


Artículo

## El control de la fiscalización en la Administración Pública Federal. La corresponsabilidad de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública

Trejo Hernández, Irene Emilia

*Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y, es Postdoctora en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la Universidad de Alcalá, México*

 irenetrejo78@hotmail.com

Artículo recibido: 22 septiembre 2017

Aprobado para publicación: 19 octubre 2017

---

### Resumen

Usando el enfoque de políticas públicas y gobernanza, este artículo analiza los elementos básicos de coordinación que deben existir dentro de las estructuras gubernamentales, para su desarrollo efectivo y eficiente, y como un factor esencial para la implementación de buenas prácticas y mejores acciones gubernamentales. Control administrativo y control del gobierno son estudiados. Se describen los elementos actuales de la auditoría en México, enfatizando las actividades realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, así como su necesaria coordinación y corresponsabilidad. Finalmente, se hace hincapié en la necesidad de una mejor coordinación entre estas instituciones en su trabajo de auditoría.

### Palabras clave

Políticas públicas, fiscalización, coordinación.

---

## Abstract

Using public policy and governance approaches, this article focus on the basic elements of coordination that must exist within government structures, for their effective and efficient performance, and as an essential element for the accurate implementation of good practices and better governmental actions. Administrative and government control are here outlined. Also, the current elements of the audit in Mexico are outlined, emphasizing the activities carried out by the Superior Audit Office of the Mexican Federation and the Ministry of Public Audits (*Secretaría de la Función Pública*) as well as their necessary coordination and co-responsibility. Finally, the article emphasizes on the need for better coordination between these organizations in their audit work.

## Key words

Public policies, control, coordination.

---

## Preludio

La principal tarea de los órganos de fiscalización, es revisar que todo ente gubernamental cumpla con la obligación de entregar cuentas claras y transparentes del ingreso y destino de los recursos públicos asignados en el presupuesto federal, así como en la presentación de los logros alcanzados en el ejercicio correspondiente.

El objeto de las acciones de revisión que se llevan a cabo mediante controles internos y externos, es obtener respuestas certeras a través de la legalidad, la fiscalización, la oportunidad, la gestión y/o la eficiencia. Así, la fiscalización constituye un mecanismo de rendición de cuentas si se entrelaza con procesos de aprendizaje organizacional para incidir en el desempeño y con la atención oportuna de las observaciones a la cuenta pública y sanciones cuando haya incumplimientos o desvíos.

Las actividades conjuntas entre la Auditoría Superior de la Federación (control externo) y la Secretaría de la Función Pública (control interno), han dado solo algunos resultados en la gestión pública del gobierno federal, ordenando los gastos en función de los propósitos autorizados por la Cámara de Diputados y vincularlos con los resultados de la planeación del gasto y para presentar informes periódicos sobre los avances en el ejercicio; además de añadir la obligación de las entidades de someterse a procesos de evaluación del desempeño, sobre la base de indicadores de gestión alineados con la planeación del desarrollo, no obstante que, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación ha realizado diversas denuncias relativas al manejo irregular de recursos públicos, sin que incidan en la actividad de las instituciones involucradas porque la capacidad de seguimiento y/o sanción es prerrogativa de otras instituciones como el propio Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos de control interno, el ministerio público, entre otros.

Los resultados obtenidos de nuestros sistemas de control de fiscalización y rendición de cuentas, no han trascendido en las proyecciones gubernamentales, toda vez que no definen claramente las áreas de oportunidad y riesgo, porque tanto el Poder Ejecutivo y como el Legislativo no han coincidido en el criterio vinculante de incorporar los resultados como un beneficio para la toma de decisiones, sino solo como opinión o conocimiento del tema; asimismo, las instituciones encargadas del control interno y externo, no logran ponerse de acuerdo con aquéllas encomendadas a la procuración y administración de justicia, argumentando la autonomía de poderes, situación que deteriora las relaciones de coordinación y efectividad.

Por lo anterior, es necesario el fortalecimiento de políticas públicas que involucren la dualidad de la responsabilidad del control de fiscalización entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización; mediante mejores sistemas de control que propicien mecanismos interinstitucionales de coordinación en las tareas de auditoría gubernamental interna y externa, 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 que, aunque similares, permitan la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, persiguiendo entre otros objetivos, generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control, así como asegurar la inclusión de la evaluación de los organismos auditores e identificar los cambios legales estructurales y normativos que permitan fortalecer los órganos fiscalizadores, obteniendo en consecuencia, una gobernabilidad oportuna, eficiente y eficaz.

El presente capítulo consta de IV apartados: I. Políticas Públicas y Gobernabilidad, se analiza elementos básicos de estudio para entender el actuar coordinado que debe existir al interior de la estructura gubernamental y su desarrollo eficaz y eficiente como punto clave en la obtención de buenas prácticas y mejores actuaciones gubernamentales; II. Control Administrativo y Sistema de Control, se estudia la importancia sistematizada que debe tener todo ente a efecto de obtener mejores resultados en las acciones encomendadas mediante la utilización de sistemas que permitan el entrelace entre instituciones claves y la eficacia de resultados; III. Panorama de la Fiscalización en México, se expone genéricamente la actualidad de la fiscalización en México, principalmente, las actividades a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública; y, IV. La corresponsabilidad de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública en materia de fiscalización, se resalta la necesidad de la participación coordinada que deben seguir teniendo dichas instituciones en su labor de fiscalización, una como parte del Poder Legislativo (control externo) y la otra, como parte del Poder Ejecutivo (control interno).

## I. Políticas Públicas y Gobernabilidad

La conformación y actuación hoy en día de la Administración Pública Federal ha sido resultado de los diversos procesos de desarrollo histórico implementados por los múltiples gobernantes en el poder, lo que propicia en ocasiones avances y en otros casos retrocesos o bien estancamientos en el manejo de las diversas materias en las que el Estado interviene, siendo la Administración Pública un elemento esencial de la organización del

Estado para el ejercicio de sus poderes, sin embargo, ¿cómo se controla para que la Administración Pública actúe conforme a derecho y ejercite su competencia en condiciones mínimas de eficiencia y eficacia?. La respuesta a la interrogante anterior tiene su origen en los diversos mecanismos de control internos y externos que le aplican:

- Controles internos: la jerarquía y los órganos internos de control especializados en la gestión, y
- Controles externos: la normatividad a la que debe ajustar su actuación, así como la función jurisdiccional.

