

Base de datos 4. Auditorías realizadas a los municipios de Hidalgo

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Acatlán																		0
Acaxochitlán										1			1	1	1	1	1	5
Actopan																		0
Agua Blanca de Iturbide											1							1
Ajacuba																		0
Alfajayucan																		0
Almoloya																		0
Apan																		0
Atitalaquia																		0
Atlapexco										1		1						2
Atotonilco de Tula																		0
Atotonilco el Grande																		0
Calnali																		0
Cardonal																		0
Chapantongo																		0
Chapulhuacán																1	1	1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Chilcuautla																		0
Cuatepec de Hinojosa													1		1			2
El Arenal																		0
Eloxochitlán																		0
Emiliano Zapata																		0
Epazoyucan																		0
Francisco I. Madero																		0
Huasca de Ocampo																		0
Huautla													1	1	1	1	1	4
Huazalingo																		0
Huehuetla								1					1	1	1	1		5
Huejutla de Reyes							2		1	1		1	2	1	2	2		12
Huichapan																		0
Ixmiquilpan							2					1	2	1	1	1	1	8
Jacala de Ledezma																		0
Jaltocán																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Juárez Hidalgo																		0
La Misión																		0
Lolotla																		0
Metepec																		0
Metztitlán																		0
Mineral de la Reforma							1						1	1	1	1	1	4
Mineral del Chico											1							1
Mineral del Monte																		0
Mixquiahuala de Juárez															1			1
Molango de Escamilla																		0
Nicolás Flores												1						1
Nopala de Villagrán																		0
Omitlán de Juárez																		0
Pachuca de Soto								1				2		1	1		2	7

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Pacula																		0
Pisaflores													1	1	1	1		3
Progreso de Obregón															1			1
San Agustín Metzquititlán																		0
San Agustín Tlaxiaca																		0
San Bartolo Tutotepec								1		1	1				1			4
San Felipe Orizatlán								1	1				1	1	1	1	1	7
San Salvador																		0
Santiago de Anaya																		0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero																		0
Singuilucan																		0
Tasquillo																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Tecoautla																		0
Tenango de Doria											1							1
Tepeapulco																		0
Tepehuacán de Guerrero							1	1					1	1	1	1	1	6
Tepeji del Río de Ocampo													1				1	2
Tepetitlán																		0
Tetepango																		0
Tezontepec de Aldama																		0
Tianguistengo																		0
Tizayuca														1		1		2
Tlahuelilpan																		0
Tlahuiltepa																		0
Tlanalapa																		0
Tlanchinol													1	1	1	1	1	4
Tlaxcoapan																		0
Tolcayuca																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Tula de Allende								2	2								1	5
Tulancingo de Bravo										2				1			2	5
Villa de Tezontepec																		0
Xochiatipan													1	1	1	1		4
Xochicoatlán																		0
Yahualica								1	1			1	1	1	1	1		7
Zacualtipán de Angeles																		0
Zapotlán de Juárez																		0
Zempoala																		0
Zimapan																		0

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 07/11/2017).

2.4 Fiscalización a Estado de Jalisco y sus municipios

2.4.1 Estado de Jalisco

Entidad Federativa: Jalisco

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Jalisco

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Jalisco en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 15. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Jalisco

Cuenta Pública	Auditorías
2000	1
2001	3
2002	2
2003	3
2004	3
2005	11
2006	13
2007	14
2008	8
2009	10
2010	11
2011	15
2012	13
2013	14
2014	17
2015	14
2016	12
Total	164

Fuente: elaboración propia.

Fue la Cuenta Pública 2014 el año con el mayor número de auditorías con 17, a continuación se puede observar que el 89.6% del total de las revisiones fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 16. Tipo de Auditoría

Desempeño	1	0.6%
Financiera y de Cumplimiento	147	89.6%
Inversiones Físicas	16	9.8%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 71 revisiones, 9 de ellas que representan el 12.7% tuvieron un dictamen limpio, 34 revisiones que representan el 47.9% tuvieron un dictamen con salvedad y 28 revisiones que representan el 39.4% tuvieron un dictamen negativo.

La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por la ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Jalisco y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 17. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Jalisco en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	38,832.6
33 Aportaciones Federales	30,200.0
23 Provisiones Salariales y Económicas	2,630.3
Total	71,662.9

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 18. Universo seleccionado y muestra auditada
Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1024	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0
1026		4,081,378.1	3,665,905.4
1027		59,031.0	42,458.8
1028		0.0	0.0
1029		211,429.0	190,893.2
1031		994,759.8	948,096.8
1032		2,040,006.1	1,546,187.1
1033		334,321.9	312,511.7
1034		17,322,985.5	15,477,874.7
1035		363,581.0	352,058.1
1036		173,829.6	173,829.6
1603		0.0	0.0
1025	Inversiones Físicas	250,104.2	218,214.7
1030		2,991,687.4	2,991,687.4
Total		28,823,113.6	25,919,717.5

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 19. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta
Pública 2015 en municipios (Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1037	Financiera y de Cumplimiento	781,839.8	781,839.8
1038		83,733.7	83,733.7
1039		39,917.2	28,871.9
1040		40,282.9	28,527.2
1042		35,160.1	33,127.8
1041		56,858.7	44,172.5
1043		46,951.1	39,521.3

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1044		59,075.8	48,545.7
Total		1,143,819.3	1,088,339.9

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 20. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación para el Estado de Jalisco en 2015 (cifras en millones de pesos).

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	25,919.7		
Municipios	1,088.3		
Total	27,008.0	71,662.9	37.7

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Jalisco y sus municipios fueron fiscalizados en un 37.7% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.4.2 Municipios de Jalisco

El estado de Jalisco tiene 125 municipios, 24 de ellos que representan el 19.2% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos una ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de 17 años, destacan 101 municipios que representan el 80.8% que nunca han sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 125 municipios que tiene Jalisco, 101 de ellos que representa el 80.8% no ha sido auditado en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 16 de ellos que representan el 12.8% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja

fiscalización, 4 de ellos que representan el 3.2% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 4 de ellos que representan el 3.2% fueron fiscalizados en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 8 municipios de Jalisco que representan el 6.4% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son: Mezquitic con 6 revisiones, Puerto Vallarta con 6 revisiones, Tlajomulco de Zuñiga con 9 revisiones, Lagos de Moreno con 10 revisiones, Tonalá con 13 revisiones, San Pedro Tlaquepaque con 15 revisiones, Zapopan con 15 revisiones y Guadalajara con 22 revisiones.

Por otro lado tenemos que, el 93.6% de los municipios de Jalisco en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Jalisco que soporta este análisis.

Base de datos 5. Auditorías realizadas a los municipios de Jalisco

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Acatic																		0
Acatlán de Juárez																		0
Ahualulco de Mercado																		0
Amacueca																		0
Amatitán																		0
Ameca														1				1
Arandas												1	1	1				3
Atemajac de Brizuela																		0
Atengo																		0
Atenguillo																		0
Atotonilco el Alto																		0
Atoyac																		0
Autlán de Navarro																		0
Ayotlán																1		1
Ayutla																		0
Bolaños																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Cabo Corrientes																		0
Cañadas de Obregón																		0
Casimiro Castillo																		0
Chalapa																		0
Chimaltitán											1							1
Chiquilistlán																		0
Cihuatlán																		0
Cocula																		0
Colotlán																		0
Concepción de Buenos Aires																		0
Cuautlán de García Barragán														1				1
Cuautla																		0
Cuquío																		0
Degollado																		0
Ejutla																		0
El Arenal																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
El Grullo																		0
El Limón																		0
El Salto													2		1			3
Encarnación de Díaz																		0
Etzatlán																		0
Gómez Farías																		0
Guachinango																		0
Guadalajara							2	1	3	2	3	3	2	2	4			22
Hostotipaquillo																		0
Huejúcar																		0
Huejuquilla el Alto																		0
Ixtlahuacán de los Membrillos																		0
Ixtlahuacán del Río																		0
Jalostotlán																		0
Jamay																		0
Jesús María																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Jilotlán de los Dolores																		0
Jocotepec																		0
Juanacatlán																		0
Juchitán																		0
La Barca																		0
La Huerta																		0
La Manzanilla de la Paz																		0
Lagos de Moreno								1	1	1	1	1	1	2	1	1	3	10
Magdalena																		0
Mascota																		0
Mazamitla																		0
Mexxicacán																		0
Mezquitic								1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6
Mixtlán																		0
Ocotlán													1					1
Ojuelos de Jalisco																		0
Pihuamo																		0
Poncitlán														1				1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Puerto Vallarta								2					3	1				6
Quitupan																		0
San Cristóbal de la Barranca																		0
San Diego de Alejandría																		0
San Gabriel																		0
San Ignacio Cerro Gordo																		0
San Juan de los Lagos									1									1
San Juanito de Escobedo																		0
San Julián																		0
San Marcos																		0
San Martín de Bolaños																		0
San Martín Hidalgo																		0
San Miguel el Alto																		0
San Pedro Tlaquepaque							2		1	2			3	2	2	1	2	15

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
San Sebastián del Oeste																		0
Santa María de los Ángeles																		0
Santa María del Oro																		0
Sayula																		0
Tala																		0
Talpa de Allende																		0
Tamazula de Gordiano								1										1
Tapalpa																		0
Tecalitlán																		0
Techaluta de Montenegro																		0
Tecololán																		0
Tenamaxtlán																		0
Teocaltiche								2						1				3
Teocuitatlán de Corona																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Tepatlán de Morelos										1			1	1			2	5
Tequila																		0
Teuchitlán																		0
Tizapán el Alto																		0
Tlajomulco de Zuñiga							2						3		1	1	2	9
Tolimán																		0
Tomatlán								1					1	1	1			4
Tonalá							2			2			3		3	1	2	13
Tonaya																		0
Tonila																		0
Totatiche												1						1
Tototlán																		0
Tuxcacuesco																		0
Tuxcueca																		0
Tuxpan																		0
Unión de San Antonio																		0

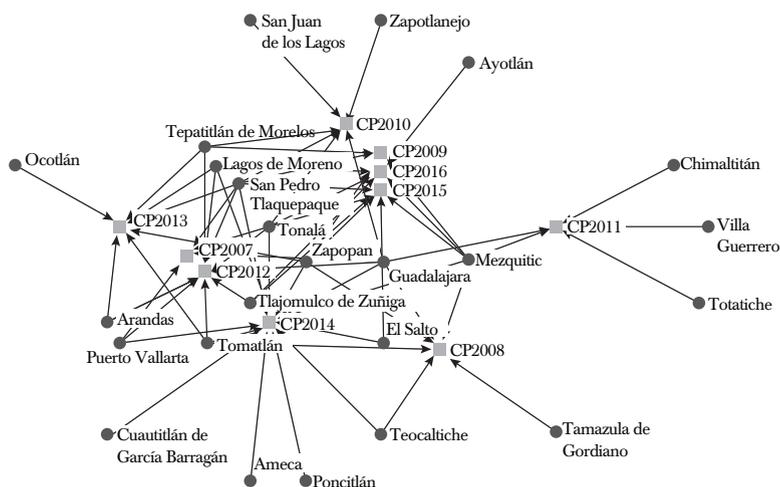
Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Unión de Tula																		0
Valle de Guadalupe																		0
Valle de Juárez																		0
Villa Corona																		0
Villa Guerrero											1							1
Villa Hidalgo																		0
Villa Purificación																		0
Yahualica de González Gallo																		0
Zocoalco de Torres																		0
Zapopan								2	3			3	2	2	1	2	1.5	0
Zapotiltic																		0
Zapotitlán de Vadillo																		0
Zapotlán del Rey																		0
Zapotlán el Grande																		0
Zapotlanejo										1								1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 21/11/2017).

Con la información obtenida a partir de la Base de datos de Jalisco, el software Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160, establece la red correspondiente a dicha Entidad Federativa, en la que podemos observar en la periferia de la red, aquellos municipios (nodos) que a pesar de ser fiscalizados por la ASF, lo han sido en una baja proporción (es el caso de Ocotlán, Ameca, San Juan de los Lagos) y en el centro de la red aquellos municipios que han recibido mayor atención por parte de la ASF (mayor número de vínculos con las distintas Cuentas Públicas), considerados dentro de lo que podríamos reconocer como recurrentemente fiscalizados (es el caso de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá).

Red 7. Auditorías realizadas a los municipios de Jalisco



Fuente: elaboración propia.

En la red de Jalisco diseñada por el software, no se observan las Cuentas Públicas de 2000 a 2006 pues ningún municipio fue revisado en dicho periodo, tenemos como ejemplo el caso de la auditoría 390 de la Cuenta Pública 2000 con título “Recursos del Fondo Ejercidos por los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno y Tepatitlán de Morelos”, estos municipios si bien recibieron recursos de la Federación y fueron ejecutores de gasto, el Ente Fiscalizado fue “Gobierno del Estado de Jalisco”, por lo que la ASF la contabiliza como una auditoría, por lo que en estricto apego a la información, si los autores optáramos por contabilizar una revisión a cada uno de estos municipios, la base de datos estaría distorsionada, perdiendo la objetividad buscada en este análisis.

2.5 Fiscalización a Estado de Michoacán y sus municipios

2.5.1 Estado de Michoacán

Entidad Federativa: Michoacán

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Michoacán

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Michoacán en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 21. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Michoacán

Cuenta Pública	Auditorías
2000	2
2001	3
2002	3
2003	3
2004	2
2005	11
2006	12
2007	7
2008	9
2009	8
2010	10
2011	12
2012	15
2013	13
2014	18

Continúa ...

Cuenta Pública	Auditorías
2015	24
2016	8
Total	160

Fuente: elaboración propia.

Fue en la Cuenta Pública 2015 el año con el mayor número de auditorías con 24, a continuación se puede observar que el 96.9% del total de las revisiones fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 22. Tipo de Auditoría

Desempeño	1	0.6%
Financiera y de Cumplimiento	155	96.9%
Inversiones Físicas	4	2.5%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 61 revisiones, 11 de ellas que representan el 18% tuvieron un dictamen limpio, 19 revisiones que representan el 31.1% tuvieron un dictamen con salvedad, 31 revisiones que representan el 50.8% tuvieron un dictamen negativo.

La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por la ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Michoacán y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 23. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Michoacán en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	19,869.8
33 Aportaciones Federales	25,597.7
23 Provisiones Salariales y Económicas	1,300.1
Total	46,767.6

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 24. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1045	Financiera y de Cumplimiento	1,228,000.0	998,980.6
1046		0.0	0.0
1047		0.0	0.0
1048		0.0	0.0
1049		0.0	0.0
1050		2,764,374.2	1,992,697.9
1051		33,151.3	22,176.9
1053		28,893.8	18,243.9
1054		49,921.2	30,650.0
1055		148,246.1	148,246.1
1057		257,145.2	184,450.0
1058		62,432.9	27,821.3
1060		121,846.2	111,931.5
1061		740,161.7	488,362.9
1062		1,339,609.4	1,278,935.4
1063		185,308.7	147,770.2
1064	16,718,610.9	15,084,317.9	

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1065	Financiera y de Cumplimiento	288,359.1	276,475.4
1066		286,667.6	286,667.6
1067		2,938,788.9	2,127,499.3
1068		89,154.3	89,154.3
1604		0.0	0.0
1625		47,405.9	47,405.9
1059	Inversiones Físicas	2,790,568.9	2,790,568.9
Total		30,118,646.3	26,152,356.0

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 25. Universo seleccionado y muestra auditada
Cuenta Pública 2015 en municipios
(Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1069	Financiera y de Cumplimiento	33,781.9	33,781.9
1070		5,000.0	5,000.0
1071		46,577.6	46,577.6
1072		57,438.9	57,438.9
1073		5,000.0	5,000.0
1074		44,521.9	44,521.9
1075		5,297.9	5,297.9
1076		66,335.4	66,335.4
1077		21,228.8	21,228.8
1079		37,197.2	37,197.2
1080		17,382.6	17,382.6
1081		45,135.7	45,135.7
1082		62,967.3	62,967.3
1083		34,815.7	34,815.7

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1084	Financiera y de Cumplimiento	57,105.4	57,105.4
1085		162,110.7	162,110.7
1086		69,336.3	69,336.3
1087		6,208.5	6,208.5
1088		5,275.0	5,275.0
1089		79,954.7	79,954.7
1090		80,402.0	80,402.0
1091		5,175.7	5,175.7
Total			948,249.2

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 26. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación para el Estado de Michoacán en 2015 (cifras en millones de pesos)

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	26,152.4		
Municipios	948.2		
Total	27,100.6	46,767.6	57.9

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Michoacán y sus municipios fueron fiscalizados en un 57.9% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.5.2 Municipios de Michoacán

El estado de Michoacán tiene 113 municipios, 36 de ellos que representan el 31.9% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos

una ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de 17 años, destacan 77 municipios que representan el restante 68.1% que nunca han sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 113 municipios que tiene Michoacán, 77 de ellos que representan el 68.1% no han sido auditados en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 29 de ellos que representan el 25.7% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja fiscalización, 4 de ellos que representan el 3.5% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 3 de ellos que representan el 2.7% fueron fiscalizados en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 7 municipios de Michoacán que representan el 6.2% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son Turicato con 6 revisiones, Lázaro Cárdenas con 6 revisiones, Tacámbaro con 6 revisiones, Hidalgo con 7 revisiones, Zitácuaro con 11 revisiones, Uruapan con 11 revisiones y Morelia con 20 revisiones.

Por otro lado tenemos que, el 93.8% de los municipios de Michoacán en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Michoacán que soporta este análisis.

Base de datos 6. Auditorías realizadas a los municipios de Michoacán

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total		
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16	
Acuitzio																	1	1	
Aguililla																			0
Álvaro Obregón																			0
Angamacutiro																			0
Angangueo																			0
Apatzingán													1	2	2				5
Aporo ^{av}																			0
Aquila												1		1	1				3
Ario																			0
Arteaga																			0
Briseñas																	1	1	1
Buonavista																			0
Carácuaro																			0
Charapan																			0
Charo																	1	1	1
Chavinda																			0
Cherán																			0
Chilchota																			0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Chinicuilav/																		0
Chucándiro																		0
Churintzio																1		1
Churumuco																		0
Coahuayana																		0
Coalcomán de Vázquez Pallares																		0
Coeneo																		0
Cojumatlán de Régules																		0
Contepec													1					1
Copándaro																		0
Cotija																		0
Cuitzeo																		0
Ecuandureo																1		1
Epitacio Huerta																		0
Erongarícuaro																		0
Gabriel Zamora																		0
Hidalgo							2		1			1		1	2			7
Huandacareo																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Huaniqueo																		0
Huetamo													1	1		1		3
Huiramba																		0
Indaparapeo																		0
Irimbo																		0
Ixtlán																		0
Jacona																		0
Jiménez																		0
Jiquilpan																1		1
José Sixto Verduzco																		0
Juárez												1						1
Jungapeo																		0
La Huacana													1	1				2
La Piedad																3		3
Lagunillas																		0
Lázaro Cárdenas								2	2			1			1			6
Los Reyes																	1	1
Madero													1					1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Maravatío									1		1			1	1	1		5
Marcos Castellanos																		0
Morelia							2	1	2	3		2	3	2	2	3		20
Morelos																		0
Múgica																		0
Nahuatzen																		0
Nocupétaro												1						1
Nuevo Parangaricutiro																		0
Nuevo Urecho																		0
Numarán																		0
Ocampo																		0
Pajacuarán																		0
Panindícuaro																		0
Paracho																1		1
Parácuaro																		0
Pátzcuaro												1	1	2	1			5
Penjamillo																		0
Peribán																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Purépero																		0
Puruándiro								1		1				1	1	1		5
Queréndaro																		0
Quiroga																		0
Sahuayo														1		1		2
Salvador Escalante										1								1
San Lucas																		0
Santa Ana Maya																		0
Senguio																		0
Susupuato											1							1
Tacámbaro								1	1			1	1	1	1			6
Tancítaro																		0
Tangamandapio																		0
Tangancícuaro																		0
Tanhuato																		0
Taretan																		0
Tarímbaro														1		3		4
Tepalcatepec																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Tingambato																		0
Tingüindín																		0
Tiquicheo de Nicolás Romero																		0
Tlalpujahua																		0
Tlazazalca																		0
Tocumbo																		0
Tumbiscatío																		0
Turicato							1	1				1	1	1	1			6
Tuxpan																		0
Tuzantla											2							2
Tzintzuntzan																		0
Tzitzio																		0
Uruapan							2			2				3	1	3		11
Venustiano Carranza																	2	2
Villamar																		0
Vista Hermosa																		0
Yurécuaro																	1	1
Zacapu																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Zamora								1	1					1		1		4
Zinápapo ^{u/}																		0
Zinapécuaro										1								1
Ziracuaretiro																		0
Zitácuaro							2		1	1		1	1	1	2	3		11

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 07/11/2017).

2.6 Fiscalización a Estado de Nuevo León y sus municipios

2.6.1 Estado de Nuevo León

Entidad Federativa: Nuevo León

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Nuevo León

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Nuevo León en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 27. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Nuevo León

Cuenta Pública	Auditorías
2000	3
2001	2
2002	1
2003	3
2004	2
2005	11
2006	12
2007	15
2008	8
2009	9
2010	10
2011	12
2012	14
2013	15

Continúa ...

Cuenta Pública	Auditorías
2014	18
2015	27
2016	13
Total	175

Fuente: elaboración propia.

La Cuenta Pública 2015 fue el año con el mayor número de auditorías con 27, a continuación se puede observar que el 86.3% del total de las revisiones fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 28. Tipo de Auditoría

Desempeño	1	0.6%
Financiera y de Cumplimiento	151	86.3%
Inversiones Físicas	23	13.1%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 68 revisiones, 16 de ellas que representan el 23.5% tuvieron un dictamen limpio, 20 revisiones que representan el 29.4% tuvieron un dictamen con salvedad y 32 revisiones que representan el 47.1% tuvieron un dictamen negativo.

La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por la ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Nuevo León y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 29. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Nuevo León en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	27,081.9
33 Aportaciones Federales	20,071.7
23 Provisiones Salariales y Económicas	2,217.7
Total	49,371.3

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 30. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1125	Financiera y de Cumplimiento	1,485,309.1	1,485,309.1
1126		0.0	0.0
1127		0.0	0.0
1128		0.0	0.0
1129		0.0	0.0
1130		0.0	0.0
1131		2,274,939.2	1,882,633.1
1133		33,151.3	28,827.8
1135		30,819.8	27,307.3
1136		81,109.8	76,074.2
1137		0.0	0.0
1138		86,950.6	86,950.6
1140		266,494.0	159,896.4
1141		90,535.2	54,843.9
1143		59,287.0	42,304.4
1144		528,602.1	378,413.9

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1145	Financiera y de Cumplimiento	1,104,248.7	1,104,248.7
1146		195,254.6	136,678.2
1147		13,009,413.6	11,764,784.0
1148		307,462.3	171,902.0
1149		81,653.8	81,653.8
1150		1,236,320.2	830,904.5
1151		21,941.3	13,153.0
1607		0.0	0.0
1132	Inversiones Físicas	445,461.5	107,395.5
1134		1,637,392.4	558,057.1
1142		2,352,587.1	2,352,587.1
Total		25,328,933.6	21,343,924.6

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 31. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 en municipios (Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1152	Financiera y de Cumplimiento	6,558.3	6,558.3
1154		51,302.5	51,302.5
1155		37,191.0	37,191.0
1156		6,026.0	6,026.0
1157		42,613.4	42,613.4
1158		12,373.9	12,373.9
1159		130,929.0	130,929.0
1160		600,145.8	600,145.8
1161		97,510.0	97,510.0
1162		21,941.3	14,986.1

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1163	Financiera y de Cumplimiento	105,294.6	105,294.6
1164		6,514.0	6,514.0
1153		73,536.0	73,536.0
1165		5,700.2	5,700.2
Total		1,197,636.0	1,190,680.8

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 32. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación para el Estado de Nuevo León en 2015 (cifras en millones de pesos)

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	21,343.9		
Municipios	1,190.7		
Total	22,534.6	49,371.3	45.6

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Nuevo León y sus municipios fueron fiscalizados en un 45.6% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.6.2 Municipios de Nuevo León

El estado de Nuevo León tiene 51 municipios, 18 de ellos que representan el 35.3% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos una ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de 17 años, destacan 33 municipios que representan el restante 64.7% que nunca han sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 51 municipios que tiene Nuevo León, 33 de ellos que representa el 64.7% no ha sido auditados en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 11 de ellos que representan el 21.6% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja fiscalización, 3 de ellos que representan el 5.9% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 4 de ellos que representa el 7.8% fue fiscalizado en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 7 municipios de Nuevo León que representan el 13.7% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son: Doctor Arroyo con 7 revisiones, Apodaca con 8 revisiones, San Nicolás de los Garza con 10 revisiones, Santa Catarina con 12 revisiones, General Escobedo con 12 revisiones, Guadalupe con 16 revisiones, Monterrey con 28 revisiones.

Por otro lado tenemos que, el 86.3% de los municipios de Nuevo León en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Nuevo León que soporta este análisis.

Base de datos 7. Auditorías realizadas a los municipios de Nuevo León

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Abasolo																		0
Aguilenguas																		0
Allende																		0
Anáhuac																		0
Apodaca							2					1	2	1	1	1	1	8
Aramberri											1		1					2
Bustamante																		0
Cadereyta Jiménez												1						1
Cerralvo																1	1	1
China																		0
Ciénega de Flores																		0
Doctor Arroyo								1		1	1	1	1	1	1	1	1	7
Doctor Coss																		0
Doctor González																		0
El Carmen																		0
Galeana								1	1		1		1		1	1	1	5
García													1		1	2	3	3
General Bravo																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	
General Escobedo							2	2			1	1	2	2	2	2	12
General Terán																	0
General Treviño																	0
General Zaragoza											1						1
General Zuazua																	0
Guadalupe						2	2	2	1	1	1	3	1	2	2	2	16
Hidalgo																	0
Higueras																	0
Hualahuises																	0
Iturbide																	0
Juárez												1	2	2	1	1	4
Lampazos de Naranjo													2	2			2
Linares								1	1					1	1	1	4
Los Aldamas																	0
Los Herreras																	0
Los Ramones																	0
Marín																	0
Melchor Ocampo																	0
Mier y Noriega																	0
Mina																	0

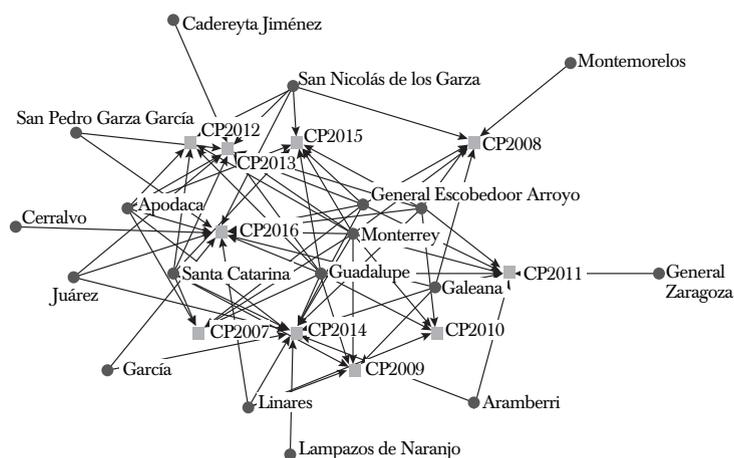
Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Montmorelos								1										1
Monterrey							2	1	2	3	1	3	2	5	4	5	28	0
Parás																		0
Pesquería																		0
Rayones																		0
Sabinas Hidalgo																		0
Salinas Victoria																		0
San Nicolás de los Garza								2				3	2	2	1	10		
San Pedro Garza García													1			1		2
Santa Catarina								2	1			1	2	2	2	12		
Santiago																		0
Valecillo																		0
Villaldama																		0

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 07/11/2017).

Con la información obtenida a partir de la Base de datos de Nuevo León, el software Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160, establece la red correspondiente a dicha entidad federativa, en la que podemos observar en la periferia de la red, aquellos municipios (nodos) que a pesar de ser fiscalizados por la ASF, lo han sido en una baja proporción (es el caso de Cerralvo, Cadereyta Jiménez, General Zaragoza y Montemorelos) y en el centro de la red aquellos municipios que han recibido mayor atención por parte de la ASF (mayor número de vínculos), considerados dentro de lo que podríamos reconocer como recurrentemente fiscalizados (es el caso de los municipios de Santa Catarina, Guadalupe, Monterrey).