La gobernabilidad como cualidad de gobernable (Real Academia Española, 2017), requiere el establecimiento de criterios de evaluación que determinen los elementos estructurales de su composición. Desde la concepción de la gobernabilidad, el régimen del Estado debe ser efectivo sin que esté distanciado de soluciones eficientes. La gobernabilidad se puede medir por la implementación de instituciones políticas que se identifican con la solidez, flexibilidad y coherencia, dentro de las cuales se desenvuelve una burocracia eficiente, así como sus procedimientos de continuidad. La única opción de conocer al gobierno es mediante su organización y sus actividades implementadas por las políticas públicas, por lo que a medida que el gobierno se exterioriza, es como podemos conocerlo (Guerrero, Implementación de Políticas como Gobernabilidad, 1995: 34-38); así se entiende a la gobernabilidad, como el cumplimiento de las políticas públicas.

Con la finalidad de saber cómo el gobierno puede ser eficaz en sus tareas y promesas, más aún, cómo puede ser eficaz en el ofrecimiento de soluciones a los problemas que aquejan a un país, a un sector de la sociedad y porque no decir, al interior de las propias instituciones gubernamentales que auxilian en las actividades administrativas encomendadas, por ejemplo, al Poder Ejecutivo, es que surge la denominación política pública como parte fundamental de la gobernabilidad. El redimensionamiento del Estado, tiene como búsqueda principal reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer los poderes del Estado; determinar cuáles son los fines públicos por cumplir, a través de qué instrumentos y opciones de acción. A esta racionalidad y publicidad es la que se contribuye con el análisis y diseño de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, El Estudio de las Políticas Públicas, 2007: 15).

El gobierno constituye un proceso de construcción de políticas, por lo que normalmente conceptualizamos a la política pública como aquello que el gobierno determina hacer o no hacer; éstas son una diversidad de opciones que incluyen toma de decisiones hechas por órganos y servidores públicos. Son todas las acciones de gobierno identificadas por el comportamiento real que intenta poner en acción las metas propuestas. Por ello, un gobierno puede ser calificado de eficaz de acuerdo al porcentaje de la meta preestablecida, lo que a su vez determinará el grado de gobernabilidad (Guerrero, Implementación de Políticas como Gobernabilidad, 1995: 39-43).

Para entender qué son las políticas públicas, Guerrero (Políticas Públicas: interrogantes, 1993: 84) señala que es necesario “entrañar un objeto, campo o estudio definido. Ese objeto o materia es, el gobierno. Y más en concreto, un aspecto del gobierno: su acción pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional”. Por su parte, Cardozo Brum (1993: 167) argumenta que “las políticas constitu-

yen productos de los procesos de toma de posición del Estado, frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables”.

En México, las políticas públicas que pretenden ser aplicadas o bien continuadas, tienen su origen en la planeación nacional del desarrollo que determine el Ejecutivo Federal; así, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento administrativo que contiene las principales políticas públicas a seguir por los gobernantes en el poder, sin embargo, ello no limita que conforme avance el mandato presidencial surjan o se observen problemas en la sociedad en general, en un sector en particular o bien al interior de las instituciones que por su trascendencia puedan ser consideradas e incorporadas a la planeación gubernamental para el cumplimiento de los objetivos trazados.

La base constitucional de la planeación en México se encuentra sustentada en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable al fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, lo que imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación. El artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

De acuerdo con Cardozo Brum (1993:p. 23-24), la democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, pues ella es la condición de entrada necesaria para la corrección de las políticas públicas implementadas o por implementar, toda vez que exige rendimiento de cuentas sin dejar de lado las decisiones erróneas y nocivas aumentando la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente en la medida que se objetiva su finalidad.

No obstante, lo anterior, la planeación requiere de un consenso globalizador e intenso, es por ello que no todos los gobiernos han dirigido sus acciones conforme al plan nacional, ni han estructurado la política con base en la nación. La presupuestación por programas resalta la importancia de los objetivos de los programas y de los medios alternativos para lograrlos, pero no pone atención a la implementación u operación de los programas públicos. Por ello, cada problema público posee su propia especificidad y circunstancia, y por lo tanto, las políticas para su atención y tratamiento deben ser específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempo, toda vez que no todos los problemas tienen escala e importancia nacional. La singularidad de los problemas y opciones ajustadas es la clave de una política pública, gobernar no es intervenir siempre ni en todo lugar y momento; el diseño de políticas públicas son las acciones estratégicas de acción que le corresponde al gobierno implementar para el cumplimiento de sus objetivos encomendados (Cardozo Brum, 1993: 31-32).

El análisis de las políticas públicas puede ayudar a reconstruir el sentido público del Estado. La desincorporación, desregulación objetiva, liberación y apertura, entre otros, no son procesos para dismantelar y extinguir al Estado sino para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser. Las políticas públicas suponen

gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas compatibles con el marco normativo constitucional que permiten descubrir, denunciar y corregir las acciones gubernamentales en curso (Cardozo Brum, 1993: 21-33).

Cardozo Brum (1993: 36), sostiene que “Gobernar por políticas públicas significa el redescubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficacia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanción”.

Por lo tanto, se trata de implementar políticas susceptibles de soporte legal constitucional, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica que permitan el mejoramiento de un gobierno comprometido con la gestión administrativa a su cargo, estableciendo para tal efecto objetivos y metas como resultado de la observación no solo los grandes problemas sino también aquellos que parecen no ser trascendentales, pero que abundando en el contenido de ellos resultan ser una rendija o una gota de agua con la que poco a poco se pierde contenido sustancial para el país.