Red 9. Auditorías realizadas a los municipios de Nuevo León



Fuente: elaboración propia.

En la red de Nuevo León diseñada por el software, no se observan las Cuentas Públicas de 2000 a 2006 pues ningún municipio fue revisado en dicho periodo, tenemos como ejemplo el caso de la auditoría 171 de la Cuenta Pública 2000 con título “Recursos del Fondo Ejercidos por los Municipios de Monterrey, Guadalupe, Doctor Arroyo y Linares”, estos municipios si bien recibieron recursos de la Federación y fueron ejecutores de gasto, el Ente Fiscalizado fue “Gobierno del Estado de Nuevo León”, por lo que la ASF la contabiliza como una auditoría, por lo que en estricto apego a la información, si los autores optáramos por contabilizar una revisión a cada uno de estos municipios, la base de datos estaría distorsionada, perdiendo la objetividad buscada en este análisis.

2.7 Fiscalización a Estado de Puebla y sus municipios

2.7.1 Estado de Puebla

Entidad Federativa: Puebla

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Puebla

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Puebla en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 33. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Puebla

Cuenta Pública	Auditorías
2000	1
2001	3
2002	1
2003	2
2004	3
2005	9
2006	12
2007	11
2008	10
2009	9
2010	9
2011	12
2012	15
2013	14

Continúa ...

Cuenta Pública	Auditorías
2014	21
2015	24
2016	8
Total	164

Fuente: elaboración propia.

La Cuenta Pública 2015 fue el año con el mayor número de auditorías con 24, a continuación se puede observar que el 84.1% del total de las revisiones fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 34. Tipo de Auditoría

Desempeño	3	1.8%
Financiera y de Cumplimiento	138	84.1%
Inversiones Físicas	23	14%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 66 revisiones, 16 de ellas que representan el 24.2% tuvieron un dictamen limpio, 27 revisiones que representan el 41% tuvieron un dictamen con salvedad, 12 revisiones que representan el 18.2% tuvieron un dictamen negativo y 11 revisiones que representan el 16.6% no tuvieron dictamen, referido por la ASF como —No Aplica—.

La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por la ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Puebla y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 35. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Puebla en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	26,258.3
33 Aportaciones Federales	29,189.3
23 Provisiones Salariales y Económicas	2,739.6
Total	58,187.2

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 36. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1210	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0
1212		0.0	0.0
1213		0.0	0.0
1214		0.0	0.0
1215		0.0	0.0
1216		0.0	0.0
1217		2,984,934.4	2,339,050.2
1220		78,090.5	54,375.4
1221		0.0	0.0
1222		221,020.2	221,020.2
1224		1,104,632.9	657,701.6
1225		1,740,173.0	870,957.1
1226		245,846.4	225,466.4
1227		15,433,306.1	14,089,929.3
1228		314,917.6	301,614.4
1229		571,475.9	571,475.9
1609		0.0	0.0

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1211	Inversiones Físicas	3,089,855.4	2,402,033.6
1218		528,320.3	528,320.3
1219		1,551,338.8	795,708.1
1223		5,876,688.3	5,876,688.3
1230		549,693.6	339,001.0
1231		147,153.4	147,153.4
1232		139,860.0	139,860.0
Total			34,577,306.8

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 37. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 en municipios (Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1233	Financiera y de Cumplimiento	35,085.5	35,085.5
1234		34,388.3	34,388.3
1235		31,529.6	31,529.6
1236		119,555.6	119,555.6
1237		34,455.8	34,455.8
1238		37,312.6	37,312.6
1239		63,188.9	63,188.9
1240		37,920.8	37,920.8
1241		56,430.7	56,430.7
1242		56,566.1	56,566.1
1243		46,409.5	46,409.5
1244		92,284.8	92,284.8
1245		40,482.8	40,482.8
1246		65,475.3	65,475.3
1247		32,354.4	32,354.4
1248		55,429.2	55,429.2

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1249	Financiera y de Cumplimiento	33,079.2	33,079.2
1250		38,289.7	38,289.7
1251		800,876.0	800,876.0
1252		191,813.9	191,813.9
1253		51,824.1	51,824.1
1254		32,525.9	32,525.9
1255		38,554.8	38,554.8
1256		77,964.6	77,964.6
1257		48,320.1	48,320.1
1258		35,729.6	35,729.6
1259		64,292.3	64,292.3
1260		61,997.8	61,997.8
1261		67,501.8	67,501.8
1262		63,394.7	63,394.7
Total			2,445,034.4

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 38. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación para el Estado de Puebla en 2015 (cifras en millones de pesos)

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	29,560.4		
Municipios	2,445.0		
Total	32,005.4	58,187.2	55

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Puebla y sus municipios fueron fiscalizados en un 55% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.7.2 Municipios de Puebla

El estado de Puebla tiene 217 municipios, 48 de ellos que representan el 22.1% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos una ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de 17 años, destacan 169 municipios que representan el restante 77.9% nunca han sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 217 municipios que tiene Puebla, 169 de ellos que representan el 77.9% no han sido auditados en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 40 de ellos que representan el 18.4% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja fiscalización, 6 de ellos que representan el 2.8% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 2 de ellos que representa el 0.9% fueron fiscalizados en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 8 municipios de Puebla que representan el 3.7% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son: San Pedro Cholula con 7 revisiones, Zacatlán con 7 revisiones, Cuetzalan del Progreso con 7 revisiones, Ajalpan con 8 revisiones, Atlixco con 8 revisiones, Tehuacán con 9 revisiones, Huauchinango con 11 revisiones y Puebla con 20 revisiones. Por otro lado tenemos que, el 96.3% de los municipios de Nuevo León en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Puebla que soporta este análisis.

Base de datos 8. Auditorías realizadas a los municipios de Puebla

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Acajete																1	1	2
Acateno																		0
Acatlán																		0
Acatzingo															1			1
Acteopan																		0
Ahuacatlán																		0
Ahuatlán																		0
Ahuazotepec																		0
Ahuehuetitla																		0
Ajalpan								1		1	1	1	1	1	2	1		8
Albino Zertuche																		0
Aljojuca																		0
Altepexi																		0
Amixtlán																		0
Amozoc																		0
Aquixtla																		0
Atempan															1			1
Atexcal																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Atlequizayan																		0
Atlixco							2			1	1		2			2		8
Atoyatempan																		0
Atzala																		0
Atzizihuacán																		0
Atzitzintla																		0
Axutla																		0
Ayotoxco de Guerrero																		0
Calpan																		0
Caltepec																		0
Camocuautla																		0
Cañada Morelos																		0
Caxhuacan								1										1
Chalchicomula de Sesma															1			1
Chapulco																		0
Chiautla																		0
Chiautzingo																		0
Chichiquila													1	1	1	1		3

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Chiconcuautla													1	1		1		3
Chietla																		0
Chigmecatitlán																		0
Chignahuapan							1	1					1	1	1			5
Chignautla																		0
Chila																		0
Chila de la Sal																		0
Chilchotla													1	1	1			3
Chinanla																		0
Coatepec																		0
Coatzingo																		0
Cohetzala																		0
Cohuecan																		0
Coronango													1					1
Coxcatlán																		0
Coyomeapan															1			1
Coyotepec																		0
Cuapiaxtla de Madero																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Cuautempan																		0
Cuautinchán																		0
Cuautlancingo																		0
Cuayuca de Andrade																		0
Cuetzalan del Progreso								1	1			1	1	1	1	1	1	7
Cuyoaco																		0
Domingo Arenas																		0
Eloxochitlán															1			1
Epatlán																		0
Esperanza																		0
Francisco Z. Mena																		0
General Felipe Ángeles																		0
Guadalupe																		0
Guadalupe Victoria																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Hermenegildo Galeana																		0
Honey																		0
Huaquechula													1					1
Huatlatlauca																		0
Huachinango							2	2			2		1	1	1	1	1	11
Huehuetla																		0
Huehuetlán el Chico																		0
Huehuetlán el Grande																		0
Huejotzingo																		0
Hueyapan																		0
Hueytamalco													1		1			2
Hueytlalpan																		0
Huitzilán de Serdán																		0
Huiztiltepec																		0
Ixcamilpa de Guerrero																		0
Ixcaquixtla																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Ixtacamaxtitlán													1	1	1			2
Ixtepec																		0
Izúcar de Matamoros										1			1					2
Jalpan																		0
Jolalpan																		0
Jonotla																		0
Jopala																		0
Juan C. Bonilla																		0
Juan Galindo																		0
Juan N. Méndez																		0
Lafraña																		0
La Magdalena Tlatlaquitepec																		0
Libres																		0
Los Reyes de Juárez													1					1
Mazapiltepec de Juárez																		0
Mixtla																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Molcaxac																		0
Naupan																		0
Nauzontla																		0
Nealtican																		0
Nicolás Bravo																		0
Nopalucan																		0
Ocoatepec																		0
Ocoyucan																1	1	2
Olintla																		0
Oriental																		0
Pahuatlán														1	1	1		2
Palmar de Bravo													1	1				2
Pantepec													1	1	1			2
Petlalingo																		0
Piaxtla																		0
Puebla								2	1	2	3	1	1	2	3	2	3	20
Quecholac									1	1					1	1		4
Quimixtlán														1	1			2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Rafael Lara Grajales																		0
San Andrés Cholula																	2	2
San Antonio Cañada																		0
San Diego la Mesa Tochimilzingo																		0
San Felipe Teotlalcingo																		0
San Felipe Tepatlán																		0
San Gabriel Chilac																		0
San Gregorio Atzompa																		0
San Jerónimo Tecuanipan																		0
San Jerónimo Xayacatlán																		0
San José Chiapa																		0
San José Miahuatlán																		0
San Juan Atenco																		0
San Juan Atzompa																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
San Martín Texmelucan								1	1				1		1	1	1	5
San Martín Tototepec																		0
San Matías Tlalancaleca																		0
0San Miguel Ixtilán																		0
San Miguel Xoxtla																		0
San Nicolás Buenos Aires																		0
San Nicolás de los Ranchos																		0
San Pablo Anicano																		0
San Pedro Cholula							2						2		1	2		7
San Pedro Yeloixtlahuaca																		0
San Salvador el Seco																		0
San Salvador el Verde																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
San Salvador Huixcolotla																		0
San Sebastián Tlaxotepec																		0
Santa Catarina Tlaltempan																		0
Santa Inés Ahuatempan																		0
Santa Isabel Cholula																		0
Santiago Miahuatlán																		0
Santo Tomás Hueyotlipan																		0
Soltepec																		0
Tecali de Herrera																		0
Tecamachalco										1								1
Tecomatlán																		0
Tehuacán							2						1	1	2	1	2	9
Tehuiztzingo																		0
Tenampulco																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Teopantlán																		0
Teotlalco																		0
Tepanco de López																		0
Tepango de Rodríguez																		0
Tepatlatxco de Hidalgo																		0
Tepeaca												1	2	1	1	1	1	5
Temamaxalco																		0
Tepeojuma																		0
Tepetzintla																		0
Texcoco																1	1	1
Tepexi de Rodríguez																		0
Tepeyahualco																		0
Tepeyahualco de Cuauhtémoc																		0
Tetela de Ocampo																		0
Tetelles de Avila Castillo																		0
Teziutlán														1				1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Tianguismanalco																		0
Tilapa																		0
Tlachichuca															1			1
Tlacotepec de Benito Juárez													1	1				2
Tlacuilotepec																		0
Tlahuapan													1					1
Tlaltenango																		0
Tlanepantla																		0
Tlaola												1						1
Tlapacoya																		0
Tlapanalá																		0
Tlatlauquitepec														1				1
Tlaxco																		0
Tochimilco													1					1
Tochtepec																		0
Tototepec de Guerrero																		0
Tulcingo																		0
Tuzamapan de Galeana																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Tzicatlacoyan																		0
Venustiano Carranza																		0
Vicente Guerrero											1	1		1	1			4
Xayacatlán de Bravo																		0
Xicotepec													1	1				2
Xicotlán																		0
Xiutetelco												1	1	1	1			3
Xochiapulco																		0
Xochiltepec																		0
Xochitlán de Vicente Suárez																		0
Xochitlán Todos Santos																		0
Yaonáhuac																		0
Yehualtepec																		0
Zacapala																		0
Zacapoaxtla												1			1	1		3
Zacatlán								1			1	1	1	2	1	1		7

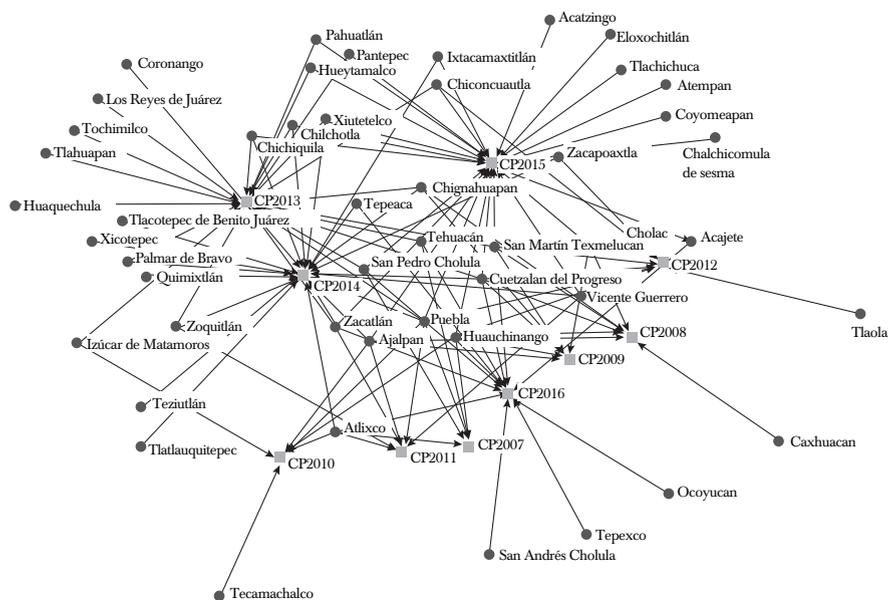
Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Zapotitlán																		0
Zapotitlán de Méndez																		0
Zaragoza																		0
Zautla																		0
Zihuateutla																		0
Zinacatepec																		0
Zongozotla																		0
Zoquiapan																		0
Zoquitlán											1			1		1		3

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 07/11/2017).

Con la información obtenida a partir de la Base de datos de Puebla, el software Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160, establece la red correspondiente a dicha entidad federativa, en la que podemos observar en la periferia de la red, aquellos municipios (nodos) que a pesar de ser fiscalizados por la ASF, lo han sido en una baja proporción (es el caso de Acatzingo, Atempán, Coayomeapan, Los Reyes de Juárez, Tecamachalco, Tepexco, entre otros) y en el centro de la red aquellos municipios que han recibido mayor atención por parte de la ASF (mayor número de vínculos), considerados dentro de lo que podríamos reconocer como recurrentemente fiscalizados (es el caso de los municipios de Zacatlán, Atlixco, Tehuacán, Huauchinango y Puebla).

Red 10. Auditorías realizadas a los municipios de Puebla



Fuente: elaboración propia.

En la red de Puebla diseñada por el software, no se observan las Cuentas Públicas de 2000 a 2006 pues ningún municipio fue revisado en dicho periodo, tenemos como ejemplo el caso de la auditoría 401 de la Cuenta Pública 2001 con título “Recursos del Fondo Ejercidos por los Municipios de Atlixco, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Tepeaca, Xicotepec de Juárez, Tlatlauquitepec y Zacatlán”, estos municipios si bien recibieron recursos de la Federación y fueron ejecutores de gasto, el Ente Fiscalizado fue “Gobierno

del Estado de Puebla”, por lo que la ASF la contabiliza como una auditoría, por lo que en estricto apego a la información, si los autores optáramos por contabilizar una revisión a cada uno de estos municipios, la base de datos estaría distorsionada, perdiendo la objetividad buscada en este análisis.

2.8 Fiscalización a Estado de Sonora y sus municipios

2.8.1 Estado de Sonora

Entidad Federativa: Sonora

Grupo Funcional: Gasto Federalizado

Ente Fiscalizado: Gobierno del Estado de Sonora

Sector: Ramos Generales, 23, 33 y otros.

A continuación se presenta el detalle de las revisiones realizadas al Gobierno del Estado de Sonora en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 de acuerdo con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con fecha de actualización 06/11/2017.

Tabla 39. Número y tipo de auditorías al Gobierno del Estado de Sonora

Cuenta Pública	Auditorías
2000	2
2001	3
2002	1
2003	2
2004	2
2005	9
2006	9
2007	8
2008	8
2009	8
2010	9
2011	15

Continúa ...

Cuenta Pública	Auditorías
2012	14
2013	14
2014	19
2015	24
2016	9
Total	156

Fuente: elaboración propia.

La Cuenta Pública 2015 fue el año con el mayor número de auditorías con 24, a continuación se puede observar que el 96.2% del total de las revisiones fueron de tipo Financiera y de Cumplimiento.

Tabla 40. Tipo de Auditoría

Desempeño	1	0.6%
Financiera y de Cumplimiento	150	96.2%
Inversiones Físicas	5	3.2%

Fuente: elaboración propia.

En las Cuentas Públicas de 2007 a 2012, se realizaron 62 revisiones, 7 de ellas que representan el 11.3% tuvieron un dictamen limpio, 30 revisiones que representan el 48.4% tuvieron un dictamen con salvedad, 25 revisiones que representan el 40.3% tuvieron un dictamen negativo.

La Cuenta Pública de 2015, fue tomada como ejemplo para conocer el alcance de la fiscalización realizada por ASF en materia de Gasto Federalizado, por ello resultó fundamental conocer las auditorías realizadas al Estado y municipios de Sonora y la muestra auditada en relación a los recursos que se recibieron en dicho estado por parte de la Federación, principalmente de los Ramos 23, 28 y 33. Dicha información se presenta a continuación:

Tabla 41. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recursos identificados para el Estado de Sonora en 2015 (Cifras en millones de pesos)

Ramo	PEF (Aprobado) 2015 CEFP
28 Participaciones Federales	17,683.4
33 Aportaciones Federales	13,019.8
23 Provisiones Salariales y Económicas	1,343.2
Total	32,046.4

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2015 y 2016).

Tabla 42. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 (miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1358	Financiera y de Cumplimiento	0.0	0.0
1359		0.0	0.0
1360		0.0	0.0
1361		0.0	0.0
1362		0.0	0.0
1363		1,975,166.5	1,651,775.5
1364		33,151.3	23,317.9
1365		20,366.8	14,190.0
1366		77,170.2	50,053.9
1367		117,768.6	117,768.6
1369		196,704.0	158,106.3
1370		45,542.7	32,955.7
1371		54,736.9	47,412.9
1372		79,075.6	79,075.6
1373		391,587.3	229,406.2
1374		791,305.2	660,902.8

Continúa ...

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1375	Financiera y de Cumplimiento	269,458.0	221,359.5
1376		8,350,676.7	6,969,817.6
1377		317,326.4	255,249.4
1378		58,834.8	41,544.0
1379		685,806.9	503,600.0
1614		0.0	0.0
1627		409,000.0	409,000.0
1357	Inversiones Físicas	359,900.7	296,837.7
Total		14,233,578.6	11,762,373.6

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 43. Universo seleccionado y muestra auditada Cuenta Pública 2015 en municipios (Cifras en miles de pesos)

Auditoría	Tipo	Universo Seleccionado	Muestra Auditada
1380	Financiera y de Cumplimiento	34,488.0	34,488.0
1381		9,796.3	9,796.3
1382		35,461.9	35,461.9
1383		13,986.0	13,986.0
1384		5,136.5	5,136.5
1385		18,781.2	18,781.2
1386		59,442.1	59,442.1
1387		43,151.3	43,151.3
1388		41,006.6	41,006.6
1389		45,567.3	45,567.3
1390		5,208.9	4,331.4
1391		117,392.4	83,280.7
1392		18,629.7	13,177.1
1393		5,679.0	5,679.0
Total			453,727.2

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado Cuenta Pública 2015.

Tabla 44. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación para el Estado de Sonora en 2015 (cifras en millones de pesos)

Muestra auditada por ASF		Recursos Aprobados Gasto Federalizado (PEF-CEFP)	%
Estado	11,762.4		
Municipios	413.3		
Total	12,175.7	32,046.4	38

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2015-2016 y de la Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015.

Uno de los criterios fundamentales de la ASF para definir su planeación y programación de auditorías es la cuantía en el monto de recursos, con base en esta información se tiene que para la Cuenta Pública de 2015, el Estado de Sonora y sus municipios fueron fiscalizados en un 38% de los Recursos de Gasto Federalizado (Ramo 23, 33 y otros).

2.8.2 Municipios de Sonora

El estado de Sonora tiene 72 municipios, 13 de ellos que representan el 18.1% de la totalidad de los municipios han sido revisados en por lo menos una ocasión por la Auditoría Superior de la Federación en un periodo de 17 años, destacan 59 municipios que representan el restante 81.9% que nunca han sido objeto de revisión, a partir de la consideración de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gasto Federalizado, en los Ramos Generales 23, 33 y otros.

De los 72 municipios que tiene Sonora, 59 de ellos que representan el 81.9% no han sido auditados en ninguna Cuenta Pública lo que se considera de acuerdo con los puntos de corte una nula fiscalización, 5 de ellos que representan el 6.9% han sido auditados entre 1 y 5 veces lo que representa una baja fiscalización, 4 de ellos que representan el 5.6% fueron fiscalizados entre 6 y 10 veces lo que representa una fiscalización intermedia y 4 de ellos que representa el 5.6% fueron fiscalizados en más de 10 ocasiones lo que de acuerdo con los puntos de corte que a continuación se presentan, puede ser entendida como alta fiscalización.

Los puntos de corte elegidos por los autores se ajustan al siguiente criterio:

Número de auditorías	Criterio de Fiscalización
0	Nula
1-5	Baja
6-10	Intermedia
10 <	Alta

Con estos puntos de corte, tenemos que en 8 municipios de Sonora que representan el 11.1% de la totalidad de municipios, se han concentrado las revisiones por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo comprendido entre las Cuentas Públicas de 2000 a 2016, si se toman en consideración los valores intermedio y alto, estos municipios son: Etchojoa con 6 revisiones, Guaymas con 7 revisiones, Huatabampo con 8 revisiones, San Luis Río Colorado con 10 revisiones, Nogales con 12 revisiones, Navojoa con 12 revisiones, Cajeme con 14 revisiones y Hermosillo con 20 revisiones. Por otro lado tenemos que, el 88.9% de los municipios de Sonora en el periodo comprendido en 17 Cuentas Públicas han recibido una “baja o nula revisión” por parte de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se presenta la Base de datos de Sonora que soporta este análisis.

Base de datos 9. Auditorías realizadas a los municipios de Sonora

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Aconchi																		0
Agua Prieta							1						1					2
Álamos							1	1			1			1				4
Altar																		0
Arivechi																		0
Arizpe																		0
Atil																		0
Bacadéhuachi																		0
Bacanora																		0
Bacerac																		0
Bacoachi																		0
Bácum																		0
Banámichi																		0
Baviácora																		0
Bavispe																		0
Benito Juárez																		0
Benjamín Hill																		0
Caborca																		0
Cajeme							2		1	1	1	1	1	1	2	2	3	14

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Cananea																		0
Carbó																		0
Cucurpe																		0
Cumpas																		0
Divisaderos																		0
Empalme												1						1
Etchojoa							1		1			1	1	1	1	1	1	6
Fronteras																		0
General Plutarco Eliás Calles																		0
Granados																		0
Guaymas								1			1			2	2	1	1	7
Hermosillo							2	3	2			3	2	2	3	3	3	20
Huachinera																		0
Huásabas																		0
Huatabampo								1		1		1	2	1	1	1	1	8
Huépac																		0
Imuris																		0
La Colorada																		0
Magdalena																		0

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Mazatán																		0
Moctezuma																		0
Naco																		0
Nácori Chico																		0
Nacozari de García																		0
Navojua						2	2			2	1	1	1	1	2	3	12	
Nogales						2	2					2	3		3		12	
Onavas																		0
Opodepe																		0
Oquitoa																		0
Pitiquito																		0
Puerto Peñasco																		0
Quiriego											1							1
Rayón																		0
Rosario											1							1
Sahuaripa																		0
San Felipe de Jesús																		0
San Ignacio Río Muerto																		0

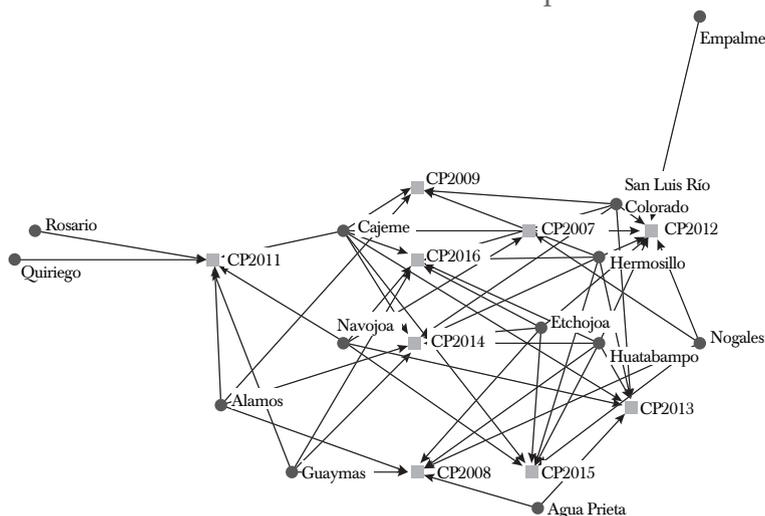
Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
San Javier																		0
San Luis Río Colorado							2	2					1	1	2		2	10
San Miguel de Horcasitas																		0
San Pedro de la Cueva																		0
Santa Ana																		0
Santa Cruz																		0
Sáric																		0
Soyopa																		0
Suaqui Grande																		0
Tepache																		0
Trincheras																		0
Tubutama																		0
Úres																		0
Villa Hidalgo																		0
Villa Pesqueira																		0
Yécora																		0

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 07/11/2017).

Con la información obtenida a partir de la base de datos de Sonora, el software Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160, establece la red correspondiente a dicha entidad federativa, en la que podemos observar en la periferia de la red, aquellos municipios (nodos) que a pesar de ser fiscalizados por la ASF, lo han sido en una baja proporción (es el caso de Empalme, Quiriego, Rosario, entre otros) y en el centro de la red aquellos municipios que han recibido mayor atención por parte de la ASF (mayor número de vínculos), considerados dentro de lo que podríamos reconocer como recurrentemente fiscalizados (es el caso de los municipios de Navojoa, Nogales, Cajeme y Hermosillo).

Red 11. Auditorías realizadas a los municipios de Sonora



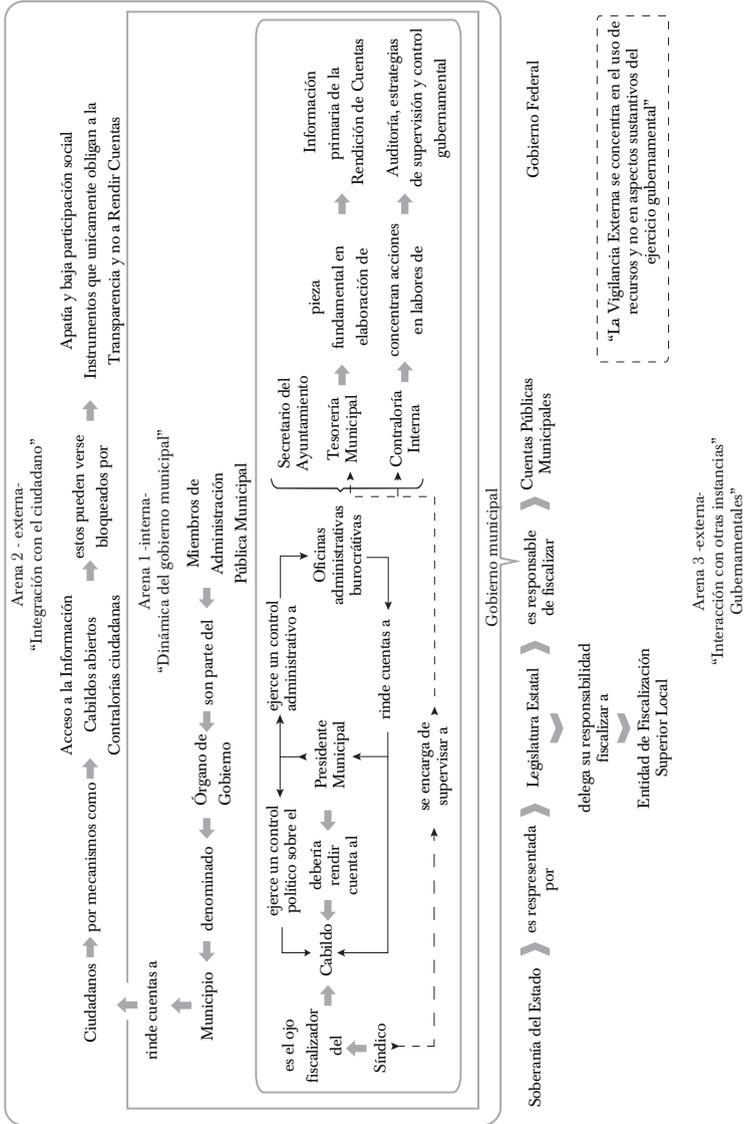
Fuente: elaboración propia.

En la red de Sonora diseñada por el software, no se observan las Cuentas Públicas de 2000 a 2006 pues ningún municipio fue revisado en dicho periodo, tenemos como ejemplo el caso de la auditoría 96 de la Cuenta Pública 2001 con título “Recursos del Fondo Ejercidos por los Municipios de Álamos, Guaymas y Navojoa”, estos municipios si bien recibieron recursos de la Federación y fueron ejecutores de gasto, el Ente Fiscalizado fue “Gobierno del Estado de Sonora”, por lo que la ASF la contabiliza como una auditoría, por lo que en estricto apego a la información, si los autores optáramos por contabilizar una revisión a cada uno de estos municipios, la base de datos estaría distorsionada, perdiendo la objetividad buscada en este análisis.

2.9 Fiscalización a Municipios y Alcaldías

La fiscalización al municipio mexicano representa sin duda, el eslabón más débil en la cadena de la rendición de cuentas, si bien Cejudo y Ríos (2010) observan que los gobiernos municipales interactúan en al menos, 3 esferas de rendición de cuentas, concluyen que en general esta es frágil, no tiene al ciudadano como destinatario final y se concentra en la justificación del ejercicio del gasto y no en el desempeño o los resultados de este.

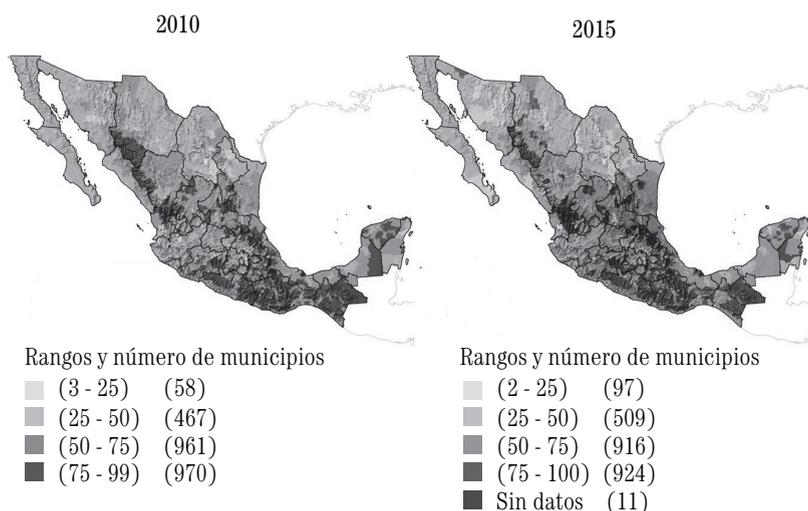
Figura 1. Arenas de acción de la Rendición de Cuentas en gobierno municipal mexicano



Fuente: elaboración propia a partir de información de Cejudo y Ríos (2010).

Diversos autores han hecho un profundo análisis sobre los retos y desafíos que subsisten en la fiscalización de los recursos públicos en los ámbitos estatal y municipal. Para más información confróntese a (Rivas, 2014; Ríos y Romero, 2011; Cejudo y Ríos, 2010; Instituto Mexicano para la Competitividad, 2010; Ríos y Cejudo, 2009; Figueroa, 2009; Cejudo, 2009; García, 2009; Morales, 2009; Figueroa, 2008; Ríos y Pardini, 2008; citados en Moreno y Ocampo, 2018). La fiscalización a municipios adquiere especial notoriedad cuando más de la mitad de la población de 1,840 municipios, en el mapa (1) se encuentran en pobreza de acuerdo con el Informe sobre pobreza a nivel municipal 2015 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es decir, los recursos que se destinan a las Entidades Federativas y a los municipios tienen que ser ampliamente fiscalizados, pues es intolerable que recursos destinados a incidir en la vida de los más necesitados, sean desviados y usados de manera ilícita por servidores públicos deshonestos.

Mapa 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio



Fuente: Informe sobre pobreza a nivel municipal CONEVAL, 2015.

Se requieren auditorías que garanticen la cobertura y calidad de la revisión a nivel subnacional, pues las Entidades Federativas y los municipios tienen una alta dependencia de los recursos del Gasto Federalizado, en algunos ca-

sos, cercano al 95% de los recursos según lo refiere el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, lo que involucra sin duda al riesgo país (Canal del Congreso, 2017b), en un cálculo más moderado el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal considera que los municipios dependen en un 81.1% de los recursos federales (INAFED, 2011) en ambos casos, la dependencia puede ser considerada como muy alta.

De acuerdo con Rivas (2014, p. 447) “la rendición de cuentas en estados y municipios, es alarmantemente escasa, desestructurada y con un pobre andamiaje legal, tanto de capacidades como de información, además carecen de independencia de los órganos de fiscalización, subordinados en su mayoría al Poder Ejecutivo” por ello resulta crucial que la tarea de revisión en Estados y municipios cuente con la participación de los actores que integran al Sistema Nacional de Fiscalización y por supuesto de la Auditoría Superior de la Federación.

Uno de los principales retos para el Sistema Nacional de Fiscalización y Anticorrupción es la fiscalización a Estados y municipios, pues son los gobiernos más cercanos a la sociedad y representan el eslabón más débil de la cadena de rendición de cuentas, pues ante los límites de la capacidad auditora, normalmente se priorizan los municipios que reciben la mayor cantidad de recursos y los criterios internos para planear y programar de la ASF esencialmente son:

- ♦ Distribución por auditoría especial
- ♦ Equilibrio en la cobertura
- ♦ Capacidad operativa
- ♦ Viabilidad de las Unidades Administrativas Auditoras

Uno de los hallazgos centrales de este trabajo es que en algunos Estados con pocos municipios prácticamente la totalidad de ellos son fiscalizados o lo han sido en alguna revisión de Cuenta Pública, no obstante, en otras Entidades Federativas se observan casos en los que existen municipios en los que se focalizan las revisiones, es decir son recurrentemente fiscalizados y en ellos se practica más de una revisión, en cambio, otros municipios sobresalen porque en un periodo de tiempo significativo no se han fiscalizado y en el agregado, los recursos que reciben forman parte de cantidades cuantiosas que invariablemente necesitan ser revisadas.

En relación al libro: Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016 (Ortíz y Cruz, 2017, p. 57) de la Unidad de Evaluación y Control, se ha señalado que:

En el IRFS 2014 se contempla que de acuerdo al catálogo de entes sujetos a fiscalizar por la ASF, el universo de Municipios y Órganos Político-Administrativos de la Ciudad de México sujetos a revisión fue de 2,461. En el proceso de fiscalización, se realizaron auditorías a 437 entidades municipales, que representa una cobertura del 17.8%.

Con el análisis realizado en este libro, se puede observar que a nivel municipal existe una revisión limitada que se concentra en ciertos municipios en los que se da una fiscalización recurrente o sumamente focalizada, situación que deriva en que otros municipios que reciben menos recursos aparentemente pueden quedar excluidos para su revisión. Sin embargo, en el conjunto, observamos que los municipios son uno de los eslabones más débiles en la rendición de cuentas, y constituyen un signo de alerta y de oportunidad no únicamente para la ASF, pues sabemos que esta institución ha realizado esfuerzos extraordinarios para incrementar año con año sus revisiones, en particular la Auditoría Especial de Gasto Federalizado se ha mantenido a la altura de las expectativas sociales y ha evidenciado a diversos servidores públicos por el uso ilícito de recursos públicos.

Sin embargo, el análisis ha permitido observar que normalmente existe una fiscalización recurrente que se concentra en un número limitado de municipios, situación que se agrava en aquellas Entidades Federativas con un mayor número de municipios.

Como ya se explicó este es una llamada de alerta y a su vez, se constituye como un área de oportunidad para los actores que integran el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción, pues el nivel de Gobierno subnacional y en particular el municipio, representan un desafío para incrementar el número de revisiones y acotar la discrecionalidad de las autoridades municipales que podrían estar incurriendo en uso indebido de los recursos públicos, pues de acuerdo con Cejudo y Ríos (2010) la rendición de cuentas en el espacio municipal es precaria, insuficiente y frágil.

Derivado de este trabajo, se encontró que en la revisión de 17 Cuentas Públicas, comprendidas entre el año 2000 a 2016, la ASF ha revisado a un total de 768 municipios, que representan el 31.2% de un total de 2,461 municipios que tiene México. Los municipios con mayor número de revisiones se presentan a continuación:

Tabla 45. Municipios y alcaldías mayormente fiscalizados en las Cuentas Públicas de 2000 a 2016

	Municipio/Alcaldía	Auditorías
1	Tijuana	29
2	Monterrey	28
3	Aguascalientes	26
4	León	23
5	Guadalajara	22
6	San Luis Potosí	22
7	Acapulco de Juárez	21
8	Oaxaca de Juárez	21
9	Mérida	21
10	Mexicali	20
11	Chihuahua	20
12	Morelia	20
13	Puebla	20
14	Culiacán	20
15	Hermosillo	20
16	Juárez	19
17	Querétaro	19
18	Matamoros	19
19	Xalapa	19
20	Ensenada	18
21	Saltillo	18
22	Durango	18
23	Ecatepec de Morelos	18
24	Irapuato	18
25	Torreón	17
26	Iztapalapa	17

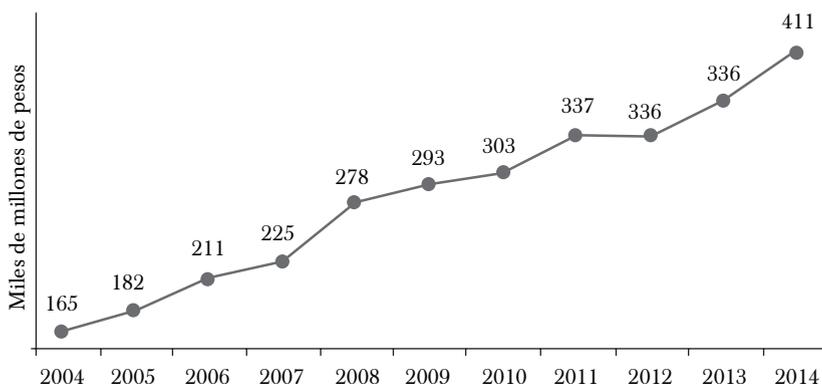
Continúa ...

	Municipio/Alcaldía	Auditorías
27	Benito Juárez	17
28	Othón P. Blanco	17
29	Centro	17
30	Comalcalco	17
31	Veracruz	17
32	Los Cabos	16
33	Campeche	16
34	Tuxtla Gutiérrez	16
35	Naucalpan de Juárez	16
36	Nezahualcóyotl	16
37	Tepic	16
38	Guadalupe	16
39	Mazatlán	16
40	Reynosa	16
41	San Pedro Tlaquepaque	15
42	Zapopan	15
43	Cuernavaca	15
44	Ahome	15

Fuente: elaboración propia.

Es importante recordar que la fiscalización a nivel subnacional es relevante, pues en los últimos años, hemos observado un cuantioso incremento de recursos a los municipios, pues de acuerdo con el IMCO (2017), en 2014 los municipios y delegaciones ejercieron 411,225,361,898.00 pesos, no obstante el incremento de su gasto, los bienes y servicios que proveen son insuficientes por lo que se observa una insatisfacción ciudadana con los servicios municipales, con un promedio de 4.1 (en un puntaje de 0 a 10).

Gráfica 13. Crecimiento del Gasto de los Gobiernos Municipales (cifras en miles de millones de pesos)*



Fuente: Índice de Información Presupuestal Municipal 2017, Instituto Mexicano de la Competitividad (2017).

Nota*: Tasa de crecimiento real acumulada (2004-2014) de 66.8%.

Otro dato clave surge a partir de determinar cuántos municipios han sido revisados por la ASF en relación al número de municipios que forman parte de una determinada Entidad Federativa, tenemos que en aquellas Entidades con pocos municipios se ha revisado un 100% de ellos en por lo menos una ocasión de las 17 Cuentas Públicas bajo análisis, como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 46. Porcentaje de municipios auditados por ASF en relación a los que integran la Entidad Federativa Cuentas Públicas 2000 a 2016

Entidad Federativa	Municipios/Alcaldías	Fiscalizados	%
Aguascalientes	11	10	90.9
Baja California	5	5	100
Baja California Sur	5	5	100
Campeche	11	11	100
Chiapas	125	72	57.6

Continúa ...

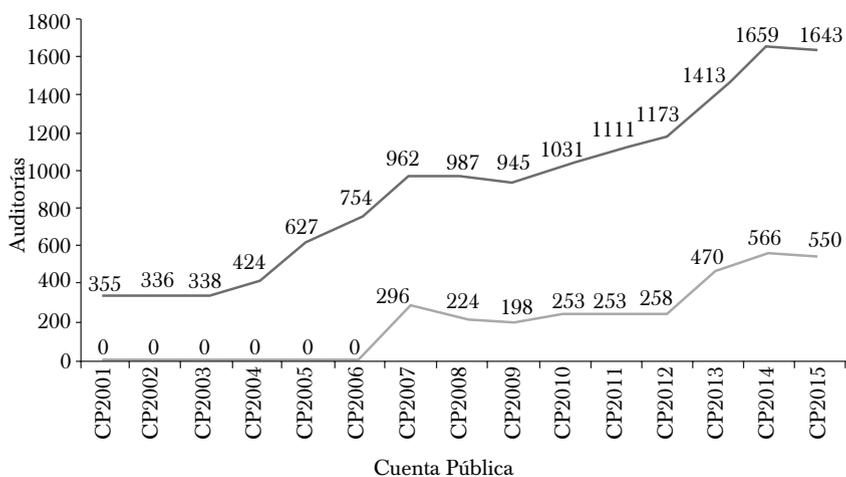
Entidad Federativa	Municipios/Alcaldías	Fiscalizados	%
Chihuahua	67	21	31.3
Ciudad de México	16	16	100
Coahuila de Zaragoza	38	38	100
Colima	10	9	90
Durango	39	15	38.5
Estado de México	125	45	36
Guanajuato	46	28	60.9
Guerrero	81	44	54.3
Hidalgo	84	27	32.1
Jalisco	125	24	19.2
Michoacán	113	36	31.9
Morelos	37	19	51.4
Nayarit	20	13	65
Nuevo León	51	18	35.3
Oaxaca	570	44	7.7
Puebla	217	48	22.1
Querétaro	18	15	83.3
Quintana Roo	11	9	81.8
San Luis Potosí	58	21	36.2
Sinaloa	18	15	83.3
Sonora	72	13	18.1
Tabasco	17	16	94.1
Tamaulipas	43	18	41.9
Tlaxcala	60	18	30
Veracruz	212	44	20.8
Yucatán	106	32	30.2
Zacatecas	58	18	31

Fuente: elaboración propia.

De la revisión de la Cuenta Pública de 2001 a 2006, el porcentaje de revisiones a los municipios en relación a la totalidad de auditorías permanece en cero, en relación a la Cuenta Pública de 2007 se practicaron 296 auditorías

que representan el 30.8% de las 962 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2008 se practicaron 224 auditorías que representan el 22.7% de las 987 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2009 se practicaron 198 auditorías que representan el 21% de las 945 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2010 se practicaron 253 auditorías que representan el 24.5% de las 1,031 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2011 se practicaron 253 auditorías que representan el 22.8% de las 1,111 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2012 se practicaron 258 auditorías que representan el 22% de las 1,173 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2013 se practicaron 470 auditorías que representan el 33.3% de las 1,413 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2014 se practicaron 566 auditorías que representan el 34.1% de las 1,659 revisiones totales de ASF para ese año; en relación a la Cuenta Pública de 2015 se practicaron 550 auditorías que representan el 33.5% de las 1,643 revisiones totales de ASF para ese año.

Gráfica 14. Auditorías realizadas a municipios y alcaldías en relación a la totalidad de revisiones de ASF (Cuenta Pública 2001 a 2015)



Fuente: elaboración propia.

Los datos anteriores cobran especial relevancia e interés, ya que de acuerdo con el Auditor Especial de Gasto Federalizado de la ASF (Canal del Congreso, 2017a), la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades Estatales de Fiscalización, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de las Entidades Federativas, realizan aproximadamente 6 mil auditorías al año en materia de Gasto Federalizado, por lo que es necesario llevarlas a cabo a través de un esfuerzo coordinado y organizado, hacerlo así será fundamental para alcanzar un impacto relevante en el control y fiscalización de los recursos. Una vez presentado el análisis para el caso de los municipios, se presenta lo concerniente a las Entidades Federativas.

2.10 Fiscalización a Entidades Federativas

Para el caso de los Estados se presenta lo siguiente:

Tabla 47. Auditorías realizadas a las Entidades Federativas (relativas a Gobierno del Estado)

Estados	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Aguascalientes	3	3	2	2	2	8	7	5	8	8	8	8	11	11	16	15	11	128
Baja California	2	3	2	2	2	8	10	8	8	8	9	11	14	13	18	11	10	139
Baja California Sur	3	2	2	2	2	8	7	5	6	9	8	11	12	13	16	10	8	124
Campeche	1	1	2	2	2	8	7	7	7	8	11	11	12	13	15	12	9	128
Chiapas	2	4	3	1	2	9	15	8	17	8	11	14	12	14	16	23	11	170
Chihuahua	3	4	1	1	2	9	12	9	8	8	8	12	13	13	16	12	8	139
Ciudad de México	2	0	1	7	5	9	13	13	7	11	13	8	11	10	15	13	7	145
Coahuila de Zaragoza	1	1	2	8	2	8	10	7	9	8	9	12	11	13	18	12	12	143
Colima	6	1	2	3	2	8	8	4	8	8	8	11	11	12	16	13	8	129
Durango	2	3	1	1	3	8	9	6	8	8	8	12	15	14	15	15	8	136
Estado de México	7	6	2	2	3	11	21	10	8	9	10	13	15	13	18	22	10	180
Guanajuato	3	3	3	2	3	10	13	7	8	9	8	12	12	13	18	13	8	145
Guerrero	4	6	4	2	3	8	12	7	9	8	9	14	14	15	17	19	11	162
Hidalgo	2	3	2	1	2	9	12	8	8	8	10	14	14	13	16	15	7	144
Jalisco	0	1	1	1	2	3	1	18	9	15	12	9	22	13	37	23	18	185

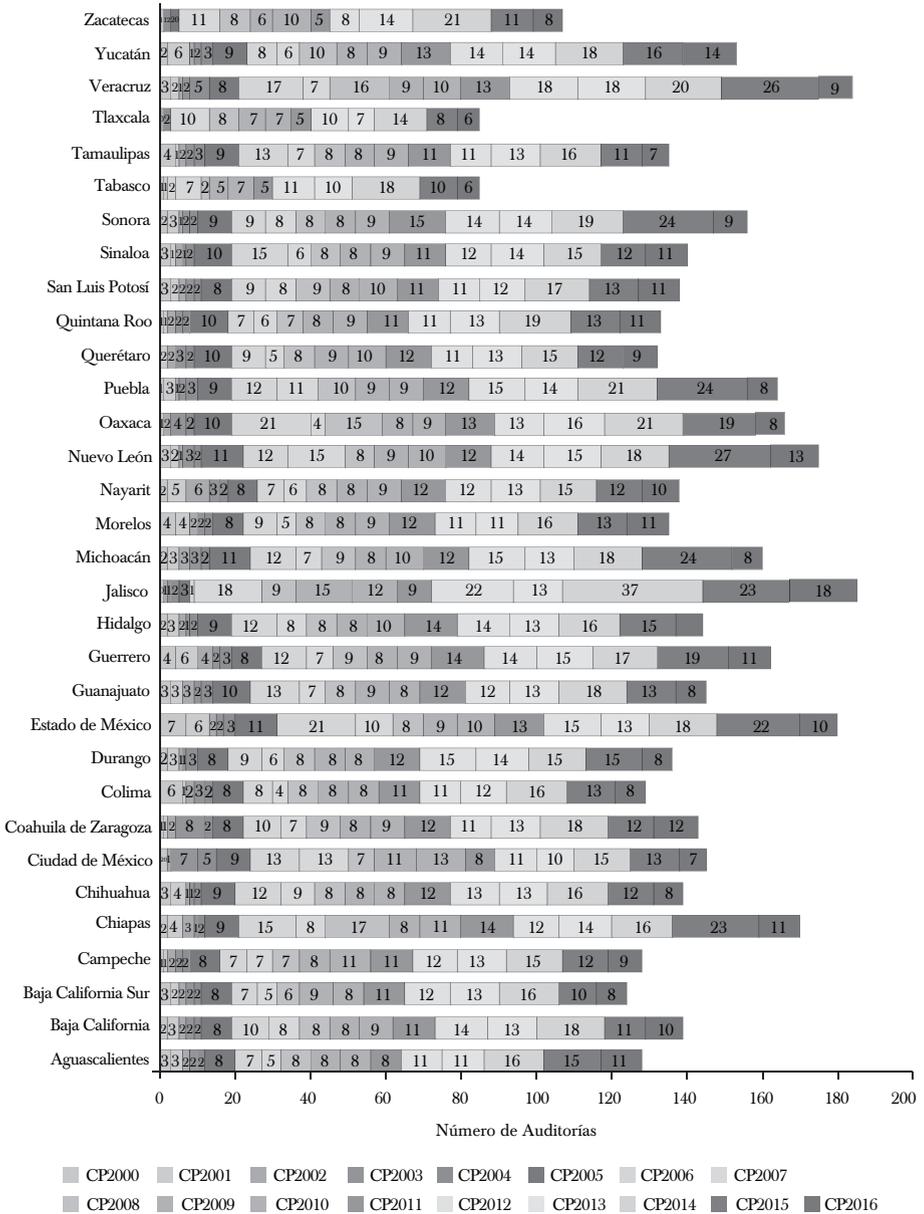
Continúa ...

Estados	Cuenta Pública 2001-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Michoacán	2	3	3	3	2	11	12	7	9	8	10	12	15	13	18	24	8	160
Morelos	4	4	2	2	2	8	9	5	8	8	9	12	11	11	16	13	11	135
Nayarit	2	5	6	3	2	8	7	6	8	8	9	12	12	13	15	12	10	138
Nuevo León	3	2	1	3	2	11	12	15	8	9	10	12	14	15	18	27	13	175
Oaxaca	0	1	2	4	2	10	21	4	15	8	9	13	13	16	21	19	8	166
Puebla	1	3	1	2	3	9	12	11	10	9	9	12	15	14	21	24	8	164
Querétaro	0	2	2	3	2	10	9	5	8	9	10	12	11	13	15	12	9	132
Quintana Roo	1	1	2	2	2	10	7	6	7	8	9	11	11	13	19	13	11	133
San Luis Potosí	3	2	2	2	2	8	9	8	9	8	10	11	11	12	17	13	11	138
Sinaloa	3	1	2	1	2	10	15	6	8	8	9	11	12	14	15	12	11	140
Sonora	2	3	1	2	2	9	9	8	8	8	9	15	14	14	19	24	9	156
Tabasco	1	1	0	0	0	0	2	7	2	5	7	5	11	10	18	10	6	85
Tamaulipas	4	1	2	2	3	9	13	7	8	8	9	11	11	13	16	11	7	135
Tlaxcala	0	0	1	0	2	0	0	10	8	7	7	5	10	7	14	8	6	85
Veracruz	3	2	1	2	5	8	17	7	16	9	10	13	18	18	20	26	9	184
Yucatán	2	6	1	2	3	9	8	6	10	8	9	13	14	14	18	16	14	153
Zacatecas	1	0	0	0	2	2	0	11	8	6	10	5	8	14	21	11	8	107

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías años 2000 a 2016.

Con esta información, se construye la siguiente gráfica (15). La representación gráfica obtenida de acuerdo a los siguientes criterios de búsqueda (Grupo Funcional: Gasto Federalizado, Ente Observado: Gobierno del Estado y cada una de las Entidades Federativas) en el periodo de tiempo bajo estudio (2000-2016) muestra que es Jalisco el estado con mayor número de revisiones (185) por parte de ASF, seguido por Veracruz con (184), Estado de México con (180), Nuevo León con (175) y Chiapas con (170). En general se observa que las Entidades Federativas son revisadas preservando el equilibrio en la cobertura e incluso en los Estados que reciben un menor número de auditorías Tlaxcala con (85), Tabasco con (85) y Zacatecas con (107) se presenta un número significativo de revisiones sin que destaque algún estado por su baja cobertura.

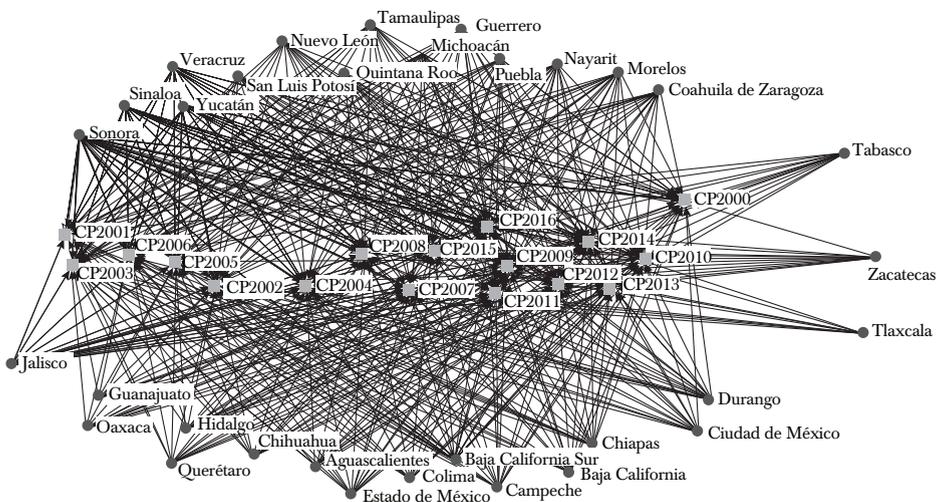
Gráfica 15. Entidades Federativas (Gobierno del Estado)



Fuente: elaboración propia.

El análisis de red realizado con Ucinet y NetDraw, coloca a las tres Entidades Federativas con el menor número de revisiones (Tlaxcala, Tabasco y Zacatecas) en el extremo derecho de la red (Red 12).

Red 12. Auditorías realizadas a las Entidades Federativas



Fuente: elaboración propia.

Es importante replicar el ejercicio, pero ahora usando un criterio de búsqueda más amplio, es decir si excluimos el filtro correspondiente a aquellas revisiones que consideran únicamente a “Gobierno del Estado” de cada Entidad Federativa (ver tabla 47) y consideramos la totalidad de auditorías, practicadas a todos los Entes Fiscalizados (municipios, gobierno del estado, al Ente de Fiscalización Superior Local y a las Universidades), obtendremos la siguiente tabla (48):

Tabla 48. Auditorías realizadas a las Entidades Federativas (considera la totalidad de revisiones)

Estados	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Aguascalientes	3	3	2	2	2	8	7	13	15	13	14	14	16	21	27	17	38	215
Baja California	2	3	2	2	2	8	10	16	15	14	16	19	24	23	34	19	36	245
Baja California Sur	3	2	2	2	2	8	7	13	11	14	12	16	20	21	24	15	31	203
Campeche	1	1	2	2	2	8	7	15	14	12	18	17	17	25	26	23	39	229
Chiapas	2	4	3	1	2	9	15	19	26	15	19	28	22	58	61	94	41	419
Chihuahua	3	4	1	1	2	9	12	19	16	16	16	19	20	29	27	24	50	268
Ciudad de México	2	0	1	7	5	9	13	24	10	19	23	23	25	33	66	96	83	439
Coahuila de Zaragoza	1	1	2	8	2	8	10	17	16	14	17	20	16	27	68	50	44	321
Colima	6	1	2	3	2	8	8	12	13	13	13	18	17	19	22	15	41	213
Durango	2	3	1	1	3	8	9	14	13	14	17	17	24	26	24	21	41	238
Estado de México	7	6	2	2	3	11	21	23	17	20	21	22	36	41	58	51	49	390
Guanajuato	3	3	3	2	3	10	13	18	18	17	19	21	19	39	43	47	42	320
Guerrero	4	6	4	2	3	8	12	17	16	15	18	22	20	52	47	63	41	350
Hidalgo	2	3	2	1	2	9	12	16	15	14	17	23	20	30	30	33	42	271
Jalisco	1	3	2	3	3	11	13	24	16	21	20	22	36	24	43	27	47	316

Continúa ...