La implementación es lo que explica la gobernabilidad del Estado; los estudios de implementación de políticas ayudan a descifrar por qué el gobierno hace eficiente o no su labor encomendada; la implementación es la identificación de las causales que provocan los cambios y los razonamientos de justificación de dichos cambios en el proceso de gobierno (Aguilar Villanueva, La implementación de las Políticas, 2003). La gobernabilidad se encuentra implícita en el control de Poder Ejecutivo por el Legislativo y de éste por los ciudadanos, la alternancia, la realización periódica de elecciones y otras formas de participación de plena vigencia de los derechos políticos y sociales y, de manera especial, la injerencia colectiva en la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, es decir, las condiciones materiales de igualdad y equidad así como la adecuación entre medios y fines de la autoridad asegurando las mejores condiciones para el Estado; así, la eficacia gubernamental es el atributo principal e insustituible de la gobernabilidad (Ojeda Paullada, 2001: 239-251).

La emisión de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no son condiciones suficientes para el éxito de una política, toda vez que no todos los factores estarán previstos en las leyes y programas o simplemente no son tomadas en cuenta. Los gobernantes son mejores cuando se legisla sobre las condiciones problemáticas encontradas, sin embargo, el éxito de una política pública se encuentra en la implementación y no solo en su diseño, por el contrario, el fracaso de las políticas se encuentra mayoritariamente en las decisiones gubernamentales, pudiendo ser éste teórico o técnico, en el sentido que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado. Por consiguiente, la cuestión básica de una política pública se encuentra en la dirección y el control para lograr una ejecución disciplinada y productiva (inter-

comunicación, incentivos, supervisiones, entre otros)(Aguilar Villanueva, La implementación de las Políticas, 2003, 26, 32-33).

Las políticas de acuerdo con sus características peculiares pueden clasificarse, entre otras, en dos sectores:

1. De acuerdo a la magnitud del cambio propuesto, y
2. El grado de consenso en torno a las metas marcadas en el proceso de implementación.

Existen estudios que refieren que los cambios graduales acumulativos tienden a producir mayor respuesta positiva que los cambios drásticos, en virtud que será más difícil poner en práctica las políticas que obligan al cambio total o casi mayoritario que aquellas que proponen cambios marginales en las relaciones establecidas, no obstante, se debe partir del supuesto que la eficiencia de la política pública depende del tipo de política a implementar y de los factores específicos que la rodean para el cumplimiento de objetivos, mismos que pueden ser variables. Por consiguiente, resulta más favorecedor que la implementación de políticas públicas dé mayores resultados en virtud del consenso en torno a las metas de influencia sobre el proceso de implementación como elemento de cambio (Aguilar Villanueva, La implementación de las Políticas, 2003: 114-116).

Es trascendente resaltar que cuando los objetivos normativos son precisos y su relevancia está establecida con claridad, son de gran sustento para la implementación de los programas, por consiguiente, es necesario que la normatividad que sustente una política a implementar establezca con claridad la instancia gubernamental encargada de aplicar las directrices y los programas correspondientes así como en su caso, las unidades administrativas que serán competentes para emplear y controlar los resultados de la política pública, a efecto que las actuaciones sean objetivas y congruentes. En ese mismo sentido, toda implementación normativa en las políticas públicas debe tener implícitamente una teoría causal respecto a la manera de alcanzar objetivos, por lo que una teoría causal requiere que los vínculos causales entre lo gubernamental y el logro de objetivos sean perfectamente comprendidos y, que las autoridades competentes de implementar el programa tengan la suficiente y clara atribución para el logro de las metas planteadas, eliminando la mayor discrecionalidad posible, toda vez que una norma tiene mayor éxito de acatamiento si se establecen con claridad las acciones que la dependencia encargada de aplicar y controlar la política, va a realizar(Aguilar Villanueva, La implementación de las Políticas, 2003: 337,338, 341).

Por lo anterior, para la implementación de políticas públicas, es necesaria para determinar si hay o no posibilidades que los elementos de análisis resulten en estrategias de acción con objetivos y metas determinadas y que la normatividad jurídica sea adecuada para dar satisfacción y eficiencia al bien común encomendado al Estado, procurando que contengan los mayores elementos esenciales para implementar el cambio y solucionar la irregularidad detectada; así, las políticas públicas con el apoyo del Derecho Administrativo y la actividad gubernamental serán abordadas con mayor regularidad y éxito, fusión que es requerida para el logro de los objetivos planteados y una gobernabilidad exitosa.

## II. Control Administrativo y Sistemas de Control

Una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental; es la acción pública para provocar efectos o impactos. Ives & Thoening (1992: 94) señalan que "toda intervención pública concreta, engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos". El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de la producción y conocer por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública dieron o no los efectos esperados (Ives & Thoening, 1992).

Dentro de la planeación administrativa y de políticas públicas, el control administrativo resulta indispensable para sistematizar sus actividades y funciones con la finalidad de adecuarlas a los objetivos de mejora de cada uno de los propósitos de desarrollo, por ello, se debe mejorar la capacidad gubernamental para garantizar el uso de los recursos públicos a través de la implementación de políticas públicas que controlen diversos problemas, como los servicios públicos y la infraestructura gubernamental, entre otros.

El objeto del control está constituido por cuatro elementos indispensables:

1. La legalidad;
2. La fiscalización;
3. La oportunidad,
4. la gestión y/o la eficiencia.

La legalidad refiere a la verificación de los actos administrativos apegados a la normatividad jurídico administrativa correspondiente; la fiscalización es la inspección y vigilancia de los actos administrativos derivados de los planes y programas establecidos y ejecutados o en ejecución; la oportunidad, son las medidas administrativas preventivas y posteriores a los actos administrativos a efecto de cumplir con los planes y programas y, la gestión es la acción de administrar, es el control de resultados o de eficiencia. Por lo tanto, el objetivo del control es la congruencia entre los resultados y los fines de la planeación y, la medición de los resultados y fines en eficacia y eficiencia (Lanz Cárdenas, 1987: 484, 833).