Estados	Cuenta Pública 2001-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Michoacán	2	3	3	3	2	11	12	17	17	16	20	18	27	29	40	52	43	315
Morelos	4	5	2	2	2	8	9	13	15	13	17	18	15	17	28	22	43	233
Nayarit	2	5	6	3	2	8	7	14	16	12	16	19	18	23	28	20	40	239
Nuevo León	3	2	1	3	2	11	12	25	16	17	16	19	26	29	39	47	47	315
Oaxaca	0	1	2	4	2	10	21	17	24	16	17	25	22	36	49	48	42	336
Puebla	1	3	1	2	3	9	12	22	19	16	18	18	24	45	50	55	43	341
Querétaro	0	2	2	3	2	10	9	16	16	15	15	19	16	23	23	21	42	234
Quintana Roo	1	1	2	2	2	10	7	14	13	15	15	17	20	21	33	22	44	239
San Luis Potosí	3	2	2	2	2	8	9	18	18	15	20	18	18	27	35	33	41	271
Sinaloa	3	1	2	1	2	10	15	18	15	16	17	19	17	24	26	26	41	253
Sonora	2	3	1	2	2	9	9	18	15	16	16	21	25	25	35	43	47	289
Tabasco	2	3	3	1	2	8	13	19	14	16	18	18	20	23	32	31	42	265
Tamaulipas	4	1	2	2	3	9	13	18	17	14	19	17	21	21	32	22	37	252
Tlaxcala	1	1	3	2	2	8	7	13	12	14	15	20	19	20	23	21	40	221
Veracruz	3	2	1	2	5	8	17	18	25	16	20	23	31	45	59	69	47	391
Yucatán	2	6	1	2	3	9	8	14	18	14	20	32	21	25	36	36	45	292
Zacatecas	3	5	2	1	2	10	8	14	14	12	19	18	17	24	34	18	41	242

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Público de Consulta de Auditorías años 2000 a 2016.

Con la información recabada, observamos que en el periodo de tiempo bajo estudio (2000-2016) se han realizado 9,165 auditorías a Gasto Federalizado, tenemos que es la Ciudad de México la Entidad Federativa con el mayor número de revisiones (439) por parte de ASF, seguido por Chiapas con (419), Veracruz con (391), Estado de México con (390) y Guerrero con (350). Por otro lado tenemos a las Entidades Federativas que reciben un menor número de auditorías, estas son Baja California Sur con (203), Colima con (213) y Aguascalientes con (215). Se ha mencionado en este libro que uno de los criterios fundamentales para definir el programa de auditoría de la ASF, es el monto de los recursos que reciben las Entidades Federativas y los municipios, por ello resulta interesante observar si el número de auditorías se corresponde con la cantidad de recursos que reciben los estados, para ello se presenta la siguiente tabla:

Tabla 49. Gasto Federalizado Programable Cuenta Pública 2015 asignado por Entidad Federativa (cifras en millones de pesos) y Entidades Federativas con mayor número de revisiones (orden descendente)

	Entidad Federativa	Gasto Federalizado c=a+b	Participaciones Federales (a)	Gasto Federalizado Programable (b)	Entidades Federativas	Número de Revisiones Totales
1.	Estado de México	181,359.8	81,719.0	99,640.8	Ciudad de México	96
2.	Ciudad de México	106,223.0	73,151.1	33,071.9	Chiapas	94
3.	Veracruz	100,994.6	34,408.7	66,585.9	Veracruz	69
4.	Jalisco	88,677.4	41,140.6	47,536.8	Guerrero	63
5.	Chiapas	81,247.4	24,373.0	56,874.4	Puebla	55
6.	Puebla	76,974.7	27,024.9	49,949.8	Michoacán	52
7.	Nuevo León	67,685.5	28,929.5	38,756.1	Estado de México	51
8.	Guanajuato	64,860.0	26,734.6	38,125.4	Coahuila de Zaragoza	50
9.	Oaxaca	62,501.1	16,220.3	46,284.7	Oaxaca	48
10.	Michoacán	58,719.4	19,619.3	39,100.1	Nuevo León	47
11.	Guerrero	57,317.8	15,002.9	42,314.9	Guanajuato	47
12.	Tamaulipas	48,441.8	19,963.4	28,478.5	Sonora	43
13.	Chihuahua	45,078.2	18,761.2	26,317.1	Yucatán	36
14.	Sinaloa	43,658.7	15,214.5	28,444.1	Hidalgo	33

Continúa ...

	Entidad Federativa	Gasto Federalizado c=a+b	Participaciones Federales (a)	Gasto Federalizado Programable (b)	Entidades Federativas	Número de Revisiones Totales
15.	Sonora	43,616.6	17,843.4	25,773.2	San Luis Potosí	33
16.	Baja California	43,405.1	17,230.3	26,174.9	Tabasco	31
17.	Tabasco	43,053.6	21,028.8	22,024.8	Jalisco	27
18.	Hidalgo	41,919.2	12,176.8	29,742.5	Sinaloa	26
19.	San Luis Potosí	38,579.8	12,157.0	26,422.8	Chihuahua	24
20.	Coahuila	37,749.5	14,534.1	23,215.4	Campeche	23
21.	Yucatán	30,479.9	10,818.9	19,661.0	Morelos	22
22.	Durango	29,988.6	8,372.0	21,616.6	Quintana Roo	22
23.	Zacatecas	27,128.4	8,214.1	18,914.3	Tamaulipas	22
24.	Querétaro	26,899.7	10,963.6	15,936.2	Querétaro	21
25.	Morelos	26,614.9	8,765.4	17,849.6	Durango	21
26.	Quintana Roo	21,885.3	8,332.2	13,553.1	Tlaxcala	21
27.	Campeche	20,700.2	8,442.1	12,258.1	Nayarit	20
28.	Nayarit	20,247.8	6,289.4	13,958.3	Baja California	19
29.	Aguascalientes	19,471.8	7,011.1	12,460.7	Zacatecas	18
30.	Tlaxcala	18,996.6	6,321.9	12,674.7	Aguascalientes	17
31.	Baja California Sur	13,945.6	4,122.8	9,822.8	Baja California Sur	15
32.	Colima	13,558.7	4,243.7	9,315.0	Colima	15

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2017b).

En el Sistema Público de Consulta de Auditorías al considerar la totalidad de auditorías al Gasto Federalizado por cada Entidad Federativa, se obtienen los datos de la última columna de la tabla 50 titulada –Número de Revisiones Totales– con esa información se enlistan las Entidades Federativas de acuerdo al número de auditorías que se le practicaron, esto es en orden descendente.

Como puede observarse, en 5 casos (Veracruz, Oaxaca, Querétaro, Baja California Sur y Colima) existe una relación directa entre la cantidad de recursos que se asignaron a cada Entidad Federativa y el número de revisiones practicadas por la ASF, en otros 5 casos (Ciudad de México, Puebla, Tabasco, Nayarit y Aguascalientes) la cantidad de recursos que reciben las Entidades Federativas es muy cercano a la posición que ocupan en la tabla respecto al número de auditorías que les practicó la ASF; esto se constituye como un hallazgo importante, ya que por lo menos en cuanto al número de revisiones y la cantidad de recursos que recibieron las Entidades Federativas, en 22 casos que representan el 68.8% de las Entidades Federativas no existe una relación directa entre la cantidad de recursos que se les otorgan y el número de auditorías que realiza la ASF.

Para ejemplificar lo anterior tenemos a Jalisco, que ocupa el lugar número 4 en cuanto a cantidad de recursos que recibe por concepto de Gasto Federalizado y sin embargo en relación al número de auditorías realizadas por ASF, ocupa el lugar 17; el Estado de México es otro ejemplo interesante, ya que si bien ocupa el primer lugar en relación a los recursos que recibe de la Federación por concepto de Gasto Federalizado, la ASF realizó 51 auditorías, mientras que la Ciudad de México ocupa el segundo lugar en relación a los recursos que recibe por parte de la Federación y sin embargo la ASF le practicó 94 auditorías.

Es preciso señalar que en el capítulo 2 la muestra auditada por la ASF para cada una de las Entidades Federativas analizadas en la Cuenta Pública del año 2015 se hizo en función a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), esto es tan sólo un ejercicio meramente ilustrativo, ya que si la muestra auditada por ASF se analiza en relación a los Recursos Federales transferidos y ejercidos reportados en la Cuenta Pública a los diferentes estados, la muestra auditada por ASF habría descendido considerablemente quedando de la siguiente forma:

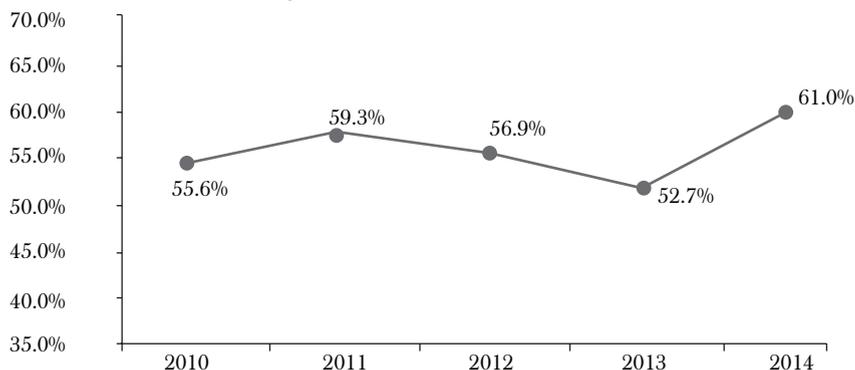
Tabla 50. Muestra auditada por Auditoría Superior de la Federación en relación a recursos ejercidos en las Entidades Federativas (cifras en millones de pesos)

Entidad Federativa	Muestra auditada por ASF	Recursos Ejercidos 2015 Cuenta Pública-SHCP	%
Aguascalientes	7,672.2	19,472.0	39.4
Hidalgo	18,372.2	41,919.2	43.8
Jalisco	27,008.0	88,677.4	30.5
Michoacán	27,100.6	58,719.4	46.2
Nuevo León	22,534.6	67,685.5	33.3
Puebla	32,005.4	76,974.8	41.6
Sonora	12,175.7	43,616.6	27.9

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Evaluación y Control (2016).

Observamos entonces, que el porcentaje de recursos de la muestra auditada, bajaría sensiblemente entre un 7 y un 14 por ciento dependiendo el caso, lo que es un hecho y el punto medular es que en el acumulado existe un monto cuantioso de recursos que permanece sin ser revisado por la ASF y la cantidad de municipios que permanecen sin ser fiscalizados es significativo, lo que deja entrever la existencia de otros municipios en los que se observa una fiscalización recurrente o ampliamente focalizada. Para entender de manera puntual la forma y el alcance de la fiscalización que realiza la ASF al gasto federalizado, es fundamental la consulta del documento: Marco de Referencia General del Gasto Federalizado (ASF, 2017b) en el que por ejemplo encontramos que el gasto federal transferido a las entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en 2015 el gasto federalizado representó el 34.9% del gasto neto federal total. Otro documento de consulta obligada es el Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016, surgido en el seno de la Unidad de Evaluación y Control, cuyos autores son Ortíz y Cruz (2017) en el que se establece la gráfica (16) en el que se observa el porcentaje de gasto federalizado fiscalizado.

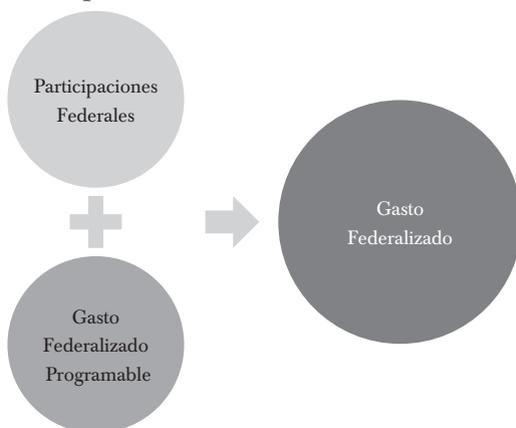
Gráfica 16. Porcentaje de Gasto Federalizado Fiscalizado



Fuente: Ortíz y Cruz (2017).

Recordemos que a partir de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Nueva Ley DOF-18-07-2016) y de conformidad con las modificaciones constitucionales del 27 de mayo de 2015 al artículo 79 fracción I de la CPEUM, la ASF cuenta con nuevas facultades de fiscalización, pues además de las atribuciones del pasado, ahora puede revisar las participaciones federales y la deuda contratada por las entidades y municipios que utilicen las participaciones federales como garantía.

Gráfica 17. Componentes del Gasto Federalizado



Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2017b).

El principal propósito de este capítulo ha sido el de representar el gran desafío que tiene la Auditoría Superior de la Federación y los integrantes del Sistema de Fiscalización y Anticorrupción para coordinarse y fiscalizar el cúmulo de recursos que aún permanece sin ser revisado y que representa uno de los eslabones más débiles en el esquema de la rendición de cuentas mexicano; en cuanto a la planeación y programación de las auditorías, es relevante que estas se hagan de forma transversal, es decir, distintos tipos de auditoría a un mismo ente fiscalizado para poder profundizar en la revisión y hallazgos que de forma individualizada no podrían observarse, además auditorías focalizadas orientadas a temas prioritarios, críticos y de urgente atención. En la parte final de este trabajo, denominado (Anexos) se establece la información complementaria que sustenta el análisis para el resto de las Entidades Federativas, colocando en las bases de datos únicamente a los municipios que si han sido revisados por la ASF en el periodo analizado, los que no aparecen en dichas bases de datos, no presentaron ninguna revisión por parte de la ASF, razón por la que no se enlistan en dichas tablas.

Queda además como un área de oportunidad, realizar estudios a todo el cúmulo de conocimiento del Sector Público que se encuentra registrado en las 15,236 revisiones (entre auditorías, estudios, evaluaciones de políticas públicas) desde la Cuenta Pública de 2000 hasta llegar a la de 2016, pues es sin duda el mayor registro que tiene México sobre el funcionamiento de la actividad gubernamental. Otro tema pendiente es el referente a replantear con mayor seriedad la metodología de riesgos que sirva de insumo para identificar aquellas Entidades Federativas y municipios en donde inicialmente deben concentrarse las revisiones, pues si por un lado existe un alto grado de impunidad, también el saberse exento del alcance de la fiscalización puede servir de elemento para actuar con discrecionalidad y hacer un uso opaco de los recursos públicos. En el siguiente capítulo, se realiza el análisis para observar ¿cómo está la ASF al ser comparada con otros países con un modelo de fiscalización similar?, para ello se eligieron a Estados Unidos, Canadá y Chile para observar sus buenas prácticas y que tan cercanos o lejanos esta ASF de ellas.

Capítulo 3

Fiscalización Superior Comparada

Este capítulo tiene como objetivo central, identificar buenas prácticas de algunos países en cuanto a sus modelos de fiscalización y su labor técnica, que permita hacer un análisis cualitativo comparativo en el que puedan identificarse similitudes y divergencias, que permitan ubicar a la ASF en relación a otras naciones. Para los propósitos de este libro es importante identificar qué tan lejos estamos de otros países y a partir de ello, retomar algunas prácticas para fortalecer al órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar y auditar al Sector Público Mexicano y así buscar fortalecer el control parlamentario.

Existe un consenso generalizado y comprobado respecto a que el fenómeno de la corrupción inhibe el efecto social de la inversión pública en áreas estratégicas, fomentando y acrecentado la pobreza y la marginación en diversos países, pues el dinero que podría aplicarse a reducirlas se desvía para otros fines no siempre apegados al bienestar colec-

tivo. Como consecuencia, es innegable que los altos índices de corrupción ejercen una importante influencia en el desarrollo político, económico y social en los países que la sufren.

Por ello, prácticamente en todo el mundo existe un interés creciente para conocer los efectos reales que tienen las prácticas de corrupción en la vida política y económica de las naciones. En los últimos años, hemos sido testigos de innumerables índices que intentan medir el nivel de corrupción en todo el mundo. Estos índices han servido como detonantes de una discusión que hasta hace poco tiempo estaba prácticamente ausente.

Del Castillo (2003, p. 7) refiere que la rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han convertido en los signos de los últimos años, menciona que la rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. En su opinión, las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada, suelen ser naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y que ejercen una mejor defensa de las libertades individuales.

De acuerdo con Ocampo (2016, p. 70) en la actualidad, independientemente del sistema de gobierno y del nivel de desarrollo de una nación, casi todos los países de Europa, América y Asia cuentan con un Ente de Fiscalización Superior encargado de establecer un esquema de control y vigilancia de la función y uso de los fondos públicos. Menciona además, que con la detección de irregularidades, el ente de fiscalización superior desincentiva los actos de corrupción e incrementa la confianza ciudadana en su gobierno, pues los servidores públicos saben que su quehacer y acciones están sujetos a la normatividad establecida por la ley y su incumplimiento deriva en una responsabilidad o sanción que disminuye la impunidad y la corrupción.

En este sentido, se puede afirmar que la auditoría gubernamental en la actualidad ha adquirido un papel de suma importancia por el reconocimiento de la relevancia de las actividades que desempeñan las entidades fiscalizadoras para comprobar si las entidades públicas o privadas, que reciben recursos públicos, los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

Dicho reconocimiento esta aparejado con la implementación de nuevas y mejores metodologías e instrumentos para prevenir y corregir las desviaciones en la asignación, uso y destino de los recursos públicos, mismos que han impactado de forma positiva en los procesos referentes a sistemas contables;

auditorías internas y externas; sistemas de control y supervisión; atención al público y los mecanismos para recibir las quejas, denuncias e inconformidades; sistemas de responsabilidades; procedimientos que permitan dar transparencia a la actuación pública; revisión de los marcos normativos y regulatorios; simplificación administrativa; profesionalización de los servidores públicos; procedimientos de evaluación al desempeño; establecimiento de estándares de calidad y los registros de la evolución patrimonial de los servidores, entre otros.

Si bien es cierto que los Entes de Fiscalización Superior comparten ciertas similitudes como son: objetivos, esquemas legales, practica de auditorías, informes, así como la forma de interrelacionarse con los poderes; las metodologías de operación y efectividad de las auditorías no son homogéneas en todos los países ya que varían dependiendo de cada sistema de gobierno, así como de sus políticas gubernamentales. Siguiendo con la argumentación de Ocampo (2016, p. 71), se muestra que para el éxito de los Entes de Fiscalización Superior, deben existir condiciones mínimas, entre las que se encuentran: a) un entorno de ayuda, b) atribuciones y competencias claras c) independencia y d) financiamiento adecuado.

De acuerdo con el Diagnóstico General de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, de la Primera Convención Nacional Hacendaria en 2004, en el mundo son reconocidos dos modelos o formas de operar la revisión o fiscalización de la gestión pública de los gobiernos centrales y regionales o locales, siendo éstos el Estadounidense y el Europeo. Para Ackerman (2006, p. 25) se puede sostener que el primero se identificaría como un tipo de mando unipersonales (Auditores Generales o Contralores Generales) que dependen del Congreso y el segundo por un tipo de mando a través de organismos colegiados (Tribunales de Cuentas o Consejos de Auditoría), quienes son independientes de los tres poderes.

El estudio comparativo que se desarrolla a continuación se centra en el modelo Auditores Generales y comprende cuatro países que se enmarcan en este esquema: Estados Unidos de Norteamérica, Chile, Canadá y México, analizando cada una de las instituciones responsables de realizar la fiscalización superior para determinar su dependencia, grado de autonomía, presupuesto, auditorías que desarrollan, atribuciones, personal, presupuesto asignado, entre otros aspectos.

Como se menciona con antelación, este modelo se basa en la integración de auditorías o contralorías generales, en él se encuentran la mayoría de los

países de la Commonwealth anglosajón y gran parte de los países de América Latina, entre los que se encuentra Chile y México.

Estas auditorías generales o contralorías, por lo regular, son órganos técnicos del Poder Legislativo y coordinados por éste; poseen autonomía técnica y de gestión, y son independientes de los entes auditados; emiten reportes periódicos de las revisiones y aunque no tiene facultades ni funciones judiciales, pueden solicitar la intervención del Poder Judicial para que ejerza sus funciones, en su caso. Un aspecto importante es referente a que es el propio Poder Legislativo el responsable de su asignación presupuestal.

La elección de los países obedece también a la posición que ocupan en relación al Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP) y a su posición en el Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC) que se desarrollan mediante el análisis de componentes principales (ACP) de Romero (2017, pp. 229-231) y Serrano y Emiliano (2017, pp. 893-895), en la siguiente tabla, puede apreciarse el nivel que tienen los países seleccionados respecto a ambos indicadores.

Tabla 51. Nivel que tienen los países respecto a los indicadores IFCP e IFICC

País	Nivel IFICC	Valor IFICC (Zscore)	Nivel IFCP	Valor IFCP (Zscore)
Estados Unidos	Muy alto	1.70	Muy alto	2.12
Chile	Muy alto	1.23	Alto	0.54
Canadá	Muy alto	1.99	s.d.	s.d.
México	Alto	0.62	Muy Alto	1.61

Fuentes: (Romero, 2017; Serrano y Emiliano, 2017).

Se tiene entonces que los 4 países seleccionados presentan niveles altos y muy altos en ambos índices, lo que significa que en estos países existe una buena gobernanza, confianza ciudadana, percepción de la efectividad anticorrupción, además de la independencia de la Entidad de Fiscalización Superior (SAI por sus siglas en inglés) y el control y supervisión que ejerce el SAI respecto del gasto público, principalmente. A continuación se abordan las particularidades de cada país bajo análisis.

3.1 Estados Unidos

La Government Accountability Office (GAO) [Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE.UU.] es la entidad encargada de ejercer el control gubernamental, con independencia técnica y administrativa que reporta al Congreso estadounidense. Suele denominarse con frecuencia como “el brazo investigador del Congreso” o “el guardián del Congreso” y examina la forma en que se gastan los dólares del contribuyente, asesorando a los legisladores y a los responsables de organismos del Ejecutivo sobre mejoras en los métodos de trabajo del Gobierno.

De acuerdo con su página electrónica <https://www.gao.gov/> (GAO, 2017), el Congreso estadounidense, preocupado por la cuantiosa deuda pública originada por la I Guerra Mundial, buscó un mayor control sobre el gasto gubernamental. La Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 obligaron al Presidente a publicar un presupuesto federal anual y creó una agencia independiente dentro del poder legislativo –la GAO– para investigar la forma en que se gastan los dólares pertenecientes a los fondos federales.

Desde su fundación en 1921, sus actividades se enfocaron básicamente a actividades contables, sus auditores verificaban únicamente comprobantes de pagos y compras de organismos del Poder Ejecutivo. Fue hasta después de la II Guerra Mundial cuando la GAO puso en marcha un ambicioso programa de profesionalización de su personal comenzando a realizar auditorías financieras más amplias, incorporando procesos para la revisión y análisis de la economía y la eficiencia de las actividades del Gobierno, es decir, pasaron de ser simples revisores de documentos a ser más analíticos en la calidad del gasto.

Para los años 60 la agencia fue más allá, incorporando procesos más completos y complejos como la evaluación de programas para examinar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas del gobierno. Posteriormente, en las décadas de los 80's y 90's, amplió sus actividades incorporando la identificación de áreas de riesgo del Gobierno Federal y el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales (Figuroa, 2007, p. 145).

En la actualidad, la GAO es considerada como una de las principales organizaciones mundiales de rendición de cuentas. Es dirigida por un Contralor General, designado por el Presidente del país para un período de 15 años (uno de los períodos de funciones más largo en lo que respecta al Gobierno), a partir de una lista de candidatos que el Congreso propone. El actual

Contralor General es funcionario de carrera habiendo desempeñado varios puestos ejecutivos clave dentro de la institución (GAO, 2017).

Asimismo, cuenta con una estructura compuesta por una oficina de consejeros, una de operaciones dividida en 13 departamentos, otra administrativa y 11 oficinas filiales repartidas por toda la Unión Americana. Su independencia se basa en que el personal es de carrera y ha sido contratado tomando como base sus conocimientos, aptitudes y capacidades. Sus perfiles son multidisciplinarios: economistas, científicos sociales, expertos contables, analistas de políticas públicas, abogados y expertos en informática, entre otros. Es de resaltar su alto nivel académico, alrededor del 90% tienen algún grado de estudios de posgrado (especialidad, maestría o doctorado).

Su organización en el trabajo se basa en áreas temáticas, el personal se asigna de acuerdo a su perfil y en uno de los 14 equipos que tiene conformados en temas como: gestión de adquisiciones; investigación aplicada y métodos; capacidades y gestión de la defensa; educación, fuerza laboral y seguridad del ingreso; gestión financiera y aseguramiento; mercados financieros e inversiones comunitarias; auditoría forense y servicio de investigación; cuidado de la salud; seguridad y justicia de la patria; tecnología de información; asuntos internacionales y comercio; recursos naturales y medio ambiente; infraestructura física y temas estratégicos, logrando con ello la formación de cuadros de expertos en los temas antes descritos.

La misión de la GAO es:

Apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y ayudar a mejorar el desempeño y asegurar la rendición de cuentas del gobierno federal en beneficio del pueblo estadounidense, proporcionado al Congreso información oportuna que sea objetiva, basada en hechos, no partidista, no ideológica, justa y equilibrada (GAO, 2017).

En alineación a lo anterior, el trabajo que desarrolla se hace a petición de los comités o subcomités del Congreso y asesora al Congreso y a los jefes de las agencias ejecutivas sobre cómo lograr un gobierno más eficiente, eficaz, ético, equitativo y sensible. También le permite crear leyes y actos para mejorar las operaciones del gobierno.

De acuerdo con Villanueva y Fuentes (2016, p. 69) en relación a las Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas, la GAO realiza tres tipos de auditorías: 1) auditorías financieras; 2) auditorías de cumplimiento; y 3) auditorías de desempeño.

Los productos derivados del cumplimiento de sus atribuciones y desarrollo de sus actividades más conocidos incluyen: informes y testimonios; apoyo a la toma de decisiones, opiniones y recursos legales; serie de alto riesgo; así como la perspectiva fiscal del país y el desequilibrio presupuestario a largo plazo del gobierno federal, documentación que está disponibles para la prensa y público en general. Para ello, dispone de un marco normativo compuesto por cuatro atribuciones principales:

- a. Determinar si los fondos federales se gastan de manera eficiente y eficaz;
- b. Investigar las denuncias de actividades ilegales e indebidas en la cuenta pública;
- c. Evaluar el cumplimiento de las políticas y programas gubernamentales; y
- d. Emitir y difundir los informes en materia de fiscalización y evaluación.

Para el año fiscal 2016, el presupuesto asignado fue de 555.3 millones de dólares con una plantilla de personal, aproximadamente de 3,000 empleados, emitiendo un total de 2,071 recomendaciones para mejorar las operaciones gubernamentales. La GAO destaca el hecho que el 73% de sus recomendaciones emitidas en los últimos 4 años (2012-2016) se han puesto en práctica.⁶

Continuando con Villanueva y Fuentes (2016, p. 71) la GAO posee autonomía técnica y política, la primera radica en que tiene la facultad de establecer su propia metodología y las dependencias, políticas o programas que se van a auditar o a evaluar. La segunda, se explica porque es una institución que depende del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo, con lo que se garantiza que el Congreso pueda emitir recomendaciones y sanciones al Poder Ejecutivo, una vez que se investigan y conocen los resultados de las auditorías y evaluaciones realizadas. Lo anterior permite la consolidación de un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes.

También establece un “Plan Estratégico GAO 2014-2019”,⁷ un Plan de Desempeño y un Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas con información comparable a la reportada por las entidades del Poder Ejecutivo.

6 <https://www.gao.gov/about/strategic.html>

7 El Plan Estratégico de la GAO 2014-2019 para servir al Congreso incluye un tratamiento en profundidad de tendencias y otros desarrollos que afectan el futuro de Estados Unidos y ayuda a configurar el trabajo. Proporciona información detallada sobre las áreas específicas del trabajo de la GAO, incluyendo una descripción de metas y objetivos, objetivos de desempeño relacionados y esfuerzos clave para apoyar al Congreso y a la nación. <https://www.gao.gov/about/stratplanning.html>

Para la evaluación de su desempeño utilizan un esquema de indicadores de desempeño cuantitativo que se centran en áreas clave: resultados, clientes, personas y operaciones internas.

El Plan Estratégico de la GAO 2014-2019, identifica siete tendencias que proporcionan el contexto del mismo:

1. Amenazas que enfrentan los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos;
2. Sostenibilidad fiscal y desafíos de la deuda;
3. La dinámica cambiante de la interdependencia global y la cooperación multilateral;
4. Tendencias en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas;
5. Avances en las redes de comunicación y las tecnologías de la información;
6. El cambio de roles en el gobierno y la gobernanza; y
7. Cambios demográficos y sociales.

Con este plan, la GAO realiza un trabajo de prospectiva para identificar aquellos temas emergentes que representan riesgos significativos que pudieran afectar a los Estados Unidos, además de proporcionar información detallada sobre las áreas específicas del trabajo, incluyendo metas y objetivos, metas de rendimiento relacionadas y esfuerzos clave.

En suma, la GAO examina el uso de los fondos públicos, evalúa los programas y actividades federales, provee análisis, alternativas y otros apoyos para ayudar al Congreso en la toma de decisiones de política pública, financiamiento y vigilancia más efectivas (GAO, 2004-2009). Trabaja para mejorar la economía, la eficiencia y efectividad del Gobierno Federal por conducto de una serie de actividades relacionadas con la vigilancia, el control interno y la previsión: auditorías financieras, de cumplimiento, de desempeño; programa de revisiones y evaluaciones; análisis de políticas, opiniones legales e investigaciones.

3.2 República de Chile

La Contraloría General de la República de Chile (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la

Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

En el año 1925, el Gobierno de Chile contrató a un grupo de expertos financieros estadounidenses quienes propusieron el establecimiento de la Contraloría General de la República, a partir de la fusión de la Dirección General de Contabilidad del Tribunal de Cuentas; de la Dirección General de Estadística; y de la Inspección General de Bienes de la Nación. Así se creó la nueva entidad fiscalizadora (CGR, 2017). En 1943 se le otorga rango constitucional al organismo contralor y en 1953 se aprueba su Ley Orgánica.

El artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile indica que el Contralor General es nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. Su estructura se compone de un Contralor General de la República; un Subcontralor General; siete divisiones y cuatro departamentos administrativos; y dieciséis contralorías regionales en el país. A través de la integración de un modelo de gestión por competencias, la Contraloría ha concebido el rol de los funcionarios como agentes de creación de valor y definido los estándares de calidad requeridos para el desempeño de sus funciones y procesos de trabajo. Con la implementación en 2013 de un Código de Conducta, la CGR estableció un marco de referencia con el propósito de reforzar la conducta ética y probidad de su personal.

De acuerdo con su mandato constitucional, su labor es eminentemente fiscalizadora; de carácter jurídico, contable y financiero, estando encaminada a verificar que los órganos de la administración del estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.

La misión que difunde en su portal electrónico es velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, por parte de la administración del Estado, a través de una relación colaborativa con sus organismos y con los ciudadanos, promoviendo el bien común mediante una gestión institucional eficiente en reguardo de la probidad, la transparencia y el correcto uso del patrimonio público.

Las Normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República,⁸ en su artículo 18 indica que de acuerdo a su objetivo, las auditorías podrán adoptar una o más de las siguientes modalidades: a) de

8 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1075667&r=1>

cumplimiento; b) financiera; y c) auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas.

Los productos que obtiene derivado de sus procesos operativos son: informes de auditorías a nivel central y regional, así como de las cuentas públicas correspondientes; resoluciones y dictámenes, entre otros, estando disponibles para la prensa y público en general a través de su portal de Internet.

Para el cumplimiento de sus atribuciones contenidas en la Constitución Política de la República de Chile y en la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, la CGR desarrolla las siguientes funciones:

1) Función Jurídica

A través de ejercer el control de juridicidad de los actos de la Administración. Con la emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para la administración del Estado y el control de las órdenes emanadas de la administración activa. Esta función se ramifica en dos aspectos: la Función de Dictaminar y la Toma de Razón; la primera con la interpretación uniforme y consistente de las normas jurídicas a efecto que la regulación aplicable sea coherente, íntegra y estable. La segunda, se refiere al procedimiento de control preventivo a través del cual la CGR verifica la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que deben tramitarse ante ella y de los decretos que dicta el Presidente de la República.

2) Función de Auditoría

Efectuando auditorías con el objeto de verificar el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y respeto del principio de probidad administrativa, a través de evaluar los sistemas de control interno; fiscalizando la aplicación de las disposiciones de administración financiera del Estado; comprobando la veracidad de la documentación comprobatoria; verificando el cumplimiento de las normas aplicables a los funcionarios, así como realizando el examen de cuentas a través de visitas de inspección en los servicios públicos y atendiendo denuncias, entre otros aspectos.

3) Función Contable

Generando información referente a los aspectos económicos que modifican los recursos y las obligaciones del Estado para apoyar la toma de decisiones de los poderes del Estado, de las autoridades administrativas y de los órganos de fiscalización, así como regular la contabilidad general del sector público.

4) Función Jurisdiccional

Teniendo por objeto perseguir la responsabilidad civil extracontractual de los funcionarios o ex funcionarios que hayan causado daño al patrimonio público, a través de la revisión de las cuentas de las personas o funcionarios que tienen a su cargo fondos o bienes públicos, de velar por la legalidad de sus ingresos, gastos y también por la integridad del patrimonio estatal.

De acuerdo con la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016, el monto asignado fue de 69,730,849 miles de pesos⁹ y con una fuerza laboral de 1,992 empleados. El informe de la Cuenta Pública 2016 de la CGR indica que con respecto a su función auditora, revisó el 21.9% de su universo fiscalizable, a partir de lo cual generó un total de 2,058 acciones efectivas derivadas de los trabajos referentes a auditorías, inspecciones de obra pública, investigaciones especiales y de seguimiento (CGR, Cuenta Pública, p. 15).

El Artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile, le otorga el rango de autonomía constitucional, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, es decir, su autonomía es plena ya que existe una total independencia con respecto a los demás poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), aunque sus reportes básicamente van dirigidos al Poder Legislativo. Esta autonomía plena le permite determinar las atribuciones y deberes del personal y las condiciones de funcionamiento de sus distintos departamentos y oficinas.¹⁰

Dentro de sus procesos de planeación y programación, la CGR estableció su “Estrategia CGR 2017-2020”,¹¹ diseñada a partir de la visión y expectativas de usuarios, entidades del sector público, funcionarios y sociedad civil, presentando los valores que la rigen: la autonomía en la toma de decisiones; la probidad de la función pública; la transparencia de los procesos; y el respeto por las personas, además de establecer ocho objetivos estratégicos.

1. Más y mejores fiscalizaciones
2. Agilizar y simplificar los productos jurídicos
3. Apoyar el fortalecimiento del sector público

9 http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135748_Ley_de_Presupuestos_2016.pdf

10 Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, artículo 5 cuarto párrafo.

11 Contraloría General de la República de Chile. Estrategia CGR, Contraloría General de la República 2017 – 2020. <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2058017/ESTRATEGIA-CGR.pdf/efb55084-16b8-2c9c-37a2-57876b68efd6>

4. Promover la probidad y combatir la corrupción
5. Mejorar la calidad de nuestro trabajo
6. Eficacia, eficiencia y economicidad internas (3e)
7. Un mejor lugar para trabajar y,
8. Difundir nuestra labor

Con la Estrategia, la CGR en prospectiva, identifica qué va a hacer y cómo lo va a hacer para el cumplimiento de sus objetivos, en alineación con su visión hacia el año 2020 de ser reconocidos por la ciudadanía como la institución autónoma que fiscaliza el buen uso de los recursos públicos.

En suma, la CGR una entidad que controla la legalidad de los actos de la Administración del Estado y resguarda el correcto uso de los fondos públicos, con independencia del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional, su labor es básicamente fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero, destinada a verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, con sujeción a los procedimientos que la ley contempla y utilizando los recursos públicos eficiente y eficazmente.

3.3 Canadá

The Office of the Auditor General of Canada (OAG) [La oficina del Auditor General de Canadá] tiene el mandato de llevar a cabo auditorías independientes y estudios que proporcionan información objetiva, asesoramiento y garantía al Parlamento, las legislaturas territoriales, juntas de las corporaciones de la corona, el gobierno y los canadienses. El trabajo que desarrolla lo denomina “Auditoría Legislativa”, en la medida que el Auditor General de Canadá es un funcionario del Parlamento por lo que realiza un trabajo en nombre del Parlamento, y que es responsable ante el Parlamento.¹²

De acuerdo con Villanueva y Fuentes (2016, p. 72) el antecedente de la OAG data desde 1867. Su marco normativo y operativo fue modificado con la Ley del Auditor General en 1977, donde se redefinió y amplió sus responsabilidades, facultándola para revisar los estados financieros de las dependencias gubernamentales; obligó a los titulares de los ministerios a elaborar informes anuales sobre el estado de sus finanzas; aumentó el mandato del auditor a 10 años y estableció la responsabilidad del organismo para evaluar las políticas

¹² http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?from=en&to=es&a=http%3A%2F%2Fwww.oag-bvg.gc.ca%2Finternet%2FEnglish%2Fau_fs_e_371.html

públicas ministeriales. Esta última facultad fue derogada en 1995 con una nueva Ley del Auditor Superior, donde se decretó que a partir de ese año, la evaluación de las políticas públicas sería facultad de cada ministerio.

En relación a la información reportada en su portal de Internet (OAG, 2017), es dirigida por un Auditor General, que es un funcionario del Parlamento, nombrado por un período no renovable de 10 años sobre la resolución de la Cámara de los Comunes y el Senado. Asimismo, cuenta con una estructura compuesta por una oficina central en Ottawa y cuatro oficinas regionales en Vancouver, Edmonton, Montreal y Halifax.

Su personal es altamente calificado en diversos campos de especialidad y sus perfiles son en las ramas de contaduría, ingeniería, abogados, expertos en gestión, profesionales de tecnologías de información, especialistas ambientales, economistas, historiadores y sociólogos. Es de destacar que todo su personal de auditoría tiene un título de licenciatura o posgrado.

Su organización para el trabajo se basa en la conformación de equipos que están asignados a la auditoría de departamentos específicos, agencias o corporaciones de la corona y auditorías de los territorios de Canadá. Las actividades son apoyadas por especialistas en diversos temas como derecho, relaciones internacionales, tecnología de la información, gestión del conocimiento, recursos humanos, gestión financiera, comunicación y enlace parlamentario, entre otros.

El trabajo que desarrolla la OAG proporciona al Parlamento información estratégica que resulta de las auditorías practicadas, así como asesoría sobre programas de gobierno y actividades a través de informes y documentos especializados que son utilizados para supervisar al gobierno federal en su manejo de fondos públicos.

Los productos que genera, derivados del cumplimiento de sus atribuciones y desarrollo de sus actividades son: informes al Parlamento, informes a las asambleas legislativas, estudios y otros productos, informes de auditoría, estrategias de desarrollo sostenible, peticiones ambientales, observaciones sobre los estados financieros del gobierno de Canadá, entre otros.

El marco normativo de la OAG está definido por tres atribuciones principales: a) auditar a las dependencias del gobierno federal; b) Auditar a las empresas estatales y 3) auditar agencias internacionales u organismos fiscalizadores de otros países, cuando éstos lo soliciten.

En la página electrónica de la OAG no se localizó información referente a su presupuesto y plantilla de personal para el año 2016. Sin embargo, Villanueva y Fuentes (2016, p. 72) indican que para el año 2014, el presupuesto asignado para esta institución fue de casi 98 millones de dólares canadienses y con una plantilla de alrededor de 575 personas, quienes se adhieren a un código de valores, ética y conducta profesional que sirve para fomentar y mantener un ambiente de trabajo profesional y mejorar la confianza del público y el gobierno en integridad de la institución.

Los valores bajo los cuales conducen su actuar como empleados y en el desarrollo de su trabajo son:

1. Democracia e independencia, al depender del Parlamento se asegura su independencia del gobierno;
2. Respeto por las personas, con trato digno y de respeto fomentando la comunicación honesta para crear un clima de confianza y trabajo en equipo;
3. Integridad y profesionalismo, desarrollando un trabajo honesto e íntegro, cumpliendo con los más altos estándares de conducta profesional;
4. Administración y servir al interés público, abocándose en cuestiones importantes como fondos públicos, mejora del medio ambiente y desarrollo sostenible;
5. Compromiso con la excelencia, cumpliendo con los más altos estándares de profesionalismo en el desarrollo del trabajo con el Parlamento y los entes auditados, a través de la mejora continua en los procesos, prácticas y entrega de productos y servicios.

Al igual que su par estadounidense, la OAG posee autonomía técnica y política, ya que por un lado, tiene la libertad para determinar su metodología de trabajo y definir los objetos a auditar, así como de difundir los resultados de las auditorías realizadas y, por otro lado, su autonomía política se basa en el hecho que es un organismo de fiscalización que pertenece y depende del Parlamento a quien le rinde cuentas, con lo que contribuye a fortalecer un sistema de pesos y contrapesos con respecto a los demás poderes del sistema de gobierno canadiense.

En la planificación de sus actividades, la oficina OAG presenta sus prioridades, planes de auditoría, medidas de desempeño y metas con el documento “Informes sobre Planes y Prioridades” que se presentan al Parlamento cada año.

3.4 México

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano especializado dependiente de la Cámara de Diputados que, de conformidad con el Artículo 79 de la CPEUM, tiene el mandato de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los Órganos Constitucionales Autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Refieren Villanueva y Fuentes (2016, p. 117) que en el desarrollo histórico de la fiscalización superior de nuestro país, se identifican tres momentos principales. El primero se enmarca en 1825 cuando la Cámara de Diputados creó la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano responsable de la revisión de las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo, que se caracterizó por ser ajena al Poder Ejecutivo, haciendo sugerencias al entonces Ministerio de Hacienda en la corrección de ineficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos. La Constitución de 1917 ratificó su existencia y fue hasta 1978 cuando se expide la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en donde se le otorga un claro papel de fiscalizador al Poder Legislativo.

Un segundo momento se da en 1997, con la nueva correlación de fuerzas políticas en el país y la conformación del Congreso Federal que permitió poner en la mesa de debates la discusión entre los partidos políticos una iniciativa ante el Congreso de la Unión para la creación de una Entidad de Fiscalización Superior.

En 1999 la Cámara aprueba su creación y en el año 2000, se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando con esto a la ASF. El tercer momento se identifica con la aprobación, en el año de 2016, de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (antes Ley de Fiscalización Superior de la Federación), la cual forma parte de las modificaciones de todo un paquete legislativo enmarcado dentro de las reformas constitucionales en materia anticorrupción en mayo de 2015.

El artículo 79 de la CPEUM, antepenúltimo párrafo, nos menciona que la titularidad de la ASF recae en un Auditor Superior de la Federación, designado por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Su titular durará en su encargo ocho años y éste podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Asimismo, podrá ser removido

por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento.

Cuenta con una estructura compuesta por una oficina del Titular, cuatro Auditores Especiales y tres Unidades, cada una de ella con sus respectivas áreas de apoyo (Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, 2017). Su personal es altamente calificado en diversos campos de especialidad. La ASF consciente de la importancia que representa la capacitación, actualización y profesionalización de su personal, implementó dos valiosos instrumentos para ello: la Certificación en Fiscalización Superior Profesional y el Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.

Su organización de trabajo está basada en áreas especializadas en temas específicos referentes a: cumplimiento financiero, de desempeño, tecnologías de información, comunicaciones y control y del gasto federalizado, entre otros aspectos.

La ASF establece en su portal electrónico (ASF, 2017) como misión:

... fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

El trabajo desarrollado por la ASF apoya a la Cámara de Diputados para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales en materia de la revisión de la Cuenta Pública para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobando si esta se apega con lo establecido en las disposiciones normativas aplicables y constatando el cumplimiento de los objetivos de los programas de gobierno para informar oportunamente los resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

Conforme a las mejores prácticas internacionales y al marco normativo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) la ASF en la revisión de la Cuenta Pública, utiliza como referencia tres tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño. En su operación, estas revisiones se realizan con diversos enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información. También desarrolla actividades complementarias vinculadas con la fiscalización superior de la Cuenta Pública

como son la evaluación de políticas públicas para medir la efectividad para alcanzar los objetivos propuestos y la realización de estudios referentes a investigaciones de temas diversos sobre el desarrollo del sector público.

Para la planeación y programación de las auditorías, la ASF lleva a cabo un riguroso proceso para determinar las áreas a ser fiscalizadas mediante un análisis macroeconómico, programático, presupuestal y financiero, para seleccionar los sectores, ramos, funciones y programas estratégicos y prioritarios. De ello se conforma el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF) siguiendo los lineamientos de importancia, pertinencia y factibilidad.

La ASF, indica que derivado de los procesos que desarrolla en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones genera información referente a: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que corresponda; informes individuales de auditoría; estudios especializados en diversos temas en fiscalización superior; análisis específicos para el cumplimiento con los ordenamientos legales aplicables, por mencionar los más importantes.

Su marco legal y normativo le establece principalmente las siguientes atribuciones:

- ♦ Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo estados, municipios, e inclusive particulares.
- ♦ Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones.
- ♦ Hacer público sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.

Con las modificaciones efectuadas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en 2016, dentro del marco de las reformas constitucionales en materia anticorrupción, se fortaleció a la ASF con una nueva forma de fiscalización y organización. Por una parte, se amplió la cobertura de fiscalización incorporando la revisión de los recursos correspondientes a las participaciones federales y deuda pública federal y, por otra parte, su estructura orgánica se fortaleció con nuevas áreas para el cumplimiento de las atribuciones.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, asignó a la ASF recursos por 2,120,194,279.00 miles de pesos. En ese mismo año,

el total de personal de estructura fue de 1,977 empleados,¹³ quienes en materia de ética y conducta, se adhieren a la Política Institucional de Integridad compuesta por un Código de Ética, un Código de Conducta y las Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses, con el propósito de que su actuar se rija bajo los principios de independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y competencia técnica y profesional.

Posee autonomía técnica-gestión y política, la primera está asegurada toda vez que en el ejercicio de sus atribuciones podrá decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (artículo 79 de la CPEUM); con respecto a la segunda, se basa en el hecho que depende de la Cámara de Diputados, integrante del Poder Legislativo, a quien rinde cuentas, con lo cual se fortalece el sistema de pesos y contrapesos con respecto a los demás poderes. En materia de planeación, la ASF estableció su “Plan Estratégico de ASF” (2011 – 2017), con el fin de orientar los esfuerzos institucionales de una manera coherente y ordenada, estableciendo cinco objetivos estratégicos:¹⁴

1. Incrementar la calidad y utilidad de los servicios.
2. Mejorar las competencias institucionales.
3. Fortalecer vínculos institucionales.
4. Promover, interna y externamente la identidad institucional.
5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización.

Con ello, la ASF, identifica las estrategias y planes a seguir para el cumplimiento de sus objetivos, metas y misión, en alineación con su visión referente a posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas, para contribuir a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

En resumen, la entidad de fiscalización superior en nuestro país es una institución que impulsa el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos y promueve la transparencia y la rendición de cuentas por parte de

13 Plantilla de personal al mes de diciembre de 2016 proporcionada por la ASF.

14 asf.gob.mx/uploads/58_/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf, recuperado el día 24 de julio de 2017.

los Poderes de la Unión y los entes públicos federales. Asimismo, fomenta administraciones públicas comprometidas con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población.

Como se observa, el estudio descriptivo comparado basado en los países que se enmarcan en el modelo anglosajón de Fiscalización Superior nos permite ver la importancia y evolución que ha tenido la fiscalización superior en estos lugares. El esquema siguiente muestra un comparativo de cada una de las Instituciones de Fiscalización Superior analizadas, en función de sus características legales y operaciones.

Esquema 2. Entidades de Fiscalización Superior comparativo en los países analizados)

País	Institución	Año creación	Autonomía	Dependencia	Periodo titular (años)	Tipo auditorías	Productos	Planeación	Valores del personal
EE.UU.	GAO	1921	Técnica/ Política	Poder Legislativo	15 años	Financieras Cumplimiento Desempeño	Informes Testimonios Decisiones Opiniones Recursos legales Serie de alto riesgo	“Plan estratégico de la GAO 2014- 2019” “Plan de desempeño” “Informe anual de desempeño y rendición de cuentas”	Código de ética y conducta
Chile	CGR	1925	Constitucional	Autónomo	8 años no renovable periodo siguiente	Financieras Cumplimiento Jurídica	Informes de auditorías a nivel central y regional Informes de Cuenta Pública Resoluciones Dictámenes	“Estrategia CGR 2017- 2020”	Código de conducta
Canadá	OAG	1867	Técnica/ política	Poder Legislativo	10 no renovable	Financieras cumplimiento Exámenes especiales	Informes de auditoría Estrategias de desarrollo sostenible Peticiones ambientales Observaciones Estudios	“Informes sobre planes y prioridades”	Código de calores, ética y conducta profesional

Continúa ...

País	Institución	Año creación	Autonomía	Dependencia	Periodo titular (años)	Tipo auditorías	Productos	Planeación	Valores del personal
México	ASF	1999	Técnica/ Gestión	Poder Legislativo	8 años pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez	Financieras Cumplimiento Desempeño	Informe de la Cuenta Pública Informes e auditoría Estudios especializados en fiscalización en análisis en temas legales aplicables	“Plan Estratégico de la ASF (2011- 2017)	Política institucional de integridad Código de Ética Código de conducta Directrices para Prevenir el conflicto de intereses

Fuente: elaboración propia.

Es cierto que en lo general comparten similitudes en esquemas, operaciones y de productos, no obstante en lo particular la Entidad de Fiscalización Superior en cada país presenta características específicas con respecto a su marco legal e institucional, grado de autonomía, entre otros. Es importante señalar, que este libro no tiene el propósito de identificar variables clave que pudieran extrapolarse para un mejor control del SAI (Supreme Audit Institutions por sus siglas en inglés).

Si bien es cierto que el esquema de la OAG canadiense, en un principio asemejó el esquema estadounidense, siendo también auditora y evaluadora, con el tiempo decidió adoptar el esquema semejante a los demás casos analizados, optando por un esquema institucional de asignar al Poder Legislativo la facultad de las auditorías y de la evaluación de las políticas y programas públicos, con lo cual se refuerza la objetividad e imparcialidad en los procesos de Fiscalización Superior. Asimismo se identifica que la CGR chilena es la única entidad de fiscalización superior que tiene autonomía total ya que se la otorga su Constitución, por lo que no depende de ninguno de los demás poderes del Estado, a diferencia de sus contrapartes restantes que dependen y rinden cuentas al Poder Legislativo, hecho que deriva en que presenten una autonomía limitada.

La autonomía política en el caso chileno está plenamente asegurada por su autonomía constitucional. En los casos restantes, esta autonomía se determina toda vez que existe una independencia con respecto a los demás poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial) porque los Órganos de Fiscalización Superior depende del Poder Legislativo, con lo que se garantiza que el Congreso pueda emitir recomendaciones y sanciones al Poder Ejecutivo y Poder Judicial, coadyuvando a la consolidación del sistema de pesos y contrapesos entre poderes. Sus esquemas operativos de fiscalización son similares y tienen las figuras de auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño, cada una con diferentes enfoques. Sus marcos legales les proporcionan las facultades y atribuciones necesarias para desarrollar las actividades de fiscalización superior, coincidiendo en los tipos de productos finales que entregan a sus clientes.

Un hecho importante que se presenta es que la ASF de México, es la única Entidad de Fiscalización Superior que establece la posibilidad de que su titular sea reelecto por un periodo más, es decir, hasta por 16 años. De darse el caso, superaría con un año el periodo de gestión del titular de la GAO de los Estados Unidos que es de 15 años. Para finalizar, estas instituciones ponen especial énfasis en el capital humano inculcando valores de ética, conducta e integridad bajo los cuales se desarrollen tanto profesional como personalmente.

Como se constató, en cada uno de los países analizados encontramos instituciones sólidas con el grado suficiente de autonomía e independencia con respecto a los demás poderes y entes auditados; con un marco legal adecuado que le proporciona las atribuciones suficientes para fiscalizar y, en su caso, sancionar a los funcionarios por el uso indebido de los recursos públicos. Asimismo, los resultados de las revisiones realizadas les permiten proponer acciones de mejora para elevar la eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos públicos por las entidades encargadas de su administración.

En el capítulo siguiente, finalmente se analizan en forma breve las nuevas atribuciones de la ASF en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, enumerando algunos de los retos que tiene la Entidad de Fiscalización Superior para abordar de manera adecuada estos desafíos que se le presentan.

Capítulo 4

La Auditoría Superior de la Federación en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción

Este capítulo tiene como objetivo describir los cambios y nuevos desafíos en este momento de transición que vive México en el que se espera que la ASF tenga una mayor notoriedad en los resultados de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.

4.1 Organización y competencias del Sistema Nacional Anticorrupción

El fenómeno de la corrupción constituye un flagelo nada desconocido, el siglo XXI parece estar acompañado de este fenómeno social y político que recorre como un espectro a todo el mundo, ha producido grandes crisis de gobernabilidad en los países en los que se presenta. Según algunos teóricos sobre la materia, la corrupción no tiene especificaciones de tiempo o lugar, es intemporal y no se trata ya de un evento aislado o típico de los

países subdesarrollados, autoritarios o totalitarios, es más bien un fenómeno con fuerza tal que poco a poco ha infectado los sistemas de gobierno de los regímenes democráticos de los países incluso a aquellos con un alto grado de desarrollo social, político y económico.

Refiere Casar (2015) que para entender cualquier problema, lo primero es definirlo e identificarlo. Esto es especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos: en primer lugar porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito. Así, la autora indica que la definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la Organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado. Definición que recoge bien la esencia de la corrupción pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba.

Por ello, el tema de la corrupción representa hoy en día uno de los mayores desafíos y es motivo de una gran preocupación para el Estado moderno, por lo que su combate debe forzosamente involucrar múltiples aspectos entre los cuales destacan por su importancia, la rendición de cuentas y la transparencia, además de diseñar, hacer e implantar políticas públicas coherentes, efectivas y coordinadas. Ya no bastan los enfoques puramente teóricos sobre su combate, se requiere conocer su causa raíz, las causas particulares bajo las cuales opera, en la medida en que es un fenómeno complejo que no se restringe a un solo tipo de prácticas, sino que involucra formas múltiples y en el que interviene elementos muy variados, tanto de ámbito público como del privado.

En México para nadie es desconocido que la corrupción, junto con la desigualdad, ha sido uno de los problemas más graves a lo largo de la historia de nuestro país. La nueva correlación de fuerzas políticas en el país y particularmente la conformación del Congreso Federal que surgió de las elecciones de 1997, sentó las bases para someter a la mesa de debates grandes asuntos de carácter nacional. Uno de ellos fue justamente la discusión entre los partidos políticos para someter una iniciativa ante el Congreso de la Unión para la creación del órgano llamado Auditoría Superior de la Federación (ASF). Su objetivo fue claro: una instancia nombrada por el poder Legislativo, con el propósito de fiscalizar la Hacienda Pública con atribuciones para sancionar el mal uso de los recursos de la Federación (Onofre, 2015).

Sin embargo y no obstante a esta nueva correlación de fuerzas políticas, así como a la creación de la ASF y más aún del arribo de la alternancia en el poder presidencial, se ha tenido poco efecto a la hora de reducir los niveles de corrupción e incluso se observa un incremento exacerbado del problema.

Debido precisamente a esa pluralidad política e ideológica a la que hemos avanzado, a las redes sociales y la proliferación de medios de comunicación que permiten todo tipo de expresión, el reclamo por el tema de la corrupción existente a toda la clase política y su relación con otros sectores se ha hecho patente y es parte del reclamo social del día a día; no hay partido que se salve ni político que pueda tirar la primera piedra, pero sí muchos ciudadanos que exigen un alto a la corrupción y a la impunidad asociada; los escándalos que se conocen solo hacen mayor la sensación de estar dentro de un sistema plagado de casos de corrupción y en la que existe una impunidad inadmisibles.