El control administrativo (Lanz Cárdenas, 1987: 483-486) deberá llevarse a cabo mediante los sistemas o procesos establecidos en los planes y programas correspondientes para una efectividad precisa (política pública), en ese sentido, es deber del gobierno federal ejercitar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Lanz Cárdenas (1987: 472) afirma que "...el control administrativo comprende no solo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino la idea moderna de la 'previsión', en la que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos".

Perfeccionar y unificar los sistemas de fiscalización, fortalece los mecanismos de vigilancia y sanción sobre la base de un concurrente marco jurídico administrativo actualizado y moderno para que la sistematización de las prácticas y los procesos de operación se realicen en apego a la legalidad. El marco jurídico del control



administrativo es la normatividad jurídico administrativa que da sustento y garantía a las políticas gubernamentales dentro de un Estado de Derecho (Lanz Cárdenas, 1987: 465, 466, 487).

Es necesario retomar la implementación de controles administrativos permanentes; si bien es cierto México está en el camino correcto en términos del diseño y la implementación de las múltiples reformas a la Administración Pública dentro de los cuales se encuentra el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, el reto clave consiste en mejorar el desempeño de la función administrativa equilibrando la flexibilidad y los mecanismos de control al integrar sistemas de medición del desempeño y de supervisión y vigilancia en el marco de la rendición de cuentas y la transparencia en corresponsabilidad entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública como principales entes; sin embargo, se debe considerar que un exceso de flexibilidad puede llevar a abusos y errores de gestión, mientras que, por otro lado, la falta de flexibilidad presenta el riesgo de crear acciones ineficientes y sin capacidad de respuesta, por lo tanto, una implementación cuidadosa del control administrativo y una supervisión, vigilancia y evaluación permanente, incluso aún la agudización de sanciones, pueden ayudar a construir sobre las buenas prácticas y corregir las desviaciones, asegurando la sustentabilidad de los cambios y los resultados a corto y largo plazo, sin olvidar que la continuidad y homologación de actos mediante la implementación de sistemas de control, es crucial para lograr un mejor gobierno que atienda las necesidades de sus ciudadanos a través de políticas públicas eficaces, principales acciones que, en materia de fiscalización, pretenden implementar el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización.

Para adentrarnos más al tema, ¿qué es un sistema de control?, partimos del significado de sistema que deviene del latín *systema* y es el “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”(Real Academia Española, 2017); por su parte, el vocablo control proviene del francés *contrôle* y expresa “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” (Real Academia Española, 2017).

La evolución de la humanidad se ha caracterizado por la especialización siempre creciente, impuesta por la gran cantidad de datos, de técnicas y estructuras teóricas en cada campo de estudio, por lo que es necesario analizar no solo partes y procesos aislados sino resolver los problemas basados en organización y orden unificados como resultado de la interacción dinámica de partes; las características constitutivas de algo no son explicables a partir de las características aisladas de ese algo. Así, conceptos, modelos y leyes parecidas surgen constantemente en campos diversos, pero sobre la misma base de organización, los sistemas. Éstos, son un instrumento útil para el conjunto de elementos en interacción, considerando el conjunto de todas estas partes concebibles y reducirlas a un conjunto de dimensiones razonables y ordenadas de acuerdo a sus características y objetivos. En ese sentido, un sistema que alcanza un equilibrio de orden muestra, de cierta forma, un comportamiento finalista (Bertalanffy, 1986: 30-34, 38, 55, 94, 98, 136).

Existen sistemas abiertos y cerrados, sin embargo, el modelo abierto es el más utilizado para dar orden al caos que se pretende organizar, como por ejemplo, la fiscalización de recursos públicos. Para Bertalanffy (1986: 156) “en el sistema abierto es termodinámicamente posible el aumento del orden y la disminución de la entropía. La magnitud –información- es definida por una expresión formalmente idéntica a la entropía

negativa... un sistema abierto consigue tender –activamente- hacia un estado de mayor organización, es decir, pasar de un estado de orden inferior a otro de orden superior, merced a condiciones del sistema”.

Es indispensable, para que un sistema resulte efectivo, la necesidad de la retroalimentación, cuya finalidad, según Bertalanffy (1986: 156), “puede alcanzar -reactivamente- un estado de organización superior, merced a –aprendizaje-, o sea a la información administrada al sistema”. Siguiendo al citado autor (1986: 167), la retroalimentación es, en general, el modelo básico en un proceso circular en el cual parte de la salida es remitida de nuevo, como información sobre el resultado preliminar de la respuesta, a la entrada, dando como consecuencia que el sistema se autorregule, sea para mantener ciertas variables y dirigirse a nuevas metas planteadas.

La finalidad de aplicación de un sistema es, en definitiva, el control de algo en específico. El control, de acuerdo con Robbins & Coulter (2005: 458), “es el proceso que consiste en supervisar las actividades para garantizar que se realicen según lo planeado y corregir cualquier desviación significativa”, sin embargo, no siempre se tiene la certeza que las actividades se realicen conforme a lo establecido ni que los objetivos planeados se cumplan aun cuando se encuentre en una normatividad jurídico administrativa que vincule obligatoriamente a los sujetos normados, por ende, el control es de suma importancia por ser el vínculo final entre el objetivo planeado y la eficacia en los resultados.

El control permite el seguimiento tanto positivo como negativo de los objetivos planteados y con ello la retroalimentación para emprender las acciones preventivas o correctivas necesarias para lograrlos y cumplir las metas propuestas, lo que permite transparentar los procesos de control en su totalidad, es decir, desde su implementación hasta sus resultados finales.

Chiavenato (2001: 767, 771-776), establece que un sistema es un todo organizado o complejo; es un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario; la esencia de cualquier sistema es el objetivo, un fin predeterminado, un plan, una línea de acción, un estándar, una norma, una regla decisoria, un criterio, una unidad de mando. Desde esta visión, Chiavenato señala que el control es un proceso cíclico, compuesto de cuatro fases:

1. Establecimiento de estándares y criterios: los estándares representan el desempeño deseado y, los criterios, las normas que guían las decisiones. El control implica una comparación con estándares establecidos previamente para poner en marcha la acción correctiva cuando se presenta un desvío inaceptable;
2. Observación del desempeño: la observación o verificación del desempeño o del resultado busca obtener información precisa de lo que se controla. La eficiencia de un sistema de control depende de la información inmediata sobre los resultados anteriores transmitidos a quienes tienen el poder para introducir cambios;
3. Comparación del desempeño con el estándar establecido: la comparación no sólo busca localizar las variaciones, erróneas o desvíos, sino también predecir otros resultados futuros, y
4. Acción correctiva: el objetivo del control es indicar cuándo, cuánta, cómo y dónde debe ejecutarse la corrección.