Ante ello, los representantes de todas las fuerzas políticas se pronunciaron a favor de la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción, con el fin de atacar con todas las herramientas del Estado este grave problema que aqueja al país, reconociendo que dicha práctica se ha convertido en un lastre que detiene el desarrollo nacional, por lo que se manifestaron en favor de combatirla con un diseño eficaz de normas y sanciones en un ambiente de colaboración.

En este contexto y después de una serie de deliberaciones y posicionamientos de las diferentes partidos políticos, el 26 de febrero de 2015 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2015), la Comisión de Puntos Constitucionales promulgó el Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

En dicho dictamen se reconoce que el diseño legislativo de combate a la corrupción debe ser el idóneo para alcanzar mayores estándares de buen gobierno. Además, se asume que los esfuerzos ejecutivos deben estar concentrados en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción de los mismos, aunque este segundo aspecto debe modernizarse bajo un esquema garantista que le permita ser efectivo en su aplicación.

También se reconoció que no existen estrategias que eliminen por completo los actos de corrupción, pero sí aquellas que bajo los esquemas propuestos por la Alianza del Gobierno Abierto suscrita por el Estado Mexicano, logren fortalecer los canales de comunicación entre Estado y sociedad civil; es así

como deben fortalecerse los controles internos y externos para combatir a la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes. Los esfuerzos aislados seguirán siendo incapaces de alcanzar mejores resultados, por lo que resulta indispensable transitar a un Sistema Nacional Anticorrupción.

4.2 Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, creando así el SNA, previsto en el artículo 113 de nuestra Carta Magna, en donde se establece la esencia del sistema, sus integrantes y las bases mínimas de funcionamiento y fungiendo como una instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno.

En esta línea el artículo 73 Constitucional, en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V, facultó al Congreso de la Unión a expedir las siguientes leyes:

- a) Ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- b) Las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y aquellas que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos de la Federación.
- c) La ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que establezca su organización y su funcionamiento.
- d) La ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Así, el 18 de julio de 2016, dentro del periodo extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron siete paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción que, en conjunto, dieron pie a la creación del SNA y que constituyen las bases en las que se asienta dicho sistema, bajo el siguiente esquema:

Tabla 52. 7 leyes de legislación secundaria del SNA para prevenir y combatir la corrupción

Leyes promulgadas para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción	
Comité Coordinador del SNA	1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
	2 Ley General de Responsabilidades Administrativas
Auditoría Superior de la Federación	3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	4 Reformas a la Ley Orgánica del TFJA
Fiscalía Especializada Anticorrupción	5 Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
	6 Reformas al Código Penal Federal
Secretaría de la Función Pública más OIC	7 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Fuente: elaboración propia.

El análisis siguiente, presenta la relevancia de cada uno de los 7 instrumentos jurídicos del SNA.

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Relevancia: Es donde se establecen las bases de coordinación del SNA, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.

Establece un Comité Coordinador que determina la elaboración y evaluación de las políticas anticorrupción así como los mecanismos de participación ciudadana; distribuye competencias y funciones, crea órganos y mecanismos de coordinación entre ellos, estableciendo los perfiles de los servidores públicos más importantes y determina el método para seleccionarlos.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Relevancia: Se indican los pilares básicos que soportan el nuevo diseño institucional para combatir la corrupción, plantea mecanismos de control internos y externos de la Administración Pública, fija los límites de actuación de los funcionarios y las obligaciones y sanciones por actos u omisiones de servidores y particulares que incurran en faltas administrativas graves. Al ser Ley General, todos los estados deberán basar sus leyes en ella.

Establece la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal (3 de 3) y se otorgan facultades a la ASF y a las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados para investigar y sustanciar procedimientos por faltas administrativas graves que detecten en sus auditorías.

Se tipifican faltas administrativas como graves de los servidores públicos, a saber: tráfico de influencias, enriquecimiento oculto, abuso de funciones, soborno, colusión, uso de información falsa o confidencial, nepotismo, cohecho, peculado, desvío de recursos y obstrucción de la justicia.

3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Relevancia: Su objetivo es el fortalecimiento de la ASF a través de una nueva forma de organización y fiscalización a los estados y a la Cuenta Pública Federal. Se eliminan los principios de posterioridad y anualidad en la función fiscalizadora, por lo que podrá investigar en tiempo real.

Asimismo, se faculta a la Auditoría Superior para que fiscalice los recursos de las participaciones federales que se transfieren a los estados, deuda pública que contratan los gobiernos, así como los recursos federales que sean transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos (contratos), tanto públicos como privados.

4. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Relevancia: A través de las cuales se crea al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que será la institución encargada de juzgar los posibles actos de corrupción, imponiendo sanciones a funcionarios y particulares que incurran en faltas administrativas graves.

Dicho órgano jurisdiccional contará con autonomía para emitir sus fallos y jurisdicción plena y con salas especializadas en las entidades.

5. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Relevancia: A través de las cuales se crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como Órgano Autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.

Su titular y todo el personal estarán sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y tendrán la obligación de rendir un informe público anualmente sobre sus actividades y resultados.

6. Reformas al Código Penal Federal

Relevancia: Se establecen las sanciones que serán acreditables a servidores públicos y particulares quienes cometan actos de corrupción graves.

Incorpora la tipificación de delitos de corrupción, así como sus procesos de investigación para que los servidores públicos y particulares que incurran en estos actos sean sancionados. Se establecen como sanciones la destitución e inhabilitación para desempeñar cargo público, entre otras.

7. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Relevancia: Fortalecer a la Secretaría de la Función Pública, manteniéndola como el Órgano de gobierno encargado del control interno de la Administración Pública Federal, para la prevención y combate de la corrupción, así como de las herramientas y atribuciones para prevenir, identificar y sancionar faltas administrativas no graves.

En materia sancionadora, la Secretaría podrá conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar sanciones. Asimismo, ejercerá también la acción de responsabilidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y presentará las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016) en su artículo 6 indica que el SNA tiene por objeto:

...establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia...

La meta que se busca es que el SNA sea presidido por ciudadanos y servir a los ciudadanos; con instituciones autónomas, fuertes y con atribuciones necesarias para prevenir y castigar la corrupción; así como eliminar trámites innecesarios y hacer que las contrataciones y obras públicas se realicen con total transparencia.

La fortaleza del SNA descansa en:

	La Coordinación de actores sociales y autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar y sancionar la corrupción, creando un Comité Coordinador que será dirigido por un ciudadano, así como un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 personas, seleccionadas por académicos de reconocido prestigio.
	La Prevención al contar con una serie de mecanismos que tienen por objetivo prevenir los actos de corrupción: Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación.
	El Control al establecer diversos mecanismos que permiten una rendición de cuentas clara y efectiva, tales como: la Plataforma Digital Nacional, misma que se conforma por el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses; el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el Directorio de Servidores Públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.
	La Sanción al establecer en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los actos u omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos y particulares, tales como: faltas administrativas graves, que competen al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y faltas administrativas no graves y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

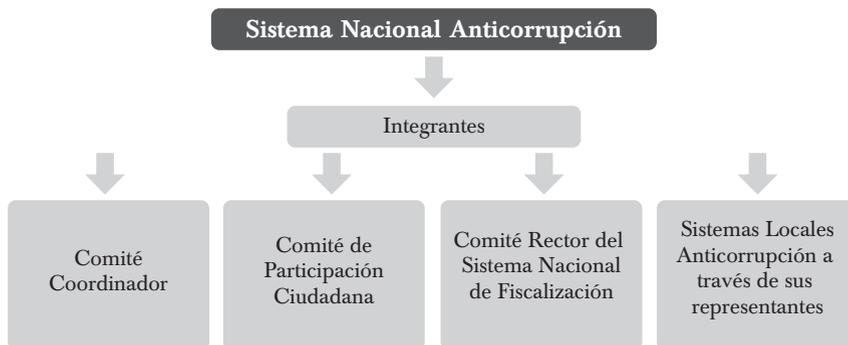
Fuente: Elaboración propia con información obtenida en la dirección electrónica <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion> (recuperado el día 3 de abril de 2017).

4.3 Funcionamiento del SNA

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016), establece lo siguiente:

El Sistema estará integrado por:

Esquema 3. Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia.

I. Comité Coordinador

Constituye la parte medular del SNA, su función principal está enfocada al establecimiento de mecanismos eficientes de coordinación y colaboración entre las instancias que forman parte del sistema. Su importancia radica en que tiene la posibilidad de encauzar las funciones y facultades de los siete miembros, para conformar un verdadero sistema generador de política de Estado y no un simple órgano de reuniones protocolarias.

a. Facultades

Entre sus facultades más importantes destacan la de requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política nacional y las demás políticas integrales implementadas; emitir recomendaciones no vinculantes ante las autoridades respectivas, así como su seguimiento en términos de esta ley; participar de conformidad con las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, entre otras.

b. Integración

El Comité estará conformado por:

Esquema 4. Integrantes del Comité Coordinador

1	Presidente Representante del Comité de Participación Ciudadana
2	Titular de la Auditoría Superior de la Federación
3	Titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción
4	Titular de la Secretaría de la Función Pública
5	Representante del Consejo de la Judicatura Federal
6	Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales
7	Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Fuente: Elaboración propia.

c. Funcionamiento

Para el adecuado funcionamiento del SNA, la presidencia del Comité Coordinador durará un año, la cual será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana. Sesionará cada tres meses, pudiendo convocar a sesión extraordinaria, a petición de su Presidente y será necesario que estén presentes la mayoría de sus integrantes. En dichas sesiones 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 CPEUM, otros Entes públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil. 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.

II. Comité de Participación Ciudadana

Es rector del sistema y canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Su incorporación al SNA da la posibilidad a los ciudadanos de dirigir los esfuerzos contra la corrupción. La constitución y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción dotaron a los ciudadanos con el poder de dirigir los esfuerzos en contra de la corrupción y de liderar el sistema a través de cinco representantes ciudadanos miembros del Comité.

a. Facultades

Este Comité está facultado para proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación y, sobretodo, vigilar el funcionamiento del sistema; opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales; proponer al Comité Coordinador, la emisión de recomendaciones no vinculantes y los mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción, entre otras.

III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

III.1 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, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

a. Facultades

Para el desarrollo de sus actividades, el Sistema Nacional de Fiscalización deberá identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo; revisarán los ordenamientos legales que regulan su actuación para la realización de propuestas de mejora a los mismos, elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

Asimismo, para el fortalecimiento del Sistema, sus integrantes atenderán la coordinación de trabajo efectivo y fortalecimiento institucional; evitando duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización; mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, y la emisión de reportes de auditoría y fiscalización.

III.2 El Comité Rector

El Sistema Nacional de Fiscalización contará con un Comité Rector.

a. Acciones

Para el ejercicio de las competencias del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rec-

tor ejecutará las acciones de: diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema y la integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes

Las leyes de las Entidades Federativas desarrollarán los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

- ♦ Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al SNA;
- ♦ Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;
- ♦ Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirijan;
- ♦ Deberán contar con las atribuciones y procedimientos, adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;
- ♦ Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el SNA;
- ♦ La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y
- ♦ Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

4.4 El papel de control de la Auditoría Superior de la Federación dentro del sistema

Las reformas en materia de combate a la corrupción aprobadas por el Congreso crearon el SNA, en el cual la participación ciudadana es fundamental toda vez que se pretende que este sistema sea presidido por ciudadanos, además de crear instituciones con autonomía necesaria y con las atribuciones suficientes para prevenir y castigar la corrupción. No hay que olvidar que detrás de los actos de corrupción están las acciones de individuos o grupos que utilizan su poder para su beneficio, con los daños consecuentes a la colectividad. Por ello es imprescindible establecer límites al ejercicio del poder público lo cual implica la creación y el fortalecimiento de capacidades de control al propio gobierno. En este sentido García (2011) nos indica que las democracias contemporáneas han puesto especial cuidado en el perfeccionamiento de los sistemas de control. El objetivo principal radica en que el aparato gubernamental debe trabajar bajo criterios de eficiencia y eficacia, pero fundamentalmente por una lógica de responsabilidad sobre las decisiones políticas.

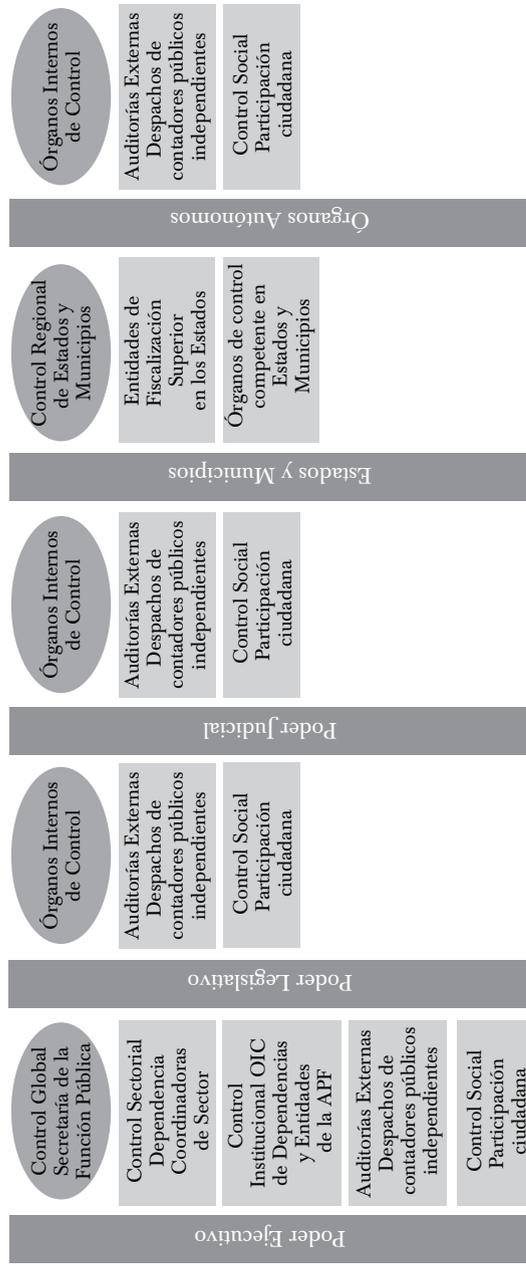
En el contexto público, cuando hablamos de control, nos referimos al mecanismo que asegura el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general en que se desarrolla la gestión. Por lo anterior, podemos sostener que el control de la administración pública se refiere al conjunto de procedimientos e instrumentos idóneos que nos permiten verificar la adecuada asignación, manejo y aplicación de los recursos públicos que maneje cualquier organización. En nuestro país este control lo ejercen organismos creados ex profeso con las atribuciones necesarias y el marco jurídico adecuado que les permita desarrollar esa función fundamental. El siguiente esquema (5) muestra el control y evaluación que se da en nuestro país, así como los organismos encargados de esta función.

Esquema 5. Control y Evaluación Gubernamental en México

Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental en México

Auditoría Superior de la Federación

Base legal
Participantes



Fuente: Elaboración propia.

Si se observa quien realiza la acción de control, se identifican dos tipos: el externo e interno.

Control Externo

Es aquel en el que no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada y se basa sobre la concepción democrática que rige en la mayoría de los estados occidentales, bajo una lógica de frenos y contrapesos, asignando al Poder Legislativo un papel de control. Existen diversos controles que el Poder Legislativo ejerce sobre los otros poderes; tratándose de finanzas públicas ese contrapeso se manifiesta básicamente a través de la fiscalización superior, entendida esta como el conjunto de acciones que tienen como fin comprobar que la actividad económica y financiera de los organismos que tienen bajo su cargo el ejercicio de recursos públicos, se hayan efectuado con total apego a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, así como a satisfacer los objetivos a los que están destinados, tal como lo establece el artículo 134 de la CPEUM.

Este control es llevado a cabo, generalmente, por órganos que dependen o se articulan con el Poder Legislativo y se enfoca principalmente en verificar el manejo correcto de los recursos públicos. Si bien, como ya se mencionó con anterioridad, la fiscalización superior es atribución del Poder Legislativo, en nuestro país, éste delega las funciones a un órgano técnico que el artículo 79 constitucional denomina ASF como encargada de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, estableciendo además que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.¹⁵

Control Interno

El control interno es definido como un conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficien-

¹⁵ Página electrónica http://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos recuperado el día 5 de junio de 2017.

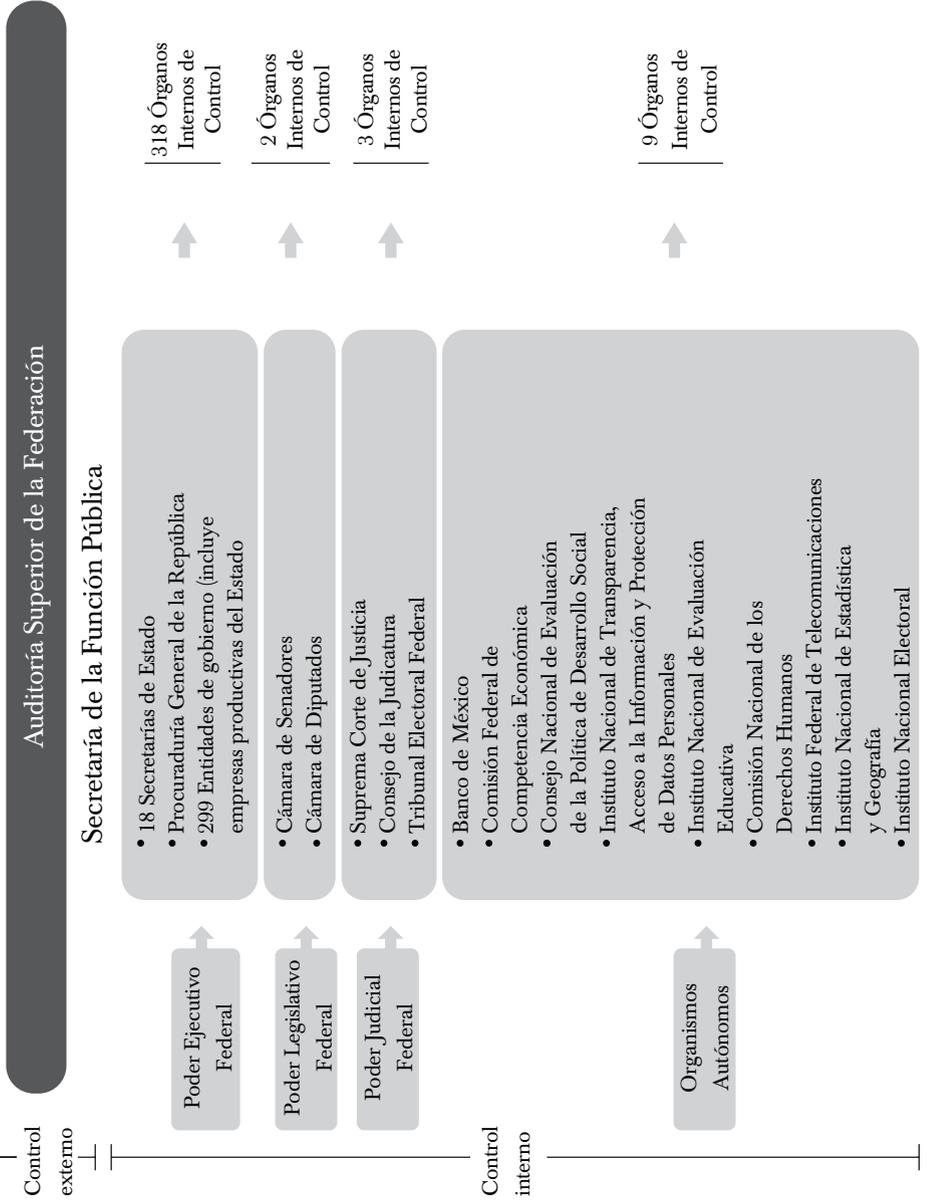
cia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas.¹⁶ Este tipo de control lo lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública, misma que controla, coordina y supervisa unidades responsables denominadas Órganos Internos de Control al interior de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, que se encargan de ejecutar el sistema de control interno y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos.¹⁷

Entre las actividades que desarrollan los órganos de control tanto externo como interno, la función fiscalizadora es la principal, imprescindible y la que les da significado en el estado democrático y de derecho. No obstante, esto no implica que puedan llevar a cabo otras actividades que contribuyan a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público. El siguiente esquema (6) muestra el control externo e interno que se presenta en nuestro país, así como los órganos de fiscalización correspondientes.

16 Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Dirección electrónica: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/PolitcasPblicasYGovernabilidad/documentos/Glosario%20de%20Terminos%20Mas%20Usuales%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Federal%20-%20SHCP.pdf> recuperado el día 5 de junio de 2017.

17 Secretaría de la Función Pública. Dirección electrónica <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/coordinacion-general-de-organos-de-vigilancia-y-control/organos-de-vigilancia-y-control.html> recuperada el día 6 de junio de 2017.

Esquema 6. Órganos de Control y Fiscalización en el Sector Público Mexicano



Para el caso que nos ocupa, abordaremos de forma detallada el control externo que desarrolla la ASF. Bajo esta perspectiva, el control se puede caracterizar en términos jurídicos y políticos, como aquella actividad parlamentaria encaminada a fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas, la exigencia de responsabilidad jurídica de los involucrados. Esta fiscalización desarrollada por los órganos de control externo es de suma importancia, toda vez que su desarrollo deja constancia del cumplimiento normativo en temas presupuestarios referentes a la gestión de los fondos públicos, por parte de los órganos responsables de su ejecución.

Dicho de otro modo, la fiscalización consiste en la actividad de control sobre los actos de aplicación de las Leyes presupuestarias y la gestión que de ellos hayan hecho los entes que comprenden el sector público. Así, en el control de la ejecución presupuestaria, no solo se hace referencia al ente fiscalizado, ni al ámbito de lo fiscalizable, sino también a su finalidad, esto es, al cumplimiento de los fines y objetivos propuestos por la ley que otorga el gasto público; de ahí su importancia.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), en su artículo 2 establece que la revisión de la Cuenta Pública comprende la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales. Además implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Asimismo, establece que la fiscalización de la Cuenta Pública será realizada por la ASF. Para lo anterior, la entidad de fiscalización superior utiliza a la auditoría como instrumento para la fiscalización de la cuenta pública. A través de sus procesos se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si el ejercicio de los recursos públicos se llevó a cabo de conformidad con la normativa establecida, en cumplimiento de las metas previstas y si se lograron los resultados esperados.

En este sentido y conforme a las mejores prácticas internacionales y al marco normativo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) la ASF utiliza como referencia tres tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño. En particular sus revisiones

se llevan a cabo con base en diversos enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información, bajo la siguiente tabla (53):

Tabla 53. Tipos y enfoques de auditorías que realiza la ASF.

Tipo	Enfoque
1. Auditoría de cumplimiento financiero	Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.
1.1 Auditoría de inversiones físicas	Se analizan los procesos de adquisición y desarrollo de obras públicas; se evalúa si se justifica su inversión, si cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, si fueron entregadas en tiempo y forma, y si observaron la normativa vigente.
1.2 Auditoría forense	Revisión rigurosa, pormenorizada, objetiva y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.
2. Auditoría de desempeño	Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto y beneficios para la ciudadanía.
3. Auditorías al gasto federalizado	Fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios.
4. Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones y control	Se revisan las adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías, además se realizan evaluaciones a los sistemas de control interno.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, lleva a cabo otras actividades complementarias vinculadas a la fiscalización de la Cuenta Pública que resultan pertinentes en materia de la gestión pública.

Tabla 54. Revisiones complementarias de la ASF

Evaluaciones de Políticas Públicas	Valoración objetiva sobre la pertinencia de la acción gubernamental para abordar un problema de interés nacional, y su efectividad para alcanzar los objetivos propuestos, a fin de emitir un posicionamiento integral sobre la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas.
Estudios	Se refieren a investigaciones de temas diversos sobre el desarrollo del sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas, recuperada el 8 de junio de 2017.

Ahora bien, como resultado de las auditorías se obtienen observaciones, mismas que pueden ser aclarada durante el transcurso de la revisión o, en caso contrario, se pueden promover acciones de carácter preventivo o correctivo (tabla 55), siendo estas las siguientes:

Tabla 55. Acciones derivadas del proceso de fiscalización

Preventivo	Recomendación	Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.
	Recomendación al desempeño	Sugerencia para fortalecer el desempeño, actuación de servidores públicos y cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión.
	Solicitud de aclaración	Se requiere que la entidad fiscalizada documente y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.

Continúa ...

Correctivo	Pliego de observaciones	Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, así como presunta responsabilidad de infractores en cantidad líquida.
	Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.
	Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.
	Denuncia de hechos	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion, recuperada el 8 de junio de 2017.

Una de las tareas de la ASF, en cuanto al control externo, es emitir acciones correctivas sobre presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa de servidores públicos ante los órganos encargados del control interno para que éstos determinen dar inicio o no a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

4.5 Atribuciones y funciones

Con la reciente aprobación de diversas leyes reglamentarias en materia anticorrupción, se dio vida al SNA dentro del cual ASF tiene un papel preponderante al ser una de las instituciones que conforman el Comité Coordinador del propio sistema, además de que las reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, le dotó de nuevas atribuciones para la fiscalización superior.

Estas atribuciones implican más responsabilidades y también nuevos retos, para los cuales, la ASF deberá basar su actuación en su experiencia acumulada durante varios años en materia de fiscalización, así como en sus procesos operativos y marco normativo en fiscalización superior, mismos que es importante mencionar que han sido reconocidos a nivel internacional como

mejores prácticas en una revisión entre pares.¹⁸ Lo anterior, deberá de facilitar, en gran medida, enfrentar los nuevos retos de forma racional, con creatividad y análisis estratégico.

Sin duda, el que la ASF sea parte del Comité Coordinador es fundamental en la medida que, año con año, al realizar la fiscalización de la cuenta pública detecta a detalle presuntos malos manejos de los recursos públicos, estableciendo las observaciones y recomendaciones que deriven de ello, dando la oportunidad a los entes auditados que presenten la documentación correspondientes que explique lo detectado. Por ello, es que no hay una institución que conozca más a detalle las áreas de riesgo que existen y su propensión a presentar irregularidades en la asignación, uso y destino de los recursos públicos.

En este contexto de reformas, también es relevante la operación del Sistema Nacional de Fiscalización, en el cual la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016) en su artículo tercero lo define como:

El conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Así, la implementación de este sistema contribuirá enormemente a maximizar la cobertura, eficacia, homologación e impacto de la fiscalización en el país y en dónde la actuación de la ASF es determinante. Es así como la ASF está en el centro de los esfuerzos nacionales en esta materia, por lo que

18 Las revisiones entre pares surgen de la necesidad que tienen las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de verificar si sus prácticas administrativas y técnicas en materia de auditorías al desempeño, mantienen un nivel consistente, presentan un diseño adecuado, si observan lineamientos reconocidos en el ámbito profesional internacional y si cumplen las medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia, además de evaluar la forma en que la práctica de auditorías opera de manera efectiva para generar información independiente, objetiva y suficiente para que los miembros del Congreso puedan contar con los resultados del cumplimiento de las políticas y programas públicos de la gestión gubernamental.

Al tratarse de un trabajo muy especializado, se requiere que el revisor sea de la misma naturaleza y nivel que el revisado; que una EFS revise a otra EFS; de ahí el concepto de revisión entre pares. A la fecha, sólo 8 EFS en el mundo se han sujetado a este tipo de revisiones. La ASF decidió someterse voluntariamente a este tipo de revisión para evaluar su práctica de auditorías del desempeño. Expertos de la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos de América, de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, de la Auditoría Nacional del Reino Unido y de la Auditoría General del Canadá participaron en este proceso. Fragmento extraído de la página electrónica http://www.asf.gob.mx/Publicacion/44_Revision_Entre_Pares el día 16 de junio de 2017.

deberá aprovechar esta posición para coadyuvar con la operación y funcionamiento del SNA, basado en su natural liderazgo en el Sistema Nacional de Fiscalización y sobre todo en el valor que tienen las observaciones y recomendaciones que emite, como resultados de sus revisiones, para el mejoramiento en el uso y destino de los recursos públicos, así como de los procesos de los entes auditados.

Con la reforma a los 14 artículos de la CPEUM se ubica al SNA como una 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 los recursos públicos y en donde los cambios fortalecen de manera importante el control externo, es decir, los procesos e instrumentos con los que la ASF hace la revisión de la cuenta pública.