Un sistema de control que sea eficaz da como resultado que las acciones se realicen con la finalidad garantizada de los objetivos planteados; la eficacia radica esencialmente en facilitar el logro de los objetivos planteados; comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados para la autorización, procesamiento, clasificación, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección físicas; es un proceso organizacional que constituye una fortaleza a la planeación de acciones ejecutadas por el personal que utilice este sistema, y que permita optimizar las funciones y desarrollar con eficiencia las actividades enfocadas al control.

En materia de fiscalización, mediante la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización y sus diversos sistemas de control administrativo, se impide que las políticas públicas aplicadas puedan ser abandonadas o bien se lleven a cabo de forma anómala, incorrecta, con fines distintos a los planeados y que dañen el interés general que se trata de preservar. El control administrativo a través de sistemas de control, son políticas públicas que mediante acciones gubernamentales de naturaleza preventiva y de verificación posterior (observaciones preventivas y/o correctivas), garantizan la correcta administración de los recursos del Estado, así como la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal y la utilización congruente del gasto público federal (Lanz Cárdenas, 1987: 472-473), actividades que, en materia de fiscalización, son implementadas por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

### III. Panorama de la fiscalización en México

Existe un amplio nivel de control y supervisión, tanto al interior como al exterior de los distintos órganos que desempeñan la función pública gubernamental. La lucha contra la opacidad, la discrecionalidad y la corrupción es un tema nacional que no pasa de moda. Por ello, se han aplicado acciones orientadas a mejorar la coordinación, considerando que la desvinculación de los órganos de fiscalización, las diferencias en cuanto a mandatos, marcos legales, planeación de revisiones, metodologías por aplicar e inclusive, calendarios de entrega de resultados, limitan el alcance de sus esfuerzos y, por lo mismo, la efectividad de las labores de los órganos en materia de auditoría gubernamental.

La Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos deben tener la capacidad de mantener una vigilancia permanente sobre el desempeño de los entes públicos, toda vez que la principal acción de los órganos de fiscalización, es revisar que todo ente gubernamental cumpla con la obligación de entregar cuentas claras y transparentes del ingreso y destino de los recursos públicos asignados en el Presupuesto, así como en la presentación de los logros alcanzados en el ejercicio.

El control externo e interno de fiscalización, permiten obtener respuestas certeras. El control externo, es llevado a cabo por una entidad independiente al ente auditado, que en el caso de México, se lleva a cabo bajo

una serie de principios y normas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corriendo a cargo de la Auditoría Superior de la Federación; el control interno, abarca al conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales, con objeto de examinar el gradual avance del cumplimiento de sus metas y objetivos y la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes. El principal propósito de este control, es el logro de los objetivos institucionales, un sistema de auto vigilancia que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y operativa, y cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable. Dicha acción en el ámbito federal la lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública.

No obstante, los esfuerzos coordinados de dichos entes, los resultados no han llegado afectar las proyecciones gubernamentales, pues no se han consolidado para definir áreas de oportunidad y riesgo; por ello los sistemas de control conjuntos entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, no han dado los resultados que se esperan de la gestión pública.

En el año 2010 surge la necesidad de formar un frente común (sistema de control) en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional, interviniendo el control interno y externo de fiscalización; para tal efecto se consolidó el Sistema Nacional de Fiscalización mediante 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Dicho sistema se estableció, 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, y a través del mismo se persigue, entre otros objetivos, generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno, que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno; de asegurar la inclusión de la evaluación del control interno de los organismos auditores e identificar los cambios legales estructurales y normativos que permitan fortalecer a los Órganos de Control del Poder Ejecutivo.

En las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización del 22 de julio de 2015(SNF, 2017), se establecieron los siguientes objetivos:

1. Propiciar un ambiente de coordinación entre todos los integrantes del Sistema;
2. Generar las condiciones para que los integrantes del Sistema desempeñen sus funciones bajo los mismos estándares y con capacidades institucionales similares;
3. Establecer, revisar y actualizar las normas profesionales de auditoría gubernamental basadas en las normas internacionales de fiscalización superior de la INTOSAI.
4. De acuerdo a lo consultado en su página web (Intosai, 2017), la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), es la organización central para la fiscalización pública exterior; es un organismo autónomo, independiente, apolítico, no gubernamental con un

estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Desde hace más de 50 años, ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas entidades fiscalizadoras superiores en sus respectivos países.

5. Definir las estrategias, metodologías, políticas y directrices, para la planeación, programación y seguimiento de actividades propias de la auditoría gubernamental;
6. Promover la evaluación de los sistemas de control interno, así como la implementación de las mejores prácticas en la materia;
7. Determinar los mecanismos de creación de capacidades, intercambio de información y generación de conocimiento en materia de auditoría gubernamental entre sus integrantes;
8. Impulsar el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como las de disciplina financiera, e
9. Impulsar el funcionamiento efectivo de la participación social en la gestión, seguimiento y vigilancia de los recursos federales transferidos.

Hasta noviembre de 2016 (SNF, 2017), se convocó a siete reuniones plenarios del Sistema Nacional de Fiscalización, cuyos objetivos principales fueron:

1. Firmar el pronunciamiento para impulsar la creación del Sistema (año 2010);
2. Definir el alcance y las líneas estratégicas del Sistema (año 2011);
3. Informar del avance en cada ámbito de acción y presentación del Plan Estratégico del Sistema, así como la firma de las Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del Sistema (año 2012);
4. Presentar la publicación con las primeras normas del Marco Normativo del Sistema, avances, impacto y retos para consolidar el Sistema, así como diversos informes de avance en los asuntos de interés (año 2013);
5. Presentar la actualización de las Normas Profesionales de Auditoría ya existentes del Sistema, adopción de un nuevo conjunto de normas correspondientes a los principios fundamentales de la auditoría del sector público; asimismo, se redefinió la estructura orgánica del Sistema (año 2014);
6. Destacó el compromiso institucional para apoyar y fortalecer el Sistema, toda vez que, hasta ese momento, se proyectaba como pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción por lo que fue necesario mantener la estrecha colaboración, desde las diversas esferas de actuación para lograr la eficaz puesta en marcha del Sistema en mayo del siguiente año (año 2015), y
7. Impulsar al Sistema a fin de coadyuvar a la estrategia anticorrupción a partir de la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (año 2016).

Cabe destacar que, el 23 de junio de 2017, se celebró la Primera Reunión Plenaria del Sistema Nacional de Fiscalización, desde que se instaló el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. En dicha reunión se dieron a conocer los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización aprobados por el Comité Rector y que establecen el marco de actuación para los integrantes y funcionamiento del Sistema, además, de la

integración formal de sus siete grupos de trabajo, para la atención de situaciones específicas o relevantes, así como la temática sobre la que deberán versar sus respectivos planes de trabajo para el año fiscal que corre (SNF, 2017).

Conforme al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el Sistema Nacional de Fiscalización se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción (sistemas de control vinculados), por lo tanto, las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevan a cabo en forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos, o bien del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

Lo anterior deriva de lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND, 2017), que establece como estrategia transversal el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM); con dicho programa se busca tener con un gobierno orientado a resultados, eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía; que optimice el uso de los recursos públicos, y que utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación, política pública que hasta el momento se ha desarrollado con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización.

El Sistema Nacional de Fiscalización para el cumplimiento de su objeto y a la directriz del Sistema Nacional Anticorrupción debe, conforme a los artículos 38, 40 y 41 del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016:

1. Crear un sistema electrónico en términos delo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México;
2. Informar al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales;
3. A través de su Comité Rector ejecutará el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia, la 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.

Conforme a su Decreto de creación, el Sistema Nacional Anticorrupción como eje rector del Sistema Nacional de Fiscalización, tiene entre sus principales responsabilidades:

- El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción,
- El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

Con la entrada en vigor de dicho Sistema, se conformó el Comité Coordinador por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Dicha instancia es responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, mismas que deben ser implementadas por todos los Entes públicos (entendiéndose como tal, conforme al artículo 3 fracción VI del citado Decreto, a los Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno).

Por lo tanto, con la conjunción del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización (Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública como principales instituciones rectoras en dichos sistemas de control), el Estado maximiza la importancia de la vigilancia de las acciones para prevenir y sancionar la corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos, o bien del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública, pretendiendo con ello abarcar en mayor grado, las actuaciones de los servidores públicos que por obligación y convicción deben cumplir su encargo y por ende, en el mejoramiento del buen funcionamiento de los entes públicos.

## V. La corresponsabilidad de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública en materia de fiscalización

Las facultades y ámbito de acción de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, constituyen un logro en materia de supervisión y control, tanto desde la perspectiva interna como externa en los ámbitos federal, estatal y municipal; sin embargo, no se puede ocultar la fragmentación de estas

dos instancias por causa de las diferencias en mandato, marcos legales y metodologías que han contribuido a limitar el alcance y efectividad de sus acciones.

La Secretaría de la Función Pública, después del desafortunado Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013, mediante el cual se marcó su desaparición y transferencia de atribuciones al supuesto Órgano Constitucional Autónomo que se proponía crear en materia anticorrupción; hoy día conforme a sus atribuciones nuevamente reconocidas formalmente mediante el Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, que además abrogó al del 02 de enero de 2013, fortaleció sus funciones para consolidarse como parte fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción y posicionarse como la Dependencia del Poder Ejecutivo encargada del control interno, fiscalización y auditoría, mejores prácticas de gobierno y de mejora continua a los recursos humanos y la simplificación administrativa y de gobierno abierto, entre otros.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y su última reforma del 19 de mayo de 2017, determinan que la Secretaría de la Función Pública le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio;



- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y emitir las normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como, realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias;
- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo;
- Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes;
- Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;
- Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;
- Formular y conducir en apego, y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad;
- Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal;
- Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán to-

mar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;

El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 2017, dispone que dicha dependencia del Ejecutivo Federal es la responsable del control interno en la Administración Pública Federal y tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que emita el Presidente de la República; asimismo, realizará sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y las políticas que establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se coordinará con la Auditoría Superior, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización para el establecimiento de los procedimientos que les permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas atribuciones.

La Secretaría de la Función Pública, en cumplimiento de sus atribuciones, señaló entre otros aspectos, en su Cuarto Informe de Labores 2015-2016 (SFP, 2016: 31-48), lo siguiente:

- Derivado de las reformas a su Reglamento Interior publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2015, se inició la actualización, emisión y difusión de la Guía General de Auditoría Pública, así como 7 guías específicas, coadyuvando con ello a las mejores prácticas de auditoría pública y a la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Con el objeto de otorgar mayor soporte a la fiscalización en la Administración Pública Federal, se realizaron auditorías y visitas de inspección a las dependencias y entidades cuya finalidad preponderante fue la prevención, detección y combate de prácticas corruptas de servidores públicos y, en su caso, la emisión de recomendaciones que contribuyan a la mejora de su desempeño, por lo que durante el periodo de octubre de 2015 a junio de 2016, se promovió la recuperación de recursos para resarcir daños patrimoniales detectados por las diversas instancias fiscalizadoras por 2,284.7 millones de pesos;
- Dentro del marco de las auditorías realizadas por los Órganos Internos de Control, durante el periodo antes citado, se promovió la recuperación para resarcir daños patrimoniales detectados por diversas instancias fiscalizadoras por 517.4 millones de pesos, así como el logro cuantitativo de las funciones de auditoría por un total de 1.8 millones de pesos;
- Durante el periodo del 1 de septiembre de 2015 al 30 de junio de 2016 derivado de las auditorías a programas federalizados (Seguro Popular, FonMetro, entre otros) se obtuvieron reintegros a la Tesorería de la Federación por un total de 1,688.3 millones de pesos, como consecuencia de diversas irregularidades detectadas tales como: destinar recursos a fines distintos a los autorizados, pagos en exceso, falta de documentación comprobatoria, falta de aplicación de penas convencionales, recursos no devengados y no reintegrados y rendimientos financieros generados.

De lo anterior, se advierte que la Secretaría de la Función Pública aún y cuando ha tenido constantes obstáculos en el desarrollo y consolidación de sus funciones, es pieza clave para materializar el Sistema Nacional An-

ticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, reforzando sus facultades en materia de control interno, que han contribuido a la recuperación de recursos públicos.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2016: 15-60) y su constante perspectiva sistémica de rendición de cuentas, base fundamental del Sistema Nacional de Fiscalización, ha ido implementado políticas públicas en materia de combate a la corrupción dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, al ser una Entidad de fiscalización que no solo analiza y determina las irregularidades en la cuenta pública sino también lo que las ocasiona.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, define a la Auditoría Superior de la Federación como el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a que se refieren los artículos 74, fracciones II y VI y 79 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2017, dispone en su artículo 1:

“La Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la fiscalización superior, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables”.

Conforme a dicho instrumento normativo, la fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior de la Federación comprende la revisión de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones.

En cumplimiento a sus atribuciones, dicho Órgano dividió el universo auditable en cuatro grandes grupos, (Informe General de la Cuenta Pública 2015):

1. Sector Público Presupuestario con una muestra de 13.6%;
2. Gasto Federalizado con una muestra del 63.3%;

3. Otros conceptos fiscalizados (cuentas de balance, deuda pública, fideicomisos, entre otros) con una muestra del 37.1%, y
4. Los ingresos ordinarios del sector público presupuestario con una muestra del 33.4%.

De la fiscalización a la Cuenta Pública 2001 a la 2014, la recuperación de recursos públicos asciende la cantidad total de 108,886.30 millones de pesos y, por lo que corresponde a la Cuenta Pública 2015 (al 8 de febrero de 2017) se ha recuperado un monto de 1,435 millones de pesos, cifra que puede incrementarse conforme se dé cumplimiento a las observaciones correspondientes. Aunado al hecho de avanzar en la determinación de correcciones en la mejora de la gestión pública por lo que corresponde al control interno de los entes públicos.

Se puede señalar, que la mayor contribución de la Auditoría Superior de la Federación al Sistema Nacional de Fiscalización en su conjunto, proviene de su posición independiente y su capacidad para identificar e informar sobre fallas sistémicas en el gobierno; invierte los recursos adicionales para identificar e informar sobre vulnerabilidades del sistema y fallas de control interno, con un enfoque estratégico que destaca las fortalezas principales de dicho órgano y no pone en peligro su función tradicional de auditoría (OCDE, 2015: 11).

Por consiguiente, las acciones realizadas por la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, conforme a su marco normativo, resulta implícitamente la colaboración entre estas dos instituciones para el fortalecimiento del control interno y externo a su cargo; tan es así que, si bien el Sistema Nacional Anticorrupción como pieza clave en dicho sector, agrupó a estas dos instituciones para el combate a la corrupción desde sus distintos enfoques de competencia, dicho esfuerzo ya había sido emprendido desde el año 2001 mediante el Convenio de Colaboración Técnica e Intercambio de Información del 08 de mayo de 2001 y que quedó sin efectos derivado del Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información del 27 de marzo de 2007 (ASF, 2017) celebrados entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

Como objeto del citado Convenio, se establecieron los mecanismos de coordinación y colaboración técnica entre dichas instituciones, así como el intercambio de experiencias e información que, en el ámbito de sus respectivas competencias, requirieran ambas para el cumplimiento de sus atribuciones. Asimismo, como objetivos específicos, entre otros, se establecieron los siguientes:

1. Articular un sistema que permita la cobertura e impacto de la fiscalización sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre el destino de los recursos públicos, con absoluto respeto a la división de poderes;
2. En el marco de homologación del sistema de contabilidad pública, la adopción de normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, entre otros, que permitieran la práctica más eficiente de las auditorías y revisiones y la consolidación de la información financiera y presupuestal en los tres niveles de gobierno;
3. Establecer esquemas de coordinación a efecto que las observaciones, acciones y recomendaciones, entre otras, sean oportunamente atendidas y solventadas por las entidades fiscalizadas;

4. Promover en el ámbito de sus competencias la cultura de legalidad y rendición de cuentas mediante el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de control que propicien la transparencia en la gestión pública y contribuyan a la adopción de las mejores prácticas administrativas.

En dicho Convenio también se establecieron compromisos de acciones individuales encaminadas a la colaboración mutua de información, formación y fiscalización que contribuyeran al fortalecimiento de los mecanismos de control y propiciaran la transparencia de la gestión pública y la adopción de mejores prácticas administrativas.

Desde septiembre de 2015 a junio de 2016 (SFP, 2016: 42) como acciones de coordinación entre estas dos instituciones, se realizó lo siguiente:

1. Reuniones de trabajo de coadyuvancia para solventar las acciones y recomendaciones de la Cuenta Pública 2014 y ejercicios anteriores;
2. La Secretaría de la Función Pública, por conducto de sus Órganos Internos de Control, llevó a cabo seguimiento puntual de las acciones solventadas y en proceso reportadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Resulta relevante señalar, que como resultado de la colaboración entre estas dos instituciones, entre marzo y mayo de 2016, los entes fiscalizados contestaron oportunamente los requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación, correspondiendo a 2,834 acciones atendidas de la Cuenta Pública 2014; asimismo, se promovió la atención de 9,372 acciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación derivadas de las revisiones a las cuentas públicas 2012, 2013 y 2014, como resultado de atención a las acciones pendientes de solventar, acciones que en cuentas públicas anteriores no se habían logrado (SFP, 2016: 43).

Conforme al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, otra actividad de trascendencia llevada a cabo de forma dual, es aquella encomendada para presidir el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y cuyas acciones encomendadas son:

- El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- La 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.

Dicha colaboración se amplía para homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, así como para aprobar las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo y en el ámbito de sus respectivas competencias realicen las siguientes acciones:

- Identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para contribuir a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada;
- Revisar los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción, y
- Elaborar y adoptar 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.

Por ello, el 4 de marzo de 2016 se realizó la segunda reunión del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, en la que se trataron y acordaron, entre otros temas relevantes, los esquemas de denuncias, la plataforma virtual del Sistema Nacional de Fiscalización y los Lineamientos en materia de control interno y herramienta de autoevaluación de la integridad.

En junio de 2016, se llevaron a cabo reuniones de los cinco grupos de trabajo, en los cuales se definieron acciones a realizar para cumplimentar los objetivos planteados (SFP, 2016: 41-42):

1. Normas Profesionales;
2. Control Interno;
3. Jurídico Consultivo;
4. Contabilidad Gubernamental, y
5. Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público y de Tarea sobre la Plataforma Virtual del Sistema Nacional de Fiscalización.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, deben llevar a la práctica un esquema de coordinación, intercambio de información y el desarrollo de procesos concurrentes que determinen la existencia de irregularidades, la aplicación de sanciones y la modificación de estructuras y prácticas conducentes a la afectación del interés general, a través de políticas públicas aptas que permitan fortalecer sus resultados frente a los entes auditados, además de establecer principios, bases generales 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.

## Conclusiones

El control de fiscalización, debe llevarse a cabo mediante sistemas establecidos en los planes y programas correspondientes para una efectividad precisa, que permita anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz, ello a través de mecanismos de prevención o corrección de acciones gubernamentales en el gasto público.

La coordinación y comunicación entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública ha cumplido paulatinamente los vínculos necesarios para dar mayor certeza y fortaleza al control interno y externo.

A partir de la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción y por consiguiente del Sistema Nacional de Fiscalización, la dualidad Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública, debe referir a mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los principales órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con base en una visión estratégica, que entre otros objetivos, generen homologación normativa en materia de control (interno y externo) que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno.

Con la conjunción del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización (Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública como principales instituciones rectoras en dichos sistemas de control), el Estado maximiza la importancia de la vigilancia de las acciones para prevenir y sancionar la corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos, o bien del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública, pretendiendo con ello abarcar en mayor grado, las actuaciones de los servidores públicos que por obligación y convicción deben cumplir su encargo y por ende, en el mejoramiento del buen funcionamiento de los entes públicos.

Es necesario que el Sistema Nacional Anticorrupción no debilite las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, por el contrario, que las dote de herramientas jurídicas para que el mal uso de los recursos públicos pueda ser sancionado rigurosamente, toda vez que, al no existir sanciones claras, los operantes del gasto burlan éstas e incrementan el despilfarro de recursos del gasto público, que en la mayoría de veces es para beneficio propio.

Los resultados que deriven de la fiscalización del gasto público, y por consecuencia, sus sanciones, deberán ser vinculatorios para cualquier instancia jurisdiccional, judicial o administrativa, con el objeto de no desaparecer los procesos que logren corregir o dismantelar el actuar del servidor público fuera de la norma y, con ello, salvaguardar el buen uso del gasto público.

Lograr el establecimiento de mecanismos preventivos y correctivo permanentes, a través de sistemas de control que permitan visualizar la trayectoria de fiscalización y su cumplimiento por parte de los entes auditados, lo que conlleva a una gobernabilidad que promueva el desarrollo económico y social.

La dualidad Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, deben utilizar análisis inflexibles con datos duros para respaldar e impulsar las muy necesitadas reformas institucionales en la Administración Pública Federal y posteriormente al local y municipal, encaminadas a mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción. ✎

## Referencias/References

- Aguilar Villanueva, L. (2003). *La implementación de las Políticas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ASF. (2016). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. México: ASF.
- ASF. (23 de Julio de 2017). Obtenido de [http://www.asf.gob.mx/uploads/52\\_Convenios\\_con\\_otros\\_entes/C\\_SFP.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/52_Convenios_con_otros_entes/C_SFP.pdf)
- Bertalanffy, L. V. (1986). *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardozo Brum, M. (1993). La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública*, 167.
- Chiavenato, I. (2001). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: Mc Graw Hill.
- Guerrero, O. (1993). Políticas Públicas: interrogantes. *Revista de Administración Pública*, 84.
- Guerrero, O. (1995). Implementación de Políticas como Gobernabilidad. *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, 26, 34-38.
- Intosai. (15 de junio de 2017). Obtenido de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>
- Ives, M., & Thoenin, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Lanz Cárdenas, J. (1987). *La Contraloría y el Control Interno en México*. México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica.
- Ojeda Paullada, P. (2001). Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. *Democracia y gobernabilidad* (págs. 239-251). México: UNAM.
- PND. (17 de julio de 2017). Obtenido de <http://pnd.gob.mx/>
- Real Academia Española. (15 de Junio de 2017). Obtenido de <http://www.rae.es/>
- Robbins, S., & Coulter, M. (2005). *Administración*. México: Pearson Educación.
- SFP. (2016). *Cuarto Informe de Labores*. México: Talleres de impresión de estampillas y valores de la SHCP.
- SNF. (18 de junio de 2017). Obtenido de <http://www.snf.org.mx/vii-reuni%c3%b3n-plenaria-del-snf.aspx>
- SNF. (15 de junio de 2017). Obtenido de <http://www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx>.



## Sobre la autora/About the author

Irene Emilia Trejo Hernández.(irenetrejo78@hotmail.com) es Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y, es Postdoctora en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la Universidad de Alcalá.

## URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riceg.org>

*RICEG es una publicación semestral de IAPAS – Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y la H. Cámara De Diputados de México. RICEG es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 4.0.*

*RICEG is a biannual publication of IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and The Mexican Parliament (Cámara de Diputados). RICEG is an electronic free open-access Journal licensed under 4.0 Creative Commons.*