De acuerdo con este nuevo diseño, se proyecta un incremento sustancial de las tareas de la ASF, referentes, entre otros temas, a las participaciones federales que reciben los estados, así como la fiscalización del destino y ejecución de los recursos provenientes de la deuda pública que esté garantizada por la Federación, que hasta antes, no tenían las atribuciones para fiscalizarlos.

De acuerdo con el análisis de las reformas, los cambios principales se relacionan con:

- Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad, permitiendo realizar auditorías durante el ejercicio fiscal en curso. Asimismo, se faculta a la ASF para realizar auditorías en ejercicios fiscales anteriores.

Esto tiene que ver con los tiempos para realizar auditorías. A diferencia del desfase actual en donde los resultados de la revisión de la Cuenta Pública se presentaban con dos años de diferencia con respecto al año revisado (en febrero de 2017 se presentaron los resultados de la fiscalización a la cuenta pública de 2015), ahora el inicio del proceso de fiscalización podrá efectuarse a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente. Esto se vincula con la facultad de poder realizar auditorías durante el mismo ejercicio en curso y sobre actos irregulares cometidos en ejercicios anteriores.

- La ASF podrá fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

Una parte importante del gasto federal es transferido a las entidades federativas a través de dos vías: los recursos canalizados mediante el gasto federalizado programable o transferencias condicionadas en su uso y destino (Ramo 33) y las participaciones federales que son de libre administración por las entidades federativas (Ramo 28). Las primeras transferencias ya son fiscalizadas por la ASF (artículo 79, fracción I de la CPEUM) y las segundas, con las modificaciones constitucionales al artículo antes mencionado, también lo serán. Lo anterior traerá consigo que el universo auditable de la ASF se incremente de forma importante.

- La ASF podrá fiscalizar el destino y ejecución de los recursos provenientes de la deuda pública que esté garantizada por la Federación.

Ahora, la deuda pública que contraigan los estados y municipios y que esté garantizada por la Federación será revisada por la entidad de fiscalización superior. Lo anterior es muy importante ya que en los últimos años la deuda de los gobiernos locales ha crecido de forma desmesurada y sin que quede claro que en la contratación, manejo y destino de estos recursos, se haya garantizado las mejores condiciones, ni que mejoren el bienestar de la población y, más aún, en qué se han gastado éstos.

Asimismo, actualmente el financiamiento estatal se reporta de forma poco transparente (montos generales y poco desagregados), además de que se presenta una opacidad importante sobre el destino de la deuda, lo que impide conocer y evaluar el impacto social o económico que se logró en el ejercicio de los recursos.

Con esta facultad, por una parte, se estaría contribuyendo a transparentar este tipo de recursos y, por la otra, se verificaría y evaluaría que el ejercicio de los recursos de la deuda pública está en el camino correcto.

- La ASF podrá monitorear e investigar los recursos públicos que se destinen, operen o manejen mediante instrumentos financieros o cuentas privadas.

Esta nueva atribución que resulta muy pertinente para el combate a la corrupción, se refiere al hecho de que ahora a la función de fiscalización no le serán aplicables los secretos fiscal, bancario, fiduciario y bursátil. Con ello, la naturaleza privada de los instrumentos que operen o manejen recursos públicos ya no serán obstáculo para la labor de fiscalización de la ASF; también es importante mencionar que, de la misma forma, se podrán fiscalizar fideicomisos de cualquier naturaleza siempre y cuando manejen o se involucren recursos públicos.

Con lo anterior se disminuirían los obstáculos que impedían la fiscalización de los recursos públicos en cualquiera de sus formas, aún en las más sofisticadas.

- La ASF podrá investigar, substanciar y promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, en especial las que deriven en un daño al erario público.

Este es uno de los cambios más importantes del SNA ya que faculta a la ASF para promover ante el TFJA la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas catalogadas como “graves” que hayan sido detectadas en el desarrollo de sus auditorías, así como sanciones a los particulares que hayan sido vinculados con este tipo de faltas. También podrá hacer del conocimiento de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, la posible comisión de hechos delictivos.

Con ello, la ASF no sólo podrá promover ante las autoridades competentes la imposición de sanciones a los servidores públicos que corresponda, sino que irá más allá al dar seguimiento a las mismas y coadyuvar con la investigación de éstas.

- La ASF realizará un Informe General Ejecutivo sobre los resultados globales y las estadísticas más importantes derivadas de la fiscalización realizada. Asimismo emitirá informes individuales, semestrales y específicos.

Hasta antes de la reforma, los resultados de las investigaciones que la ASF realizaba en sus procesos de fiscalización superior, tardaban hasta 14 meses en hacerse públicos. La oportunidad de los datos obtenidos, así como de los hallazgos, observaciones y recomendaciones era una limitación muy grande. Con la reforma esto se modificó y habrá 2 informes adicionales que se presentarán en los últimos días de los meses de junio y octubre de cada año, con ello, los resultados de las investigaciones estarán listos en tiempo y serán oportunos.

Lo anterior, de ninguna forma, afectará la elaboración y presentación del Informe General en febrero, el cual deberá incluir un apartado con un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal correspondiente. Esto es importante sobre todo en términos de sustentabilidad de las finanzas públicas y de calidad de la información sobre las proyecciones presentadas por el Ejecutivo Federal.

Como se observa, estos cambios impactan de forma directa la actividad fiscalizadora que desarrolla la ASF, son puntos positivos sin duda y para lo cual, la Cámara de Diputados ya aprobó los recursos necesarios para que ésta institución pueda atender sus nuevas atribuciones de forma racional. No obstante, para que el SNA funcione se requiere de la coordinación y funcionamiento adecuado de todas las instituciones que lo conforman, por lo que la ASF no puede actuar sola. De poco servirá que se incremente su universo auditable y dotado de recursos, si por ejemplo, las otras instancias (sobre todo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción), fueran poco eficaces a la hora de realizar la labor que les corresponde de investigación y sanción a las faltas administrativas graves y penales, respectivamente. De la actuación conjunta de todos los involucrados dependerá, en gran parte, el éxito del sistema para prevenir y, en su caso, sancionar los malos manejos de los recursos públicos.

Con las nuevas atribuciones, la ASF tiene la oportunidad de incrementar los resultados de su trabajo y mejor la fiscalización que hace de los recursos públicos, haciendo evidente la importancia que representa el control externo y en donde esta institución, por mandato constitucional, lleva a cabo esa labor por lo que de su actuación y resultados dependerá, en gran medida de los esfuerzos institucionales para erradicar los malos manejos en la asignación, uso y destino de los recursos públicos.

Así, la entidad de fiscalización superior en nuestro país se encuentra en un momento crucial, se le ha dotado de nuevas atribuciones para que los procesos de fiscalización incidan en áreas que antes no podía revisar; se ha establecido un nuevo esquema de fiscalización de los recursos públicos que permita que los resultados de las revisiones sean oportunos permitiendo tener elementos sustantivos para apoyar la toma de decisiones que en materia legislativa corresponde, por lo que se espera que su actuación y respuesta esté a la altura de los objetivos del SNA y más aún de los requerimiento que en materia de combate a la corrupción necesitamos como país.

Sin embargo, estas reformas legislativas en materia anticorrupción no han logrado frenar la caída en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de nuestro país y los intentos para reducirlos han sido un fracaso hasta ahora.

El reporte “Índice de Percepción de la Corrupción 2016, Enfoque para México” (Transparency International y Transparencia Mexicana, 2017) señalan que en 2016, México disminuyó en 5 unidades su IPC con respecto a 2015, pasando de 35 a 30 en una escala de valores entre 0 y 100, en donde 0 es

el país peor evaluado y 100 el mejor, lo que implicó bajar 28 posiciones en el ranking internacional de un total de 176 países, ubicándolo en el lugar 123, uno de los países más corruptos a nivel internacional. Por otra parte, si se compara a México con bloques regionales, políticos y económicos a los que pertenece, los resultados son igualmente desalentadores. Por ejemplo, como integrante del G20 –que agrupa a las principales economías del mundo– nuestro país se ubica en el lugar 18 de 19 solamente por delante de Rusia y, en comparación con los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés), México es percibido como el país más corrupto al ocupar la última posición, en ambos casos, tal como se observa en la tabla (56) siguiente:

Tabla 56. Comparativo de México por regiones o bloques de países

Bloque	Países que lo integran	Posición 2016
América	32	30
BRICS ^{1/} + MINT ^{2/}	9	7
G20	19	18
OCDE	35	35
TPP ^{3/}	11	11

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la página electrónica de Transparencia Mexicana <http://www.tm.org.mx/ipc2016/>, recuperada el 26 de junio de 2017.

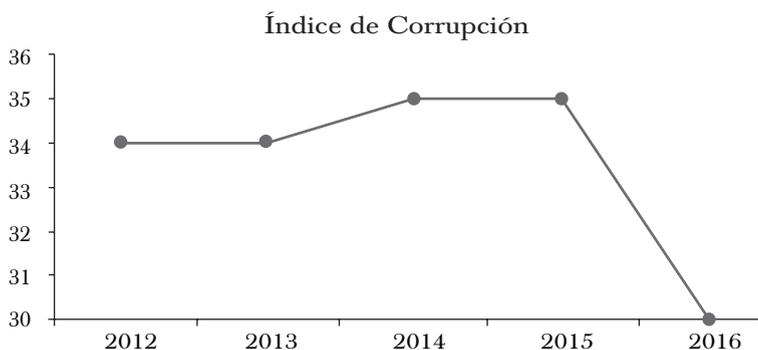
^{1/} Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

^{2/} México, Indonesia, Nigeria y Turquía.

^{3/} Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, integrado por Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Canadá, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam (Estados Unidos retiró su firma en enero de 2017).

A continuación se presentan los resultados que ha obtenido México en el IPC desde el año 2012 y hasta 2016 (gráfica 18).

Gráfica 18. Puntuación de México en el IPC 2012 – 2016



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la página electrónica de Transparencia Mexicana <http://www.tm.org.mx/ipc2016/>, recuperada el 26 de junio de 2017.

Es paradójico que sea precisamente en 2016, con respecto a 2015 (esté último, año en que se realizaron las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción), cuando el IPC en México registró su peor caída en mucho tiempo (-5 unidades), lo cual indica que no fueron en principio suficientes las reformas para reducir el efecto de los continuos escándalos de corrupción en todo el país, ni tampoco frenar la caída de México en esta medición, aspecto que revela el efecto gradual que tendrá para modificar la situación actual. De poco sirven más leyes y organismos si al final éstos solo van a ser letra muerta y elefantes blancos que solo servirán para hacer más obeso el sector público con todo lo que esto implica (más gasto tanto corriente como de inversión).

Mientras la política incida sobre la administración los casos de corrupción van a seguir impunes, por lo que más allá de hacer más leyes y organismos encargados de su aplicación, debemos pensar qué estamos haciendo para erradicar la impunidad y para que el marco jurídico existente se aplique sin distinción a quien lo haya infringido. De acuerdo con la doctora Casar, la impunidad de los delitos cometidos por servidores públicos y clasificados en los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal Federal alcanza un 99%, de acuerdo con la tabla (57) siguiente:

Tabla 57. Denuncias penales presentadas por ASF
(Periodo 1998-2012)

Cuenta Pública	Denuncias presentadas	En trámite	En reserva	No ejercicio de la acción penal	Consignadas
1998	2	0	0	1	1
1999	13	7	3	3	0
2000	2	2	0	0	0
2001	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0
2003	1	1	0	0	0
2004	4	3	0	1	0
2005	3	2	0	1	0
2006	4	4	0	0	0
2007	2	2	0	0	0
2008	10	9	0	0	1
2009	34	29	0	1	4
2010	102	99	1	1	1
2011	133	129	4	0	0
2012	134	134	0	0	0
Total	444	421	8	8	7

Fuente: Casar (2015, p. 54).

Es así que la ilegalidad impera en nuestro país y el Índice Global de Impunidad (IGI) 2016, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP) juntamente con la Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla y el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de UDLAP, lo confirman; Le Clercq y Rodríguez (2016), presentaron el IGI 2016 en donde se midió en forma comparada los grados de variación de la impunidad entre países a partir de una metodología pensada para medir estadísticamente catorce variables dentro de tres dimensiones (estructural, funcional y derechos humanos) y dos ejes transversales representativos de áreas de la gestión gubernamental (sistema de justicia y sistema de seguridad pública).

El IGI permitió analizar variaciones en los grados de impunidad en 59 países del mundo¹⁹ que reportan a la ONU cifras sobre sus sistemas de seguridad y justicia.

En el reporte del IGI 2016, México aparece clasificado en el penúltimo sitio compartiendo los cinco últimos lugares con Filipinas, Turquía, Colombia y la Federación Rusa, es decir ocupa el lugar 58 de 59 países con mayores niveles de impunidad.

Por lo anterior Casar (2015, p. 58), sostiene que:

una de las primeras acciones que tendrá que llevar a cabo el gobierno es comenzar a construir un piso mínimo de confianza y la única manera en que puede lograrse –al menos inicialmente– es disminuyendo los escandalosos niveles de impunidad. Si no hay acciones que se traduzcan en la investigación, persecución y sanción de los actos de corrupción, las expectativas sobre la inutilidad de un nuevo marco legal contra la corrupción se habrán visto satisfechas y la decepción ciudadana seguirá creciendo.

Una vez que se estableció la necesidad de fortalecer la relación entre el órgano de fiscalización y los legisladores con el afán de robustecer el control parlamentario en México, además de analizar la fiscalización que se hace a las Entidades federativas y los municipios/alcaldías mostrando que aún existen cantidades de recursos cuantiosas que permanecen sin ser revisadas y que esas auditorías se han concentrado en un porcentaje reducido de municipios, se establece un área de oportunidad de la más alta prioridad, para rendir cuentas en el eslabón más débil de la rendición de cuentas, se procedió a revisar las buenas prácticas internacionales para identificar las que pueden replicarse en el contexto nacional, finalmente se revisaron las principales atribuciones derivadas del nuevo rol de la ASF dentro del Sistema Nacional de Fiscalización y Anticorrupción, se derivan las siguientes conclusiones.

19 Estos casos corresponden regionalmente a Europa (33), Asia (9), Norteamérica (3), Sudamérica (4), Centroamérica (5) y el Caribe (5).

Conclusiones

La entrada en vigor del Sistema Nacional Anti-corrupción ha creado instituciones con nuevas atribuciones para prevenir la corrupción, en este esquema la Auditoría Superior de la Federación desempeña un papel fundamental, al ser una de las instituciones que conforman el Comité Coordinador rector del propio sistema, pero sobre todo, porque es la entidad encargada del control externo en nuestro país y responsable de la Fiscalización Superior y de sus resultados se derivan observaciones que pueden ser motivo de la aplicación de sanciones por el mal uso de los recursos públicos.

El contexto histórico y las nuevas atribuciones, sitúan a la Entidad de Fiscalización Superior en nuestro país en un momento crucial, pues tiene la oportunidad de contribuir con un mayor impacto en la fiscalización de los recursos públicos, pero más aún, porque de su actuación y resultados dependerán, en gran medida, el éxito de los esfuerzos institucionales para erradicar el problema de la corrupción.

Uno de los primeros hallazgos de este documento, es que resulta crucial fortalecer la relación de los legisladores con su órgano técnico de fiscalización, pues la labor de la última, puede coadyuvar a robustecer el control parlamentario y la reasignación de los recursos públicos basado en criterios objetivos y técnicos, que son resultado de lo observado en las revisiones de la ASF.

La ASF debe buscar la implementación de nuevos mecanismos que le permitan diversificar a los sujetos que revisa e incrementar el monto de los recursos fiscalizados, ya que la recurrencia y concentración en la revisión a través del Gasto Federalizado, ha imposibilitado que un alto porcentaje de municipios permanezca sin ninguna revisión lo que aumenta el riesgo en el uso discrecional de los recursos públicos a nivel subnacional.

Otro hallazgo relevante es que el número de auditorías que se planean y programan por parte de la ASF, no se relaciona necesariamente con la cantidad de recursos que reciben las Entidades Federativas, pues en 22 casos no se observa la relación directa. La Ciudad de México y el Estado de México, constituyen un ejemplo interesante de comparación sobre la existencia de criterios divergentes que no están en función del monto asignado y del número de auditorías que les fueron realizadas a cada uno.

En cuanto al comparativo de países, se encontró que los Entes de Fiscalización Superior comparten diversas similitudes y México en particular, no está muy distante de muchas de las buenas prácticas que tienen otros modelos de fiscalización, situación que se constata con los valores obtenidos en los indicadores IFICC e IFCP, una de las mayores debilidades que tiene México es la débil relación entre el órgano técnico de fiscalización y los legisladores, pues en otras naciones se observa que la Entidad de Fiscalización Superior es un asesor permanente que proporciona información para reorientar la asignación del gasto, basado en criterios técnicos, además de que no sólo revisan la aplicación del gasto, sino los resultados y efectos que produce, haciendo evaluaciones sobre el desempeño y con un énfasis en el impacto. En el capítulo 1 y 3 podemos observar que aún subsiste una relación limitada entre ambas y es urgente su atención, para fortalecer el control parlamentario y la fiscalización de los recursos públicos a través del vasto cúmulo de información que sobre el sector público se reporta en las distintas revisiones de la ASF.

Si bien el capítulo 4 es un breve recuento sobre las nuevas atribuciones y funcionamiento de la ASF, es necesario profundizar en las sanciones que se derivan del trabajo de la ASF, pues un número importante de denuncias se desestima y los niveles de impunidad se incrementan, por ello, los niveles

de percepción de la corrupción no sólo permanecen iguales, sino que cada vez México resulta peor evaluado, por ello se considera que es importante fortalecer la relación existente entre los actores involucrados en el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización para que la ASF puede incidir de mejor forma en este rubro.

Es fundamental que la Auditoría Superior de la Federación continúe con esa dinámica interna de transformación que la ha llevado a tener un reconocimiento derivado de su trabajo técnico y a ir ganando confianza de la ciudadanía, académicos, sociedad civil, investigadores, legisladores y todos aquellos actores que demandan el uso adecuado de los recursos públicos para atender un alto porcentaje de los males endémicos que arrastra el sector público y la nación, motivados por la corrupción, el desvío de dinero público a fines distintos a los programados y la falta de una rendición de cuentas efectiva que impacte en la calidad de vida de los mexicanos.

Referencias bibliográficas

- Arellano, D., y Coronilla, R. (2012). La corrupción institucionalizada en México. Arellano, D. (coordinador), *¿Podemos reducir la corrupción en México?. Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arteaga, A. (2003). La fiscalización superior en México: una aproximación al desarrollo reciente del control externo federal. Tesis de licenciatura. El Colegio de México, México.
- Auditoría Superior de la Federación ASF, (2010). *Auditoría Especial de Desempeño. Marco Operativo*. México.
- Auditoría Superior de la Federación ASF, (2015). *Informe General de la Cuenta Pública 2013*. Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación ASF, (2016). *Informe General de la Cuenta Pública 2014*. Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación ASF, (2017). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación ASF, (2017b). *Marco de Referencia General del Gasto Federalizado*. Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Becerra, R., y Cejudo, G. (2011). La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México. López, S.; Merino, M. y Morales, L. (coords.), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Auditoría Superior de la Federación.

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (IMCO), México.
- Casar, M. A., Marván, I. y Puente, K. (2010). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública.
- Castañeda, F. (2011). *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México*. México, ASF-UNAM.
- Cejudo, G. y Ríos, A. (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal. Merino, M., López S. y Cejudo G. (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 87-114.
- Cejudo, G. M. (2009). *La Construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las Entidades Federativas (The Construction of a New Accountability System in Federal States)*. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, (12).
- Contreras, P.A. (2014). La fiscalización superior y su impacto en las finanzas públicas. Unidad de Evaluación y Control (coordinadora) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México.
- Dahl, R.A. (2002). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la Corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 5, México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación. México.
- Feiock, R. y Ha, H. (2016). Red de socios de los gobiernos urbanos para promover el desarrollo económico. En E. Ramírez (Editor.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones y casos* (Vol. 1). CIDE.
- Figueroa, A. (2009). Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas. En A. Figueroa (Coord.), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, (pp. 145-149). Auditoría Superior de la Federación: México.
- Figueroa, A. (2008). *Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.
- Figueroa, A. (2007). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Color.
- Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles latinoamericanos*, 14(27), 56-91.
- Gaceta Parlamentaria, (2015). Año XVIII, Palacio Legislativo de San Lázaro, Anexo III, jueves 26 de febrero.
- García, N. (2009). Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados: análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005.

- García, V. (2011), Perspectivas teóricas del control de la burocracia. *Intersticios Sociales, número 1*, El Colegio de Jalisco, México.
- Giovanni, S. (1992). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE.
- Góngora, K.S. y Flores, S.M. (2014). La participación ciudadana en las tareas de fiscalización. *XIV Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación.
- Guerrero, E. (2002). *La luz en busca del cristal. Hacia una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas*. México: Instituto Federal Electoral.
- Hamilton, A. Madison, J., y Jay, J. (2001[1788]). *El federalista*. Ediciones AKAL.
- Hobbes, T. (2014[1651]). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: FCE.
- Instituto Mexicano de la Competitividad [IMCO] (2017). Índice de Información Presupuestal Municipal 2017. Disponible en URL: <http://alianzacontralores.strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2017/06/%C3%83%C2%8Dndice-de-Infomaci%C3%83%C2%B3n-Presupestal-Municipal-2017-IMCO.pdf>
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI, (2003). *Marco Teórico Metodológico*. México: Cultura de la Transparencia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, (2015). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2015.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED, (2011). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. México. Disponible en URL: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual_Transferencias.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO, (2010). *La Caja Negra del Gasto Público*. México.
- Kaufmann, D. (2000). Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile)*, 3(2), 367-387.
- Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2016). *IGI-MEX, Índice Global de Impunidad*. Universidad de las Américas Puebla. México.
- Maquiavelo, N. (1971[1531]). *Obras políticas*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Marván, L. M. (2002). *Un nuevo instrumento para ejercer el Derecho de Acceso a la Información*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. y Aramburo, M. (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la -Auditoría Superior de la Federación*. México, DF, CIDE-ASF, 1-181.
- Montesquieu, C. (2013[1748]). *El espíritu de las leyes* (Vol. 206). Ediciones AKAL.
- Morales, T. (2009). Entidades de Fiscalización Superior en México: Retos para su creación, desarrollo y consolidación. *Hitos de Ciencias Económico Administrativas 15* (42): 59-72, México.

- Moreno, A. (2010). *La confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Moreno, J.C., Trujillo, M.M. y Lámbarry, F. (2017). Lógica operativa y funcional de la auditoría como herramienta anticorrupción. Alejandro Romero Gudiño y Leonardo Bolaños Cárdenas (coordinadores) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo IV*, Cámara de Diputados, México.
- Moreno, J.C., Ocampo, B.L. (2018 en prensa). 10 variables que determinan la eficiencia del Sistema Nacional de Fiscalización en México.
- Nonell, R. (2002). *Transparencia y buen gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*. Icaria Editorial.
- Ocampo, B.L. (2016) *Sistema Nacional de Fiscalización en el Marco de los Desafíos para la Rendición de Cuentas en México*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación-Unidad de Evaluación y Control. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. México.
- Ortíz, J.A., y Cruz, J.A. [UEC] (2017). *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación-Unidad de Evaluación y Control. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. México.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC Fondo de Cultura Económica, México.
- Przeworski, A. (2011). Divided We Stand? Democracy as a Method of Processing Conflicts1. *Scandinavian Political Studies*, 34(2), 168-182.
- Przeworski, A. (2007). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En Carlos H. Acuña (compilador). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Puente, K. y Gutiérrez, A. (2014). La fiscalización y el control político del Congreso mexicano. Unidad de Evaluación y Control (coordinadora) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México.
- Ríos, A. y Cejudo, G. (2009). *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Ríos, A. y Romero, J. (2011). La fragmentación institucional de la rendición de cuentas, en Merino, Mauricio; López, Sergio y Morales, Lourdes. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, CIDE-RRC.
- Ríos, A. y Pardinás, J. (2008). *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*. no. 218 Documentos de Trabajo del CIDE. México, D.F.
- Rivas, L.A. (2014). Modelo federal para la transparencia y rendición de cuentas en México. Unidad de Evaluación y Control (coordinadora) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México.

- Romero, A. (2016). *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*. Cámara de Diputados.
- Romero, A. (2017). *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. México.
- Rose-Ackerman, S. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas. Irma Eréndira Sandoval (coordinadora) *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Siglo XXI*, México.
- Sartori, G. (2002). *La política. lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, J.A., y Emiliano, A. (2017). El estudio estadístico de la fiscalización superior y el control parlamentario. Alejandro Romero Gudiño y Leonardo Bolaños Cárdenas (coordinadores) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo IV*, Cámara de Diputados, México.
- Stapenhurst, R. (2004). *The Legislature and the Budget*, Washington, World Bank Institute.
- Unidad de Evaluación y Control UEC, (2016). *Ejercicio del Gasto Público y Temas Relevantes del Gasto Federalizado 2015*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados.
- Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, (2007). *La percepción de la ASF en la sociedad*. FCPyS UNAM.
- Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, (2009). *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su Titular y su Personal*. FCPyS UNAM.
- Ugalde, L.C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México* (Vol. 21). Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- Vásquez, P. (2010). *La planeación, el presupuesto y las políticas públicas. Los grandes problemas de México*, XII Políticas Públicas, COLMEX. Disponible en URL: <http://2010.colmex.mx/tomos2.html>
- Vaughn, R. (2000). *Transparencia (los mecanismos); gobierno abierto y rendición de cuentas*. Disponible en internet: www.usinfo.state.gov/journal.html
- Villanueva, D., Fuentes, B., Rosas, J.J., Cedeño, J.C. (2016). *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Auditoría Superior del Estado de Puebla. Grupo editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.- V. México.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 24 de febrero 2017.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación (MOASF), publicado en el DOF el 26 de abril de 2017.

Internet

Auditoría Superior de la Federación (2017). Sistema Público de Consulta de Auditorías, disponible en URL: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index> y <http://www.asfdatos.gob.mx/>

Auditoría Superior de la Federación. Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015 (2017), disponible en URL: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html#0>

Canal del Congreso (2017a). *Entrevista a Salim Arturo Orci Magaña. Candidato para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación*. [Canal del Congreso], Ciudad de México. Disponible en URL:

http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_5kdgdv4/Entrevista_a_Salim_Arturo_Orci_Maga~na._Candidato_para_ocupar_el_cargo_de_Auditor_Superior_de_la_Federacion

Canal del Congreso (2017b). *Entrevista a Alejandro Romero Gudiño. Candidato para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación*. [Canal del Congreso], Ciudad de México. Disponible en URL: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_1s8czitq/Entrevista_a_Alejandro_Romero_Gudi~no._Candidato_para_ocupar_el_cargo_de_Auditor_Superior_de_la_Federacion

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015, 2016). Recursos Federales Identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Disponible en URL: <http://www.cefp.gob.mx/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2017). Informe sobre la pobreza a nivel Municipio 2010 y 2015. Disponible en URL: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Contraloría General de la República de Chile (2017). Portal electrónico, disponible en URL: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/que-hacemos>

Contraloría General de la República de Chile (2017). Cuenta pública 2016. Disponible en URL: <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2339797/CUENTA+2016.pdf/b13304bf-cd05-fe61-67e5-59fe31dabce2>

El Financiero (11 de marzo 2015). SCJN otorga amparo a mexicanos primero. Disponible en URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/scjn-otorga-amparo-a-mexicanos-primero.html>

- Excelsior (02 de octubre de 2014). Opinión de José Woldenberg. Disponible en URL: <http://www.excelsior.com.mx/>
- Núñez, L. (2016). Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública. Tesina de maestría. México: CIDE. Disponible en URL: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1435>
- Oficina del Auditor General de Canadá (2017). Portal electrónico, disponible en URL: http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?ref=SERP&br=ro&mk-t=es-MX&dl=es&lp=EN_ES&a=http%3a%2f%2fwww.oag-bvg.gc.ca%2finternet%2fEnglish%2fadmin_e_41.html
- Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE.UU. (2017). Portal electrónico, disponible en URL: <https://www.gao.gov/about/>
- Onofre, J. (2015). Transparencia y rendición de cuentas como instrumentos para el combate contra la corrupción (Tesina de maestría). Universidad Anáhuac, México.
- Transparency International y Transparencia Mexicana (2017). Índice de Percepción de la Corrupción 2016, Enfoque para México. México. Disponible en URL: <http://www.tm.org.mx/ipc2016/>, el 26 de junio de 2017.

Anexos

Base de datos 10. Auditorías realizadas a los municipios de Baja California

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Ensenada								2	2	2		2	1	2	1	1	5	18
Mexicali							2	1	2	3	1	3	1	4	2	1		20
Playas de Rosarito								1		1				2	3	1		9
Tecate							2	2			1	2	1					9
Tijuana							2		2	3	3	3	3	5	3	5		29

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 11. Auditorías realizadas a los municipios de Baja California Sur.

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Comondú							2		2	1	3	1	2	1	1		13
Mulegé							2	2		1		2	2		1	1	11
La Paz							2	1	1		1	2	2	2	1	3	13
Los Cabos							2		2	2		2	2	1	2	3	16
Loreto								1			1	1	1	1		1	5

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 12. Auditorías realizadas a los municipios de Campeche

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Calakmul								1				1	1		2	1	1	7
Calkiní								1			1	1	1	1	1	1		6
Campeche							2		1	2			2	2	1	6	16	
Candelaria							2	2		1	2		1	1	1	2	12	
Carmen							2		1	1		1	2	1	1	5	14	
Champotón							2			2			1	1	1	2	9	
Escárcega								1		1	1	1	1	1	1	4	10	

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Hecelchakán								1	1				1	1	1	1		6
Hopelchén									1			1		1	1	1		5
Palizada																1		1
Tenabo													1	1	1	1		3

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 13. Auditorías realizadas a los municipios de Coahuila de Zaragoza

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Abasolo															1	1		2
Acuña													1	1	2	1	2	7
Allende															1	1		2
Arteaga															1	1		2
Candela															1	1		2
Castañeros															1	1		2
Cuatro Ciénegas															1	1		2
Escobedo															1	1		2
Francisco I. Madero												1	1		1	1		4

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Frontera								1							1	1		3
General Cepeda															1	1		2
Guerrero															1	1		2
Hidalgo															1	1		2
Jiménez															1	1		2
Juárez															1	1		2
Lamadrid															1	1		2
Matamoros								1		1				1	2	1	2	8
Monclova							2		3				1	1	1	1		8
Morelos															1	1		2
Múzquiz								1						1	1	1		4
Nadadores															1	1		2
Nava															1	1		2
Ocampo															1	1		2
Parras								1	1		1	1	1	1	1	1	1	7
Piedras Negras							2	2			1		1	1	1	1		8
Progreso															1	1		2
Ramos Arizpe													1	1	1	1		3
Sabinas															1	1		2
Sacramento															1	1		2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Saltillo							2			2	2	1	1	2	3	1	4	18
San Buenaventura															1	1		2
San Juan de Sabinas															1	1		2
San Pedro							2	1		1	3		2	2	1	1	1	12
Sierra Mojada															1	1		2
Torreón							2		2	1		1	1	3	3	1	4	17
Viesca											1				1	1		3
Villa Unión															1	1		2
Zaragoza															1	1		2

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 14. Auditorías realizadas a los municipios de Colima

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Armería									1		1	1		1			2	6
Colima							2			2			1	1	1	1	3	11
Comala								1					1	1			2	5
Coquimatlán									1	1		1					3	5
Cuauhtémoc								1	1								1	3
Ixtlahuacán											1							1
Manzanillo							2		1	2			2	3			3	13
Tecomán							2	1	1		3	1	1	1	1		2	11
Villa de Álvarez								2	2			1	1			1	2	9

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 15. Auditorías realizadas a los municipios de Chiapas

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Acapetahua													1					1
Altamirano													1	1				2
Amatán															1			1
Amatenango de la Frontera														1				1
Ángel Albino Corzo												1				1		2
Bejucal de Ocampo																1		1
Bella Vista											1					1		2
Benemérito de las Américas																1		1
Berriozábal																1		1
Cacahoatán																1		1
Chalchihuitán															1			1
Chamula								1	1			1	1			2	1	7
Chanal																1		1
Chenalhó										1				1	1			3
Chiapa de Corzo											1					2	1	4
Chicomuselo																1		1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Chilón								2	2		1	1		2	1	2	2	13
Cintalapa														1	1			2
Comitán de Domínguez														2	1	1	1	5
Copainalá														1				1
El Bosque															1			1
El Porvenir																1		1
Escuintla																1		1
Frontera Comalapa															1			1
Huehuetán														1				1
Huitiupán															1			1
Huixtán															1			1
Ixtapa															1			1
Jiquipilas																1		1
Jitotol																1		1
La Concordia												1	1	1	1	2		5
La Independencia														1	1	1		3
La Trinitaria														1	1	3		5
Larráinzar															1			1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Las Margaritas								2	2	2				1	1	3	2	13
Las Rosas																1		1
Mapastepec																1		1
Maravilla Tenejapa																1		1
Marqués de Comillas																1		1
Montecristo de Guerrero													1					1
Motuzintla								1	1					1	1	2		6
Ocosingo							2		1	1			2	2	1	3	2	14
Ocoatepec																1		1
Ocozacoautla de Espinosa										1				1	1	2	1	6
Oxchuc														1	1		1	3
Palenque								1	1	1		3		2	1	2	1	11
Pantelhó														1	1			2
Pijijiapan																1		1
Pueblo Nuevo Solistahuacán																	1	1
Sabanilla														1	1			2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Salto de Agua								1	1					1	1	2	2	8
San Cristóbal de las Casas								1						2	1	3	1	8
San Juan Cancuc														1	1			2
Siltepec														1	1			2
Simojovel														1	1			2
Sitalá																1		1
Tapachula							2			1	1	1	1	2	1	3	1	12
Tapilula											2							2
Tenejapa														1	1	2		4
Teopisca															1			1
Tila								1			1	1	1	1	1	2	1	7
Tonalá														1				1
Tumbalá											1	1	1	1				3
Tuxtla Chico																1		2
Tuxtla Gutiérrez							2	1			2	3	1	2	3	2	2	16
Tzimol											1							1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Venustiano Carranza													1	1	2			4
Villa Comaltitlán															1			1
Villa Corzo													1	1	2			4
Villaflores							1						1	1	2	1		6
Yéjalon													1	1				2
Zinacantan													1	1				2

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 16. Auditorías realizadas a los municipios de Chihuahua

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Ahumada																	1	1
Ascensión																	1	1
Balleza								1			1		1	1	1			5
Batopilas								1	1		1		1	1	1			6
Bocoyna								1		1			1	1	1			5
Carichí											1	1						2
Casas Grandes																	1	1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Chihuahua							2	2		3			1	3	2	2	5	20
Cuauhtémoc							2	2					1	1	1		2	9
Delicias							2	1	1					3			1	8
Guachochi							2	1	1				1	1	1	2		9
Guadalupe y Calvo													1	1		2		4
Guerrero													1	1				2
Hidalgo del Parral								1		1								2
Janos																	1	1
Juárez							2	2				2	1	3	3	2	4	19
Nonoava												1						1
Riva Palacio																	1	1
Rosales																	1	1
San Francisco de Borja												1						1
Urique															1			1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 12/01/2018).

Base de datos 17. Auditorías realizadas a los municipios de Durango

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																		
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total	
Canatlán												1	1		1			1	4
Cuencamé														1				1	2
Durango							2	2	3				2	3	3	1	2	18	
Gómez Palacio						2	2	1	1				2	2	1	1	2	12	
Guadalupe Victoria													1	1				1	3
Lerdo						2	2	1	1				1	2	1		2	9	
Mezquital						2	2					1	1			1	1	8	
Nuevo Ideal							1											1	
Poanas									1									1	
Pueblo Nuevo							1					1		1		1	2	6	
San Dimas								1	1					1	1	1	1	6	
Santiago Papasquiaro								1	1					1	1	1	1	6	
Súchil												1						1	
Tamazula							1					1			1		1	4	
Topia										1								1	

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 18. Auditorías realizadas a los municipios de Estado de México

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Acambay de Ruiz Castañeda														1	1			2
Almoloya de Alquisiras											1							1
Almoloya de Juárez							1			1					1			3
Atizapán de Zaragoza								1	1		3	2			1			8
Atacomulco												1			1			2
Chalco														1	1			2
Chicoloapan														1				1
Chimalhuacán							2	2			1	1	2	2	1			11
Coacalco de Berriozábal								1										1
Cuautitlán Izcalli							2					1	1	1	1	1		6
Ecatepec de Morelos								3	3		3	3	2	2	2			18
Huehuetoca													1	1	1			3
Huixquilucan											3							3
Ixtapaluca													1	1	1	1		4

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Ixtlahuaca									1	1		1			1			4
Jilotepec															2			2
Jiquipilco										1						1		2
La Paz														1	1	1		3
Luvianos													1					1
Melchor Ocampo																1		1
Metepec														2				2
Morelos										1								1
Naucalpan de Juárez							2		1	2	2	3	1	2	1	2		16
Nezahualcóyotl									2	1	1	2	1	3	2	2	2	16
Nicolás Romero														1	1	1	1	4
Nopaltepec										1								1
Rayón														1				1
San Felipe del Progreso								1	1			1	1	1		2		6
San José del Rincón								1	1			1	1	1	1	2		7
San Mateo Atenco															1			1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Sultepec												1						1
Tejupilco													1					1
Temascalcingo														1	1			2
Temascaltepec													1					1
Temoaya													1	1	1			3
Texcoco																1		1
Tlalnepantla de Baz							2						3	1	1	1	1	9
Toluca							2	1	1					2	4	1	3	14
Tultepec															1			1
Tultitlán							2							1		1		4
Valle de Chalco Solidaridad														1	3	1	1	6
Villa de Allende														1	1			2
Villa Victoria													1	1				2
Zacualpan												1		1				2
Zumpango															1			1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 19. Auditorías realizadas a los municipios de Guanajuato

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Abasolo														1	1	1		3
Acámbaro										2				1	1	1		5
Apaseo el Alto														1		1		2
Atarjea											1							1
Celaya								1	1		1			2	2	2	1	10
Comonfort														1	1	1		3
Dolores Hidalgo																		
Cuna de la Independencia Nacional								1					1	1	1	2	1	7
Guanajuato														1	2	2		5
Huanímbaro														1				1
Irapuato								2		3	2	1	1	1	2	3	4	18
Jerécuaro														1	1	1	1	4
León								2		3	2	1	3	2	2	4	4	23
Manuel Doblado														1		1		2
Pénjamo								2	1	1		1	1	1	1	2	1	10
Purísima del Rincón														2				2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Salamanca								2	2		1			1		2		8
Salvatierra										1					1	1		3
San Felipe								1	1		1	1	1	1	1	2	1	8
San Francisco del Rincón														1				1
San Luis de la Paz								1							1	1		3
San Miguel de Allende									1		1	1		2	2	2	2	10
Santa Cruz de Juventino Rosas														1	1	1		3
Silao de la Victoria														2		2		4
Valle de Santiago								2	2	1				1	1	1		8
Victoria											1							1
Villagrán															1			1
Xichú											1							1
Yuriria									1	1						1		3

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 20. Auditorías realizadas a los municipios de Guerrero

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Acapulco de Juárez							2			3	1	1	2	3	1	5	3	21
Acatepec								1			1			1	1	2	1	7
Ahuacuotzingo														1				1
Alcozauca de Guerrero															1			1
Arcelia														1				1
Atlixnac															1	1		2
Atoyac de Álvarez														1	1			2
Ayutla de los Libres							2	1			1			1	1	2	2	10
Chilapa de Álvarez								2			2		1	2		1	2	10
Chilpancingo de los Bravo							2		1	1			1	2	2	3	2	14
Cochoapa el Grande															1	1		2
Copanatoyac																1		1
Coyuca de Benítez									1					1	1		1	4
Coyuca de Catalán										1								1
Cuajinicuilapa														1	1			2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Putzamala de Pinzón													1					1
Eduardo Neri													1	1				2
Florencio Villarreal										1								1
General Heliodoro Castillo										1			1					2
Huitzuc de los Figueroa													1	1	1			2
Iguala de la Independencia								2	1		1		3	1	1	1		10
José Joaquín de Herrera												1	1		1			3
Juchitán													1					1
Leonardo Bravo																1		1
Malinaltepec										1			1	1				3
Metlatónoc														1	1			2
Olinalá													1	1				2
Ometepec													1	1	2	1		5
Petatlán													1	1				2
Quechultenango												1	1	1				3
San Luis Acatlán								1	1				1	1	2	1		7

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
San Marcos											1				1			2
Taxco de Alarcón								1			1		2		1	2	1	8
Tecoanapa											1				1	1		3
Técpan de Galeana													1		1	1		2
Tepecoacuilco de Trujano													1		1			2
Tixtla de Guerrero													1	1	1	1		3
Tlacoachistlahuaca														1	1			2
Tlalchapa											2							2
Tlapa de Comonfort													1	1	2	1		5
Xochistlahuaca								2							1	1		4
Zihuatanejo de Azueta													1	1		1		3
Zirándaro													1					1
Zitlala													1					1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 21. Auditorías realizadas a los municipios de Morelos

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																		
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total	
Axochiapan									1				1		1			1	4
Ayala								1	1						2			2	6
Cuautla							2			2				2	1			2	9
Cuernavaca							2	1	1	2		1	1	1	2	1	4	15	
Emiliano Zapata																1	1	2	
Jiutepec							2			1	1						2	6	
Jojutla														1			1	2	
Miacatlán										1								1	
Ocuituco																1		1	
Puente de Ixtla											1	1	1	1	1	1	1	5	
Temixco							2	2		1					1		1	7	
Tepoztlán																	1	1	
Tetela del Volcán								1					1	1	1			4	
Tlalnepantla											1							1	
Tlaltizapán de Zapata										1					1		1	3	
Tlayacapan												1						1	

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Totolapan												1						1
Yautepec							2	2					1	1	1			7
Yecapixtla																	1	1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 22. Auditorías realizadas a los municipios de Nayarit

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Acaponeta												1		1	1		1	4
Bahía de Banderas							2	2				1		1			2	8
Compostela								2	1			1			1		1	6
Huajicori												1	1	1	1	1	1	6
Jala														1				1
La Yesca								1	1				1	1	1	1		6
Rosamorada								1		1				1	1		1	5
Ruíz															1			1
San Blas															1	2	2	5

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Santiago Ixcuintla							2			2			1	1	2	1	2	11
Tecuala								1		1		1					1	4
Tepic							2			1	1	2	2	2	2	1	3	16
Xalisco																	1	1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 23. Auditorías realizadas a los municipios de Oaxaca

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Acatlán de Pérez Figueroa									1	1				1	1	1		5
Heroica Ciudad de Huajuapán de León										1				1		1		3
Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza								2			2			1	1	1		7
Heroica Ciudad de Tlaxiaco															1	1		2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Huautla de Jiménez								1		1				1	1	1		5
Loma Bonita																		2
Magdalena Apasco												2						2
Mariscala de Juárez ^{v/}							2											2
Matías Romero Avendaño b/													1					1
Miahuatlán de Porfirio Díaz																1		1
Oaxaca de Juárez							2		1	1	3	1	2	4	2	5		21
Putla Villa de Guerrero															1			1
Salina Cruz								1							1			2
San Agustín Loxicha ^{v/}							2	1		1	1	1		1				6
San Bartolomé Loxicha ^{v/}											1							1
San Blas Atempa												1						1
San Jacinto Amilpas															1	1		2
San José Chiltepec																1		1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
San José Tenango ^{av}								1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6
San Juan Bautista Tuxtepec							2		1	1		1	1	2	1	2	2	12
San Juan Guichicovi														1				1
San Juan Mazatlán														1				1
San Lorenzo Cacaotepec																1		1
San Mateo del Mar ^{av}												1			1			2
San Miguel Soyaltepec													1	1	1	1		3
San Pablo Etla															1	1		2
San Pedro Huilotepec ^{av}												1						1
San Pedro Mixtepec Distrito 22														1				1
San Pedro Pochutla							2			1			1	1	1	1		6
San Pedro y San Pablo Ayutla ^{av}											1							1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Santa Cruz Amilpas																	1	1
Santa Cruz Xoxocotlán								2						2	1	1	1	7
Santa Lucía del Camino																	1	1
Santa María Atzompa																1	1	2
Santa María Chilchotla ^{av}									1				1	1	1			4
Santa María Tlahuitoltepec ^{av}														1				1
Santa María Tonameca										1								1
Santiago Amoltepec ^{av}														2	2			4
Santiago Juxtlahuaca													1	1	1			3
Santiago Pinotepa Nacional													1	1	1			3
Santiago Yaveo								2										2
Santo Domingo Tehuantepec									1					1	1	1		4

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Tlaxiáac de Cabrera																1		1
Villa de Tuúutepec de Melchor Ocampo							2	1				2		1	1	1		7

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 24 Auditorías realizadas a los municipios de Querétaro

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Amealco de Bonfil							2		1	2			1	1	1	1	2	11
Cadereyta de Montes							2	1		1			1	1	1	1	2	10
Colón									1		1						1	3
Corregidora							2		1						2	1	6	6
El Marqués							2						1	1	1	2	7	7
Huimilpan								1	1								2	2
Jalpan de Serra																1	1	1

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Landa de Matamoros													1				1	2
Pedro Escobedo								1									1	2
Peñamiller											1							1
Pinal de Amoles								1		1	1	1	1	1	1	1	1	7
Querétaro								3	2	2	2	2	2	2	2	2	4	19
San Joaquín											1							1
San Juan del Río							2			1	1	1	2	2	2	1	2	11
Tequisquiapan								1					1				1	3

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 25. Auditorías realizadas a los municipios de Quintana Roo

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Bacalar													1				1	2
Benito Juárez							2			3	1	3	3	3	3	1	1	17
Cozumel							2		2				1				1	6
Felipe Carrillo Puerto								2	1			2	1		1	3	2	12

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
José María Morelos									1		1	1		1	1	1	1	7
Lázaro Cárdenas								1			1	1	1			2		5
Othón P. Blanco							2	1		2	1	1	1	1	4	3	2	17
Solidaridad							2			2	1	1	2	2	1	2	1	12
Tulum										1		1					1	3

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 26. Auditorías realizadas a los municipios de San Luis Potosí

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Aquismón									1		1		1	1	1	2	1	8
Axtla de Terrazas								1						1	1	1		4
Ciudad del Maíz																1		1
Ciudad Valles							2	2			1	1	1	2	1	2	1	11
Coxcatlán													1		1			2
Guadalcázar										1	1	1			1	1		4
Matehuala								1			3		2					6
Matlapa													1	1	1	1	1	4

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Mexquitic de Carmona								1		1							1	3
Rioverde							2	1		2				1	1	1	1	9
San Luis Potosí							2	1	2	3			2	2	2	2	6	22
Santa María del Río									1					1				2
Soledad de Graciano Sánchez							2	1										3
Tamasopo														1	1	1		3
Tamazunchale							2	1	1	1		1	1	1	1	2	1	10
Tampamolón Corona															1			1
Tancanhuitz												1			1			2
Tanlajuás ^{s/}												1		1	1			3
Villa de Guadalupe											1							1
Villa de Ramos							1	1						1	1	1		5
Xilitla								1		1				1	1	2	1	7

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 27. Auditorías realizadas a los municipios de Sinaloa

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Ahome								2			2	2	2	2	2	1	4	15
Badiraguato									1	1						1		3
Choix									1							1		2
Concordia											1							1
Culiacán									3	2			1	3	4	2	5	20
El Fuerte							2						1	1	2	1		7
Elota								1									1	2
Escuinapa								1				1						2
Guasave								2		1	1		1		1	1	2	9
Mazatlán							2		1	3	2			3	1	1	3	16
Mocorito								1										1
Navolato							2				1					1	4	4
Rosario											1							1
Salvador Alvarado							2											2
Sinaloa										2	1		1	1	1	1	2	9

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 28. Auditorías realizadas a los municipios de Tabasco

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Balancán								1					1		1	1		4
Cárdenas							2		1	1			1	1	1	2	3	12
Centla									2	1				1	1	1	2	8
Centro							2	2	2	3			1	2	3	3	1	17
Comalcalco							2	2		2	3		1	2	2	2	3	17
Cunduacán							1				1		1	1	1	2		6
Huimanguillo							2			1			1	1	1	2	3	10
Jalapa																	1	1
Jalpa de Méndez															1			1
Jonuta													1	1	1	1		3
Macspana							2	1	1	1			1	1	1	2	1	10
Nacajuca									1			1						2
Paraíso								1				1						2
Tacotalpa									1			1	1	1	1	1	2	7
Teapa													1					1
Tenosique								1							2	1		4

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 29. Auditorías realizadas a los municipios de Tamaulipas

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Aldama										1								1
Altamira							2						1	1	1	2		7
Bustamante											1			1				2
Ciudad Madero													1	1	1	3		6
El Mante								1	1				1	1				4
González							1											1
Hidalgo							1											1
Matamoros							2		1	3	1	2	1	3	1	5		19
Miquihuana ^{a/}											1							1
Nuevo Laredo							2			1	1	3	2	2	1	2		14
Reynosa									3	3	1	3	2	2	1	3		16
Río Bravo														1		1		2
San Fernando									1									1
Tampico							2	2			1		1	1	2	1		9
Tula								1			1	1	1	1	1			5
Valle Hermoso								1										1
Victoria							2	2		1				2	2			9
Xicoténcatl										1								1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 30. Auditorías realizadas a los municipios de Tlaxcala

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Apizaco							2	2		1				1	1	1	2	10
Alzayanca											1	1					1	3
Calpulalpan								1									1	2
Chiautempan							1			1	1	1	1	1	2	2	2	8
Contla de Juan Cuamatzi															1			1
Cuapiaxtla											1							1
El Carmen Tequexquitla											1	1	1		1	1	1	4
Huamantla							2		1	2	1	1	1	1	2	1	3	13
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros								1			1	1	1					3
Panotla														1				1
San Damián Texóloc ^{al}																	1	1
San Francisco Tetlanohcan													2					2
San Pablo del Monte							2		1				1	1	2	3	3	10

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Tetla de la Solidaridad																1		1
Tlaxcala							2			1	3		1	1			2	10
Tlaxco								1		1	2		1	1			2	8
Yauhquemehcan									1						1			2
Zacatelco								1									1	2

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 31. Auditorías realizadas a los municipios de Veracruz

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Acayucan															1	1		2
Álamo Temapache									1		1		1	1	1	3	2	9
Altotonga														1				1
Alvarado													1					1
Atlahuilco												1						1
Atzacan															1			1
Boca del Río													1	3	3			7

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																Total	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15		16
Cazones de Herrera														1				1
Chicontepec															1			1
Coatzacoalcos							2	2				3	3		2	2		14
Córdoba									1				1		1	1		4
Coscomatepec															1			1
Cosoleacaque															1	1		2
Ixhuatlán de Madero										1					1			2
Ixtaczoquitlán														1				1
Las Choapas								1	1				1	1	1	2	1	8
Martínez de la Torre																	1	1
Mecayapan ^{al/}												1						1
Minatitlán									1			1			2	2		6
Orizaba															1			1
Pánuco								1						2	1	1		5
Papantla							2		1	1			2	1	1	3	2	13
Perote														1	1	1		3

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Poza Rica de Hidalgo								1								1		2
San Andrés Tenejapan ^{v/}												1						1
San Andrés Tuxtla							1	1				1	1	1	1	3	1	9
San Juan Evangelista													1					1
Santiago Tuxtla													1	1				2
Sayula de Alemán													1					1
Soteapan											1			1				2
Tantoyuca								2	2	1			1	1	2	1		10
Tehuipango ^{v/}													1	1	1			2
Tempoal													1	1	1			2
Tequila												1						1
Tezonapa										1			1	1				3
Tierra Blanca														1				1
Tihuatlán														1	2			3
Tres Valles													1					1
Tuxpan									1					1	1			3

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Ursulo Galván															1	2		3
Veracruz							2		1	2	2	1	1	2	3	3		17
Xalapa						2				3	2	2	3	2	3	4		19
Zongolica													1	1				2
Zozocolco de Hidalgo													1					1

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Base de datos 32. Auditorías realizadas a los municipios de Yucatán

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Cantamayec ^{al}													1					1
Chankom ^{al}											1							1
Chemax						2	2			1			1	1	1	1		8
Chichimilá											1							1
Conkal										1					1			2
Dzán ^{al}																1		1
Dzemul ^{al}											1							1
Espita										1			1	1	1			3

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Hunucmá										1	1					2		4
Izamal																2		2
Kanasín								1						1	2	1		5
Maxcanú											1							1
Mayapán ^{av}												1						1
Merida						2	2	1	2	3	1	1	3	2	2	5		21
Motul											1				1			2
Muna											1							1
Oxkutzcab								1	1		1			1				4
Panabá											1		1					2
Peto									1		1			1				3
Progreso								1		2	2			1	1	3		8
Sotuta											1							1
Teabo												1						1
Tekax								1		1	1	1	1	1	1	2		7
Temozón													1	1				2
Ticul										2						2	1	5
Timucuy											1							1
Tixcacalcupul											2							2

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Tizimín								2		1	1		1	1	1		2	9
Tzacab														1				1
Umán								1							1	2	1	5
Valladolid							2			1	1		1	1	3	3		12
Yaxcabá											1		1	1	1	1		5

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 16/01/2018).

Base de datos 33. Auditorías realizadas a los municipios de Zacatecas

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Calera																1		1
Chalchihuites												1						1
Fresnillo							2		1	1		1	3	1		3		12
General Francisco R. Murguía													1		1	1		3
Guadalupe							2			1	1				1	1	2	8
Jerez															2		3	5

Continúa ...

Municipios	Cuenta Pública 2000-2016																	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Jiménez del Teul ^{v/}												1						1
Mazapil							1	1						1			1	4
Nochistlán de Mejía										1								1
Ojocaliente																	1	1
Pinos							2	1	1	1	1	1	1	1	1	2		9
Río Grande								1			1				1		1	4
Saín Alto													1	1				2
Sombrerete							2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Valparaíso								1	1	1	1	1	1	1	1	1		6
Villa de Cos								1				1	1	1	1	1		5
Villanueva										1								1
Zacatecas								2	1	1	2			1	1	1	1	9

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Público de Consulta de Auditorías ASF (consultado el 15/01/2018).

Directorios

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Edgar Romo García
Presidente

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales
Vicepresidenta

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Vicepresidente

Dip. Arturo Santana Alfaro
Vicepresidente

Dip. María Ávila Serna
Vicepresidenta

Dip. Sofía del Sagrario De León Maza
Secretaria

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Secretaria

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Secretaria

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla
Secretario

Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria

Dip. Verónica Bemúdez Torres
Secretaria

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Secretaria

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretaria

Junta de Coordinación Política

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
**Presidente y Coordinador
del Grupo Parlamentario PAN**

Dip. Carlos Iriarte Mercado
Coordinador del Grupo Parlamentario PRI

Dip. Francisco Martínez Neri
**Coordinador del Grupo Parlamentario
PRD**

Dip. Jesús Sesma Suárez
**Coordinador del Grupo Parlamentario
PVEM**

Dip. Norma Rocío Nahle García
**Coordinadora del Grupo Parlamentario
MORENA**

Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo
Coordinador del Grupo Parlamentario MC

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
**Coordinador del Grupo Parlamentario
PANAL**

Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco
Coordinador del Grupo Parlamentario PES

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Presidente

Dip. Luis Maldonado Venegas

Secretarios

Dip. Fidel Almanza Monroy
Dip. Rafael Arturo Balcázar Narro
Dip. Enrique Rojas Orozco
Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia
Dip. Eukid Castañón Herrera
Dip. Minerva Hernández Ramos
Dip. Jaime Mauricio Rojas Silva
Dip. Hugo Eduardo Martínez Padilla
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. Araceli Damián González
Dip. Aarón González Rojas
Dip. Gonzalo Guízar Valladares
Dip. Luis Alonso Pineda Apodaca
Dip. Armando Alejandro Rivera Castillejos
Dip. María Guadalupe Cecilia Romero
Castillo
Dip. Salomón Fernando Rosales Reyes
Dip. María Esther de Jesús Scherman Leño
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda
Dip. María Monserrath Sobreyra Santos
Dip. María Luisa Sánchez Meza
Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

Secretario técnico

Mtro. Isaac Rojkind Orleansky

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

Titular

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez
Mtra. María del Carmen Lastra y Lastra
Dra. Guadalupe Blanca Leticia
Ocampo García de Alba

Secretario técnico

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

**Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación.
Repensar la fiscalización y el control parlamentario en el ámbito
nacional e internacional**

Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2018
en los talleres de Alta impresión SA de CV,
Calzada de las Armas 567 Col. Providencia,
Delegación Azcapotzalco.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC

