

CAPITULO DECIMO

FISCALIZACION EN EL SECTOR PUBLICO

Jorge Charbel Estefan Chidiac

JORGE CHARBEL ESTEFAN CHIDIAC

Acatlán de Osorio México, D.F., julio 3 de 1963. **Estudios:** Licenciatura en Economía en el ITAM (80-84), maestría en administración pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (95-97) y cursos de especialización en mercado de dinero en Imerval y de operaciones bancarias en el St John College de Cambridge, Inglaterra. **Cargos en la administración pública:** delegado regional Golfo-Centro de la SHCP (86-88); subdirector ejecutivo de Banca Especializada de Banco Mexicano Somex (89-92); subsecretario (93) y secretario (93-96) de la Contraloría del gobierno del estado de Puebla; secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del gobierno del estado de Puebla, (96-97). **Actividades fuera de la administración pública:** profesor de economía en el ITAM (83-84) y en la Universidad de las Américas (87-88). Premio de Economía 1986, otorgado por la Canaco. **Actividades políticas partidistas:** pertenece al sector agrario del PRI, partido del que es miembro desde 1979 y donde ha sido subsecretario de Finanzas del CDE de Puebla (92); coordinador de Administración y Finanzas de la campaña de Manuel Bartlett para la Gubernatura de Puebla (92); comisionado político para la promoción al voto en el distrito 13 de Puebla (93-97); consejero político estatal en Puebla (93 a la fecha); vicepresidente del Consejo Político Estatal de Puebla (96-97). **Actividades sindicales, sociales y políticas no partidistas:** presidente del Comité de Operaciones Internacionales; tesorero y vicepresidente del Centro Bancario de Puebla; presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (94 a la fecha). **En la LVII Legislatura:** es coordinador de la diputación priísta del estado de Puebla (desde agosto de 98), secretario de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y miembro de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de la Comisión Investigadora de la CFE. Perteneció a la Comisión Permanente del Congreso durante el segundo receso del primer año de labores (1° de mayo-26 de agosto de 98).

CONTENIDO

INTRODUCCION	471
ANTECEDENTES GENERALES	472
PODER JUDICIAL	472
PODER LEGISLATIVO	473
ANTECEDENTES RELEVANTES	
Contaduría Mayor	473
Contaduría Mayor de Hacienda	474
REFORMAS RECIENTES A LA FISCALIZACION EXTERNA	
Auditoría Superior de la Federación	475
PODER EJECUTIVO	
Antecedentes relevantes	478
ESTRUCTURA ORGANICA E INSTRUMENTOS PARA LA FISCALIZACION EN EL EJECUTIVO FEDERAL	
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	479
Auditorías	480
Contraloría Social	482
Participación Social	483
Acceso a la información	484
Mejora regulatoria	486
REFORMAS RECIENTES A LA FISCALIZACION INTERNA	
Nivel Central	487
Nivel Regional	489
Responsabilidades de los Servidores Públicos	491
Responsabilidades Administrativas	493
Responsabilidades Penales	494
Juicio Político	494
FISCALIZACION EN ORGANOS AUTONOMOS	495

<i>Instituto Federal Electoral</i>	495
<i>Comisión Nacional de Derechos Humanos</i>	495
<i>Banco de México</i>	496
FISCALIZACION EN EL AMBITO INTERNACIONAL.	497
<i>Estados Unidos de América</i>	497
<i>Canadá</i>	497
<i>India</i>	497
<i>Puerto Rico</i>	498
<i>Emiratos Árabes Unidos</i>	498
<i>Chile</i>	498
<i>España</i>	498
<i>Venezuela</i>	499
CONCLUSIONES	501
BIBLIOGRAFIA	503

Introducción

Fiscalizar las funciones gubernamentales implica controlarlas. Esta acción, que en nuestro país se aplica, principalmente, a evaluar la eficiencia en el servicio público, así como a vigilar el cumplimiento de programas de labores, el ejercicio de los recursos asignados y la conducta de los servidores públicos, se desarrolla en los tres poderes de la Unión.

Un antecedente fundamental para esta acción lo constituye la programación del gasto público federal, tanto en su aspecto financiero como de logro de metas. Esta programación se concreta en un anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), con el Reglamento de dicha Ley, y con los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dicha Secretaría también sanciona e integra los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), junto con los presupuestos globales de los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que con una vigencia de un año calendario es sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados.

La referida Ley de Presupuesto establece la obligación, para quienes ejercen el gasto público, de proporcionar tanto a la SHCP como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), la información que soliciten, y a permitir la práctica de auditorías para la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones legales. Asimismo, señala que las entidades paraestatales reporten al coordinador del sector los datos que se les requiera en materia presupuestal, contable, financiera y de índole similar. Determina, igualmente, la obligación de que las dependencias y entidades cuenten con órganos encargados de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades, respecto al gasto público. Por su parte, los poderes Legislativo y Judicial disponen también de órganos propios, de mecanismos y de instrumentos de control de su presupuesto.

La fiscalización puede ser clasificada en interna o externa; es interna cuando es ejercida por el órgano de control adscrito a cada Poder; es externa cuando uno de los poderes la ejerce hacia otro, o cuando se establecen convenios con organismos profesionales particulares, capacitados para ejercer esas actividades. Asimismo, se ha conformado un tipo especial de fiscalización externa, ejercido por la población, al que se le ha denominado Contraloría Social.

En su vertiente regional, la fiscalización es ejercida en el ámbito de competencia de los poderes estatales. Cuando el gobierno federal interactúa con los regionales, mediante convenios, se constituye una forma de fiscalización coordinada.

Antecedentes generales

Se puede fijar como punto de partida de la organización y control de la Hacienda Pública mexicana al Cihuacóatl de los aztecas, funcionario público responsable del buen empleo de los tributos.

Durante la Colonia, la Contaduría del Consejo Real y Supremo de las Indias tenía la facultad de fiscalizar la actuación de los oficiales reales de Hacienda, lo cual hacía mediante visitas de inspección o a través de la revisión de los libros de cuentas de los oficiales reales. Estas revisiones -que generalmente consistían en examinar las copias de aquellos libros- eran directamente realizadas por una sección de esa Contaduría, denominada Contaduría Mayor.

Para 1543 ya había la obligación de rendir cuentas cada tres años, así como de enviar un resumen anual, denominado tiento, del manejo de los fondos públicos. En 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas que operó hasta 1605, al establecerse los Tribunales de Cuentas de Indias.

El control sobre la actividad administrativa y virreinal, también estuvo a cargo de los oidores, individuos que integraban las Audiencias. Los oidores estaban facultados para oponerse a la autoridad del Virrey y podían establecer correspondencia directamente con la Corona aun sin la autorización del presidente de la Audiencia.

Otros instrumentos de control instituidos por la Corona fueron las visitas y los juicios de residencia. Consistían en inspecciones generales o específicas ordenadas por la Corona, que abarcaban a los eclesiásticos y, en ciertos aspectos, a los propios virreyes. Las visitas podían ser efectuadas en cualquier momento, en tanto que los juicios de residencia se efectuaban al concluir el desempeño de su cargo -o cada cierto tiempo en el caso de los perpetuos-, y eran denominados así por la obligación del funcionario en cuestión de permanecer en el lugar en el que había ejercido sus funciones en tanto se estudiaba la conducta que había observado o se estudiaban las demandas que, en dado caso, se presentaran en su contra. El juicio también era la base para determinar si el funcionario era competente para acceder a otros cargos o, en su caso, si podía prorrogar su estancia en el mismo puesto.

En 1812, la Constitución Política de la Monarquía Española estableció que el Supremo Tribunal de Justicia era competente para conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Poder Judicial

El Consejo de la Judicatura Federal ejerce el control interno en el Poder Judicial de la Federación. Este órgano vigila la exacta aplicación del presupuesto que se asigna a este Poder, e investiga y, en su caso, sanciona las responsabilidades administrativas en que

incurran los ministros, magistrados, jueces de Distrito y personal administrativo, en el ejercicio de sus funciones.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo tiene facultades para ejercer un control externo sobre el Poder Ejecutivo y el Judicial, en la revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la federación, en el manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal. Para llevar a cabo este control se instituyó, desde 1824, la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico adscrito a la Cámara de Diputados.

Después de diversos ajustes en su modalidad de actuación que tuvieron lugar desde que se creó este órgano, el más reciente tuvo lugar en 1999. Se trata específicamente del contenido en un Decreto publicado el 30 de julio de 1999, que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los que se precisa la facultad que tiene la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, para lo cual se apoyará en lo que denomina la entidad de fiscalización superior de la Federación. Dicha entidad no sólo absorbe las facultades propias de la Contaduría Mayor de Hacienda, sino que expande sus alcances como se verá más adelante.

ANTECEDENTES RELEVANTES

Contaduría Mayor

El Congreso Constituyente de 1824 expidió, el 16 de noviembre de ese mismo año, una de las primeras leyes del México Independiente, intitulada Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, mediante la cual instituye la Contaduría Mayor, instancia de fiscalización de la Cámara de Diputados, que divide en dos secciones, la de Hacienda y la de Crédito Público. A este órgano le competía el examen y la glosa de las cuentas anuales presentadas por el titular del Despacho de Hacienda, así como el de Crédito Público. Las cuentas incorporadas en la Memoria del primero, debían comprender resúmenes claros y precisos de las actividades de la Tesorería General, comisarías y administración de rentas; la Memoria del segundo, el estado de la deuda nacional.

En 1826 se fijaron las reglas para que en la Memoria del secretario de Hacienda se presentara al Congreso la cuenta del año anterior, con un informe sobre los distintos ramos del erario federal y propuestas para nivelar ingresos con egresos. Todas las cuentas las pasaba a la Contaduría Mayor para su glosa para que ésta, previas observaciones y consultas con las dependencias responsables, las pusiera en posibilidad de rendición de cuentas a la Cámara de Diputados.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Otro momento importante se dio en 1840 con la expedición de una ley que precisaba la obligación de dar oportuno cumplimiento a la exhibición de cuentas, para que la Contaduría Mayor pudiera realizar los cálculos necesarios, situación que no siempre respetaron los responsables del Ejecutivo.

Un decreto fechado el 3 de octubre de 1943 obligó a los secretarios del Despacho a explicar al Congreso las razones de las determinaciones que tomara el gobierno, pero en general había malestar por múltiples defectos e inexactitudes que se siguieron presentando, debido a la falta de datos esenciales para la Memoria de cada año, y por lo complicado de las leyes.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853 se determinó que la Contaduría Mayor tuviera el carácter de Tribunal de Cuentas el cual tendría una sección con aquella denominación -Contaduría Mayor-, encargada de glosar las cuentas de las oficinas de Hacienda.

Contaduría Mayor de Hacienda

En octubre de 1855 se decretó la suspensión del Tribunal de Cuentas y se restableció la Contaduría Mayor. Dos años más tarde, en 1857, se constituyó en Contaduría Mayor de Hacienda.

Múltiples reformas en el Ejecutivo en materia hacendaria propiciaron un control más preciso para la Contaduría Mayor de Hacienda. A partir de 1917, y con algunos ajustes eventuales, la fiscalización externa ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda, consistió en verificar la legalidad del ejercicio presupuestal concluido, así como el cumplimiento de los programas de labores, al mismo tiempo que proporcionaba las bases legales para promover, ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades por daños o perjuicios causados intencional o imprudentemente a la Hacienda Pública Federal, sin detrimento de lo que procediera de acuerdo con otras leyes.

En los años recientes el punto de partida para el proceso de fiscalización externa estaba constituido por la Cuenta Pública elaborada anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez concluido el año fiscal correspondiente, misma que se remitía a la Cámara de Diputados. Esta Cuenta Pública, conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, estaba constituida, enunciativamente, por los estados contables y financieros y demás información que mostraban: el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de Ingresos y del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación, el resultado de las operaciones del gobierno federal, los estados detallados de la deuda pública federal, así como los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la administración pública paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

Derivado de la revisión a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, se formulaba el Informe Previo de la Cuenta Pública que servía de base para un dictamen que se elaboraba en el mismo año en que se recibía la información. Posteriormente, se elabora el Informe de Resultados de la Cuenta Pública cuya difusión tenía lugar más de un año después de concluido el ejercicio fiscal de que se trataba. Con base en este último informe se formulaban los pliegos de observaciones, mismos que las entidades implicadas estaban obligadas a dar respuesta dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de su recepción. En caso de que los informes no se rindieran dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables se hacían acreedores a una sanción prevista en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedieran por la aplicación de otras leyes.

La coordinación de los trabajos entre la Contaduría Mayor y la Cámara de Diputados se efectuaba por conducto de la Comisión de Vigilancia. Esta Comisión integrada por diputados de diversos partidos políticos, tenía como función principal la de vigilar que las labores de revisión del gasto público se llevaran a cabo adecuadamente. Así, la instancia de control externo del Poder Ejecutivo estaba sujeta, a su vez, al control de un organismo interno.

Como resultado de sus funciones de fiscalización, dicha Cámara podía llegar incluso hasta instaurar juicio político a los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía algunas limitaciones en su actuación, mismas que se pueden ejemplificar con los siguientes hechos:

- revisaba la cuenta pública de años pasados y no la hacienda pública general;
- se circunscribía a fiscalizar a las secretarías de Estado y a once entidades paraestatales controladas presupuestalmente;
- intervenía a partir de que la cuenta pública se entregaba a la Cámara de Diputados, prácticamente seis meses después de concluido el ejercicio fiscal;
- dependía del Poder Ejecutivo para el fincamiento de responsabilidades por afectaciones a la Hacienda Pública.

REFORMAS RECIENTES A LA FISCALIZACIÓN EXTERNA

Auditoría Superior de la Federación

Con el objetivo de reforzar la función de fiscalización externa y superar sus limitaciones, se efectuaron varios estudios, entre ellos los antecedentes que al respecto existían en otras naciones. Incluso, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

(OCDE), a la que México se integró en mayo de 1994, la mayoría de los países miembros cuenta con un órgano de fiscalización superior independiente de los entes supervisados, autónomo en cuanto a su operación y función técnica, con amplias facultades de fiscalización y con visibilidad y prominencia entre la opinión pública. Esta característica es compartida por órganos similares en otros países de América Latina.

Con base en estos antecedentes, en 1995 el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados, para la creación de una entidad de Fiscalización Superior de la Federación, ubicada en el Poder Legislativo, y con autonomía constitucional para garantizar la imparcialidad en su actuación.

De acuerdo con la propuesta, este órgano, tendría, entre otras funciones, la facultad de fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como el cumplimiento de sus programas; determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades federales, fincar responsabilidades y aplicar sanciones pecuniarias.

Esta propuesta fue aprobada en 1999 y publicada, mediante Decreto de reforma constitucional, en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de ese año. En esta tarea destaca el esfuerzo realizado por la Cámara de origen (Diputados), a través de su Comisión de Vigilancia y de la subcomisión específica que al efecto instituyó la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por haber sido la encargada de integrar y presentar el anteproyecto de dictamen correspondiente. Por lo que hace a la Cámara de Senadores el estudio correspondió a las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, Gobernación Primera y Estudios Legislativos Primera.

En consecuencia, la entidad de fiscalización superior de la Federación inicia sus funciones el 1 de enero de 2000, aunque la revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del reformado artículo 79 de la Constitución, se llevarán a cabo a partir de la revisión correspondiente a 2001, ya que la de 1998, 1999 y 2000 se hará conforme a las disposiciones que estuvieron vigentes para la Contaduría Mayor de Hacienda. Incluso, el titular de ésta encabezará a la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2001, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio del Decreto a que se ha aludido.

En las reformas al Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ratifica la autonomía técnica y de gestión que se había propuesto para esta entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y la amplía en cuanto a decidir su organización interna, funciones y resoluciones.

Las responsabilidades que le atribuye la Constitución también coinciden con la propuesta que se había planteado, por lo que este órgano está facultado para fiscalizar, en forma posterior, ingresos y egresos federales, la operación de los recursos de los poderes de la Unión y el cumplimiento de los programas federales; entregar en tiempo, a la Cámara de Diputados, el informe de la revisión de la Cuenta Pública; investigar actos u omisiones irregulares en la operación de los fondos federales; determinar los daños o perjuicios cometidos contra la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales; fincar directamente indemnizaciones y sanciones pecuniarias; promover otras responsabilidades, como las contenidas en el Título Cuarto constitucional, y presentar denuncias o querrelas penales.

Previo estudio de diversas iniciativas presentadas, el 15 de diciembre de 1999 la Cámara de Diputados aprobó el dictamen respecto al Proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación y lo turnó a la Cámara de Senadores en donde, previas observaciones, fue sometido a la consideración de la Asamblea. El Proyecto en cuestión, de conformidad con las reformas constitucionales, recoge las atribuciones consignadas en nuestra Carta Magna, y de esta manera especifica que la entidad de fiscalización superior de la Federación se denominará Auditoría Superior de la Federación. Establece como objeto de la Ley, regular la Cuenta Pública y su superior fiscalización; determina las instituciones sujetas al control externo; precisa los elementos constitutivos de la Cuenta Pública, la manera como se debe constituir, y su objeto; define la organización de la Auditoría Superior de la Federación, las facultades y obligaciones de sus integrantes, delimita sus funciones y competencia, así como su relación con la Cámara de Diputados.

Es importante consignar que de acuerdo con el instrumento jurídico referido, esa entidad de fiscalización tiene, a su vez, una Unidad de Evaluación y Control con atribuciones semejantes a las de cualquier órgano interno de control, ya que es responsable de vigilar la conducta de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior, y de imponer, en su caso y con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la entidad, sanciones administrativas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como dato importante adicional, señalaremos que el Poder Legislativo también tiene una contraloría interna, la cual se encarga de supervisar y vigilar la utilización de los recursos que se le asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); asimismo, conoce y resuelve sobre las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir los servidores públicos que llevan a cabo funciones de apoyo en la Cámara de Diputados. Esta contraloría interna funge como enlace con la Contaduría Mayor de Hacienda para la rendición de cuentas de esa instancia del Poder Legislativo.

PODER EJECUTIVO

Antecedentes relevantes

Aunque existen antecedentes previos sobre el control interno del Poder Ejecutivo, uno de los más relevantes que tuvo lugar a principios del siglo XX lo constituye la creación del Departamento de Contraloría en 1917. En ese año, el Presidente de la República, Venustiano Carranza, estableció su gobierno con base en siete secretarías de Estado y cinco departamentos, entre ellos el de la Contraloría. Este Departamento perseguía una acción moralizadora para los funcionarios públicos, y una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación. Su enfoque preventivo, orientado a evitar actos en perjuicio del erario, lo diferenciaba en forma importante respecto a los métodos anteriores, en los cuales no se disponía de mecanismos de prevención de faltas o delitos.

Sus funciones principales eran: vigilar y exigir el cabal cumplimiento a la Ley de Ingresos y a las disposiciones del PEF; glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas que manejaban fondos federales; establecer formas y mecanismos de justificación y comprobación de sus ingresos y egresos; revisar y compulsar sus contabilidades y los registros de la deuda pública.

El Departamento de Contraloría tenía a su cargo el registro de funcionarios, empleados y agentes de la federación y vigilaba que se fincaran responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal, dependiendo del tipo de falta en la que incurrieran. Tenía a su cargo las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con el propósito de uniformar criterios en materia de contabilidad, de auditoría gubernamental y de archivo contable, que facilitarían la integración de la cuenta pública y la revisión eficiente de la misma.

En 1932, por iniciativa del Ejecutivo Federal desapareció este Departamento, aunque las funciones esenciales que realizaba fueron reasignadas a la Secretaría de Hacienda, dependencia que se mantuvo como órgano único de control de 1933 a 1947.

En 1947, con la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se hizo cargo de algunas funciones que hasta entonces efectuaba la Secretaría de Hacienda. Específicamente se le transfirieron las atribuciones relativas al control de la obra pública, adquisiciones y bienes nacionales.

De 1959 a 1976 las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia, y de Patrimonio Nacional, configuraron el eje del sistema de control interno. Hacia el final de este periodo, en 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que asumió,

además de las facultades que tenía la Secretaría de la Presidencia, algunas otras que le permitieron constituirse en el organismo central de los sistemas de planeación y fiscalización federales, relativos al ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) le correspondió fijar las normas para la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, dictar las bases para la celebración de los concursos de adquisiciones y para el arrendamiento de bienes muebles.

Para 1982, con el inicio de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), la cual concentró nuevamente las atribuciones de fiscalización que se encontraban dispersas en distintos organismos. Se buscaba también dar transparencia al ejercicio de la función gubernamental mediante un control adecuado de responsabilidades de los servidores públicos en la propia administración.

Una de las principales atribuciones que asumió la Secogef fue la de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, concebida como una vía administrativa de apoyo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

En el Sistema se establecieron tres niveles de control: el global, que correspondía a la Secogef; el sectorial, realizado por cada dependencia que fungía como cabeza de sector, y el institucional, ejercido en dependencias y entidades por sus contralorías internas, mismas que deberían funcionar conforme a las normas y lineamientos fijados por la Secogef.

Un Sistema Nacional de Evaluación y Control Gubernamental requería la participación de los estados y municipios, cuando éstos manejaran recursos federales por virtud de transferencias o por convenios. En consecuencia, se planteó la integración de un sistema homogéneo de control y evaluación que fuera congruente y correlativo entre todos los órdenes de gobierno.

ESTRUCTURA ORGANICA E INSTRUMENTOS PARA LA FISCALIZACION EN EL EJECUTIVO FEDERAL

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

En diciembre de 1994, con las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se ampliaron las funciones de la Secogef y cambió su denominación a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Como resultado de esta reforma, además de conservar las atribuciones que ya venía realizando en materia de fiscalización gubernamental, asumió nuevas responsabilidades, como la de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF, administrar el patrimonio inmobiliario federal y normar en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, anteriormente a cargo de la SHCP.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Por tanto, la Secodam se hace cargo de la fiscalización interna en el Ejecutivo Federal. Esta fiscalización se practica tanto a priori como a posteriori, por lo que, además de ser similar en alcance con el control externo, interviene también conforme se desarrollan las acciones gubernamentales. Abarca los actos de verificación, vigilancia, recomendaciones, evaluación y corrección, hasta la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos que incurrir en actos violatorios de la normatividad que rige su actuación.

Entre las acciones iniciales de la Secodam en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del cual se derivó el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), estuvo la organización de tres foros de consulta popular con la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad que aportaron valiosos puntos de vista respecto a la función de control interno y de desarrollo administrativo.

Auditorías

La Secodam está facultada para establecer las bases generales a partir de las cuales deben realizarse las auditorías en las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, así como realizar auditorías a las dependencias y entidades en forma directa o a través de los órganos de control.

También, a solicitud de la SHCP o de la coordinadora del sector correspondiente, puede realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF, con la finalidad de promover la eficiencia en la gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Asimismo, está facultada para inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, y en cuanto a los auditores externos de las entidades, además de designarlos, también norma y controla su desempeño.

Emite su opinión, la cual se le debe solicitar en forma obligatoria tratándose de proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas para la contratación de deuda y de manejo de fondos y valores.

Acorde con estas atribuciones, la tarea principal de la labor de auditoría consiste en examinar los estados financieros, y evaluar la eficiencia, eficacia y economía del auditado. Esta auditoría se ha realizado con un enfoque globalizador de revisión en el que confluyen las metodologías, normas y técnicas desarrolladas en la materia. Su propósito fundamental, es evaluar el grado y forma de cumplimiento a los objetivos o programas de dependencias y entidades.

Hasta antes de 1997, los esquemas vigentes de programación y presupuestación sólo permitían conocer al ejecutor del gasto y los insumos para su operación, por lo que la SHCP introdujo indicadores estratégicos para supervisar programas y actividades gubernamentales. Con esto se dio origen a una Nueva Estructura Programática (NEP).

Dicho concepto comprende un acuerdo objetivo entre las unidades ejecutoras del gasto y las responsables de la programación y presupuestación, respecto a los contenidos y términos para medir las categorías programáticas en que participan. La NEP canaliza la programación y el presupuesto hacia la medición del desempeño. Ya no se trata sólo de identificar al ejecutor directo de los recursos, ni a los insumos y factores de producción adquiridos por el gobierno para ejercer sus actividades. A la dimensión administrativa y a la económica se adiciona la funcional, mediante la cual se especifica la naturaleza de las actividades gubernamentales y se determina, presupuestalmente, la finalidad particular de los recursos. La NEP se integra de tal manera que la asignación de recursos se basa en la rentabilidad y determinación de metas.

Estas ideas llevaron, con la participación de la Secodam y de la SHCP, a instituir el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual sentó las bases para configurar y aplicar auditorías al desempeño de dependencias y entidades. Esta novedosa forma de fiscalización permite vincular las técnicas y los procedimientos tradicionales de la auditoría, con los indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión para verificar resultados, el grado de eficiencia de los procesos empleados, y la relación costo-efectividad en las actividades realizadas por las instituciones integrantes del Ejecutivo. Su objetivo es evaluar la eficacia y eficiencia de los programas de gobierno a partir de los programas sectoriales derivados del PND.

Si bien es cierto que con el registro, control y evaluación de los presupuestos y de su aplicación es posible obtener información respecto al uso de los recursos públicos y al grado de cumplimiento a la normatividad que los rige, no es fácil ni confiable, a partir de ahí, identificar y cuantificar la efectividad de políticas y programas en función de las necesidades de casi 100 millones de beneficiarios, principalmente en materia de salud, educación, seguridad, vivienda y acceso a empleos.

La aportación de la auditoría al desempeño consiste, precisamente, en considerar los resultados de las auditorías financiera y presupuestal, y vincularlos con los beneficios que resulten para la población.

Con esta filosofía, que trasciende la revisión al ejercicio de partidas de gasto conforme a presupuestos aprobados, se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos de la entidad, el compromiso y diligencia de los servidores públicos, y las necesidades de la población. La auditoría al desempeño ha proporcionado a la Secodam los elementos necesarios para

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

definir si los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos utilizados para producir u otorgar bienes y servicios son razonables y cuentan con la calidad debida. También posibilita la identificación del origen de problemas, las causas reales de las desviaciones y sus efectos, así como las áreas que limitan la consecución de los objetivos. Permite proponer medidas orientadas a lograr un mejor aprovechamiento de dichos recursos, y promover acciones preventivas que eviten la reincidencia.

A partir de su implantación, las dependencias y entidades están obligadas a presentar a la SHCP y a la Secodam indicadores de desempeño con los cuales sea posible evaluar, en términos cualitativos y cuantitativos, los resultados de su gestión y la calidad de los servicios brindados a la población.

Los contadores públicos independientes, que coadyuvan en la fiscalización realizada al interior del Poder Ejecutivo, también han sido motivados para realizar auditorías al desempeño.

El primer aspecto a revisar en este tipo de auditoría es, precisamente, el control interno pues mediante su evaluación se determina si existen deficiencias e irregularidades que afecten el adecuado desarrollo de los procesos de la institución. A partir de ahí, evaluar el desempeño de dependencias y entidades permite ampliar los juicios sobre su actuación, más allá del resultado obtenido con el enfoque tradicional de auditoría.

Al abarcar diversos y complejos aspectos, es posible matizar, ampliar, o justificar algunos de los resultados previamente obtenidos. Esto no significa que la información complementaria a los indicadores de gestión programáticos y de ejercicio del gasto utilizados en la auditoría al desempeño, no vaya a ser verificada mediante la aplicación de otras técnicas y procedimientos de auditoría que se estime necesarios. Pero como dicha auditoría da mayor certidumbre a las acciones de gobierno, los responsables podrán contar con elementos para la toma de decisiones y, según su impacto hacia la población objetivo, reorientar o hasta cancelar proyectos y programas, de acuerdo con la normatividad, pues como toda auditoría pública, la del desempeño debe cumplir con lo establecido en el Reglamento de la LPCGPF, en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y, en su caso, en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Contraloría Social

Con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instaurado en 1988, se definieron los elementos que hacían posible la corresponsabilidad de la población en distintos aspectos de la función pública, tanto en la ejecución de trabajos como en la vigilancia de su adecuada realización. De esta manera se concibieron y organizaron los comités de Solidaridad.

Asimismo, para coadyuvar al control y a la vigilancia de los recursos destinados a los distintos programas del Ramo 26 del PEF (Solidaridad y Desarrollo Regional), la Secogef promovió en todo el territorio nacional el Programa de Contraloría Social (PCS) en Solidaridad.

La contraloría social es un proceso mediante el cual la sociedad se incorpora a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios con los que habrá de beneficiarse, y vigila el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.

El PCS constituyó la primera experiencia del gobierno para incorporar a la población en el control y vigilancia de recursos y obras de prioridad social. Centrar la provisión de servicios en los usuarios mismos ha permitido mejorar el desempeño de la administración. Evidentemente, los usuarios tienen interés en mantener servicios de buena calidad, preservando al mismo tiempo las condiciones que hacen posible esto. Por otro lado, ellos mismos son quienes conocen en detalle las condiciones en las que opera el servicio y pueden controlarlo mejor.

Participación Social

A fin de que la población dispusiera de mecanismos para presentar quejas, sugerencias y denuncias relacionadas con actos de autoridad o sobre servicios de instituciones gubernamentales, la Secogef, en coordinación con los órganos estatales de control y los gobiernos municipales, continuó promoviendo el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.

En igual sentido y a partir de 1995, la Secodam ha efectuado tareas encaminadas a facilitar la presentación de las quejas y a dar una solución expedita a la problemática del ciudadano en su interacción con las diversas autoridades. Para ello, amplió de manera sustancial los medios para presentar quejas, de manera que los usuarios puedan emplear el que consideren más adecuado. Así, es posible presentar quejas por vía telefónica, por correo, en buzones o personalmente en los órganos internos de control (OIC) de las dependencias y entidades o en los módulos de atención que operan en los principales aeropuertos internacionales, puentes y puntos fronterizos, garitas, centrales camioneras y estaciones de ferrocarril en las ciudades con mayor afluencia migratoria, o a través de Internet en la página institucional de la Secodam.

La relevancia de esta orientación se aprecia por el hecho de que las quejas se han convertido en la principal fuente de sanción de servidores públicos con un porcentaje cercano al 50% en los años recientes, en tanto que en 1989 era poco significativa, con una participación menor al 10%.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

En cuanto a las inconformidades, que constituyen una modalidad especial de queja, y la principal vía de fiscalización en materia de adquisiciones y obra pública, coadyuvan a proporcionar transparencia y equidad a las empresas, al tiempo que hacen posible que el Estado compre en las mejores condiciones.

Las empresas han hecho uso de este instrumento de fiscalización como medio de defensa para anular los procesos de licitación cuando, a partir de la revisión que hacen los OIC o la Secodam, se confirma la existencia de irregularidades.

A través de una mayor participación social, los usuarios de los servicios públicos pueden constituirse en un valiosos agentes de supervisión. Para ello, se requiere promover más la cultura de la queja y facilitar los medios para captarla. Para ello, los gobiernos federal, estatal y municipal han puesto a disposición de la población mecanismos para captar y atender quejas y denuncias, tales como la vía telefónica y la colocación de buzones.

Desde luego, que por ser la queja un acto ex post, resulta conveniente también contar con medios para anticiparse a los problemas, a través de otros instrumentos para captar la voz de los ciudadanos respecto de cómo mejorar los trámites o servicios.

Para que la participación social sea un medio idóneo en la detección del origen de las fallas institucionales se requiere de información adicional, la cual puede ser aportada por los usuarios de los servicios; de aquí surgió la necesidad de contar con instrumentos que permitan realizar sondeos de opinión.

Aplicar sistemáticamente encuestas y el programa de usuarios simulados constituyen otra forma especial de fiscalización, pues han hecho posible obtener información útil, entre otros propósitos, para examinar los resultados de las acciones de mejoramiento de los programas públicos, conformar indicadores para establecer estándares de medición del desempeño de las dependencias y entidades responsables de operar los programas, y para conocer la evolución del grado de satisfacción de la población con los programas y servicios públicos.

Acceso a la información

El Promap señala expresamente que se deberá dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa en el ámbito de la APF, para mejorar la calidad y la oportunidad de los servicios públicos, así como para hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de los recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo. También destaca el desarrollo de sistemas informáticos para mejorar la calidad de los servicios a la población.

Otro de los ejes del Promap ha sido el de obligar a las dependencias y entidades de la APF a elaborar y hacer pública la información relativa a los servicios que brindan, y de los estándares de calidad que se comprometen a observar. Más aún, la observancia de esta medida es periódicamente verificada por distintas instancias, tanto de las propias dependencias y entidades como de la Secodam.

Acorde con lo anterior, la Secodam ha desarrollado sistemas informáticos para el control de auditorías, quejas, inconformidades y responsabilidades, así como para la presentación de denuncias ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes. La implantación de estos sistemas en los órganos internos de control, ha permitido llevar un seguimiento más estrecho de las diversas tareas administrativas y ha posibilitado el establecimiento de un mayor control de gestión; además, al concentrarse la información en un solo sistema nacional, se hace factible su análisis mediante el uso de métodos estadísticos.

Por otra parte, ha puesto a disposición de la población el Registro Federal de Trámites, a través de Internet. Este sistema contiene 3,800 trámites, que corresponde prácticamente a la totalidad de los que empresas y ciudadanos deben realizar con 113 instituciones públicas federales. Incluye también un registro de trámites estatales, un directorio telefónico de más de 16 mil servidores públicos de mandos superiores de la APF, un registro de más de 400 normas jurídicas propias de las distintas instituciones, estructuras de organización y un módulo para captar quejas y denuncias, las cuales se canalizan de manera automática al OIC de la dependencia o entidad que corresponda y/o a la propia Secodam, vía correo electrónico.

De la misma manera, Secodam diseñó y elaboró el Sistema de Contrataciones Gubernamentales denominado Compranet, que ha hecho posible difundir vía Internet la totalidad de las 20 mil licitaciones anuales de bienes y obra pública que anualmente realiza el gobierno federal, y en las que se gasta entre el 25 y 30 por ciento del presupuesto programable. A partir de 1996 las convocatorias y bases de licitación están a disposición de los interesados en Compranet, lo que ha aumentado el número de participantes en las licitaciones públicas.

El sistema Compranet se conceptualiza como un mecanismo para automatizar las distintas etapas de los procesos de contratación, a través de la conexión de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas. Es decir, un sistema para que las unidades compradoras del gobierno den a conocer sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, permitiendo a los proveedores y contratistas acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas y, posteriormente, dar seguimiento a todo el proceso hasta su finiquito. Con ello, además de agilizar los mecanismos existentes y facilitar la participación de las empresas, se evita el contacto de los proveedores con los servidores públicos, evitando la discrecionalidad y posibles actos de corrupción.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Finalmente y en apoyo de este manejo electrónico de la información, se han llevado a cabo adecuaciones a diversos ordenamientos jurídicos. Algunas de las más relevantes se enumeran a continuación:

El 26 de abril de 2000 fueron aprobadas reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, del Código de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para dar seguridad jurídica en el uso de medios electrónicos y facilitar las transacciones por esta vía.

En relación con el Código Federal de Procedimientos Civiles, se aprobó una adición con el fin de reconocer, para efectos jurídicos, la validez y fuerza probatoria de la información que conste en medios electrónicos, al igual que de las obligaciones que, de conformidad con el Código Civil, contraigan las partes a través del uso de dichos medios.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el 29 de abril de 2000 fue aprobada una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para hacer explícita la posibilidad de que las dependencias y entidades, conforme a sus respectivas funciones, determinen en qué etapas de los procedimientos oficiales los particulares puedan, por vía electrónica, presentar promociones o solicitudes y que las instituciones públicas, por igual conducto y previa aceptación expresa de los interesados, realicen notificaciones, citatorios o requerimientos de información.

Mejora regulatoria

Aunque desde 1989 la Secogef puso en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, con objeto de reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y otorgar una adecuada atención a la población usuaria, estas acciones tuvieron un efecto aislado en las dependencias y entidades al no haberse vinculado con los esfuerzos en materia de desregulación gubernamental.

Posteriormente, en el PND 1995-2000 se establecieron cambios en el enfoque sobre la mejora regulatoria y se integró un nuevo programa de desregulación y simplificación administrativa con dos objetivos fundamentales:

a) Revisar y actualizar el marco normativo que rige los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con el propósito de reducir costos, incrementar la transparencia de las operaciones gubernamentales, y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la población; y b) Promover, más que controlar, la actividad económica de los particulares.

De conformidad con lo anterior, el 24 de noviembre de 1995 se emitió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) que refleja la nueva dinámica y directrices del proceso de desregulación. En este Acuerdo se establece la creación del Consejo para la Desregulación Económica (CDE), mismo que ha tenido como función principal la de orientar los esfuerzos en materia de mejora regulatoria en las dependencias y entidades de la APF y de promoción en las entidades federativas.

REFORMAS RECIENTES A LA FISCALIZACION INTERNA

Nivel Central

De conformidad con lo que establecía la LOAPF vigente hasta 1996, los servidores públicos que conformaban los OIC podían ser designados y removidos por los titulares de las dependencias y entidades. Incluso, en el reglamento interior de algunas secretarías apenas se hacía referencia a su órgano de control, cuyo titular dependía del Oficial Mayor. Esta situación derivaba en una actuación limitada en cuanto a la imparcialidad y libertad que debían tener los OIC en la instauración de los procedimientos administrativos de responsabilidades y, dado el caso, en la imposición de sanciones, ya que prácticamente dejaba fuera de su ámbito de control al Secretario a los subsecretarios y al propio Oficial Mayor.

La autoridad que al respecto tenía el titular de la Secodam era sumamente restringida, pues aun cuando fijaba los requisitos a cubrir por los candidatos a titulares de los OIC, sólo estaba facultado para emitir su opinión sobre sus nombramientos -que podía ser aceptada, o no- y, en su caso, solicitar su remoción.

Por otra parte, las contralorías de las entidades paraestatales, carecían de competencia para aplicar la LFRSP, lo cual les impedía iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades. Estos procedimientos se llevaban a cabo en las contralorías de las dependencias consideradas como cabezas de sector, lo que ocasionaba que menos de 20 personas estaban obligadas a atender las irregularidades que potencialmente generara un total aproximado de dos millones de servidores públicos.

Además, sólo un servidor público, el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secodam, tenía la facultad de aplicar las sanciones económicas que rebasaran 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F.

Para resolver esa problemática, e incrementar la eficiencia y efectividad del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, se llevaron a cabo diversos análisis, en los cuales se identificaron las acciones a emprender, entre ellas:

- a) Extender a todos los contralores internos de las dependencias y entidades de la APF la facultad para aplicar sanciones;
- b) reorientar la función fiscalizadora hacia las áreas

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

sustantivas y las que tiene contacto con la ciudadanía; c) fomentar la participación social, y d) fortalecer la atención a los usuarios, con el establecimiento de áreas específicas de orientación y quejas en todos los OIC.

Así, se procedió a promover reformas a la LOAPF, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a la LFRSP. Dichas reformas, que entraron en vigor el 1 de enero de 1997, le otorgan facultades al titular de la Secodam para nombrar y remover libremente a los contralores y a los subcontralores de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los OIC en las dependencias y entidades de la APF, y ampliaron el marco legal de actuación de los mismos.

Asimismo, se le confirieron atribuciones al titular del área de responsabilidades para conocer de las inconformidades derivados de los procesos de licitación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con ella; en tanto que el contralor interno está facultado para atender el recurso de revisión que derive de dichas inconformidades.

Para cumplir con las nuevas atribuciones de fiscalización se impulsó el desarrollo de sistemas informáticos orientados a: concentrar los asuntos en proceso en una base de datos central; apoyar la resolución de responsabilidades, inconformidades y quejas, y difundir los resultados de la actuación de los OIC, para hacer más transparentes los actos administrativos e incrementar el nivel de rendición de cuentas.

Entre los sistemas informáticos que se implantaron, destacan los siguientes:

a) Sistema de Servidores Públicos Inhabilitados (SPI)

Mediante este sistema se registran las inhabilitaciones impuestas por los OIC. La información contenida en el SPI puede ser consultada por los aproximadamente 230 OIC y por las áreas de recursos humanos en las dependencias y entidades. Dichas consultas permiten agilizar la contratación de personal, y son un instrumento para mantener una constante supervisión respecto a la veracidad y oportunidad de la información registrada.

b) Sistema de Servidores Públicos con Sanciones Económicas

Permite dar seguimiento al cobro de créditos fiscales, multas y sanciones económicas aplicadas a los servidores públicos. Su consulta está a disposición de los contralores, de los administradores locales de recaudación del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de personal autorizado de la Tesorería de la Federación (Tesofe) en la SHCP. La difusión de esta información constituye un mecanismo de rendición de cuentas, ya que pone en evidencia cuáles son la administradoras locales que ejercen un trabajo más eficiente.

c) Sistema de seguimiento de las resoluciones de Inconformidades

Este sistema difunde la actuación de los servidores públicos de los OIC, que atienden las inconformidades presentadas por proveedores y contratistas del gobierno federal.

Paralelamente a los sistemas informáticos, se puso especial atención a garantizar que las contralorías dictaran sus resoluciones con imparcialidad y autonomía. Para ello, se emitieron lineamientos encauzados a responsabilizar íntegramente a los contralores internos de la contratación y selección de su personal pero, sobre todo, en cuanto a la autonomía de sus resoluciones y actos de autoridad administrativos, ya que cualquier intromisión por parte de las áreas centrales de Secodam, desvirtuaría una evaluación objetiva que se hiciera respecto al desempeño de los OIC.

La fiscalización interna del Ejecutivo, realizada por la Secodam ha podido ser más eficiente gracias a estas medidas, orientadas a simplificar trámites, reducir el número de normas, actualización de sistemas informáticos y al impulso que se ha dado para elevar el nivel de participación social.

Nivel Regional

Por lo que se refiere al establecimiento y operación de sistemas de fiscalización estatal, se emprendieron diversas acciones. Una de ellas fue la creación, en cada Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), de un órgano colegiado, coordinador y normativo, denominado Unidad de Control y Evaluación, a través del cual se vincularon las funciones de control federal con las de planeación, programación y presupuestación estatales. Esta relación se formalizó con la firma de los acuerdos de coordinación para la "Promoción y Establecimiento de Sistemas Estatales de Control."

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos se realizaron reformas a las constituciones políticas de los estados, para que se adecuaran a lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución general de la República. Así, en prácticamente todas las entidades federativas se crearon órganos estatales de control (OEC). La conformación de éstos significó un avance importante para el adecuado control del gasto estatal y federal. En su evolución, pasaron a depender directamente del Ejecutivo estatal con tareas de fiscalización definidas en forma precisa en las leyes orgánicas estatales que se elaboraron; entre ellas, sus propias leyes de responsabilidades, además de ordenamientos en materia de planeación; adquisiciones, y arrendamiento para la prestación de servicios relacionados con bienes muebles; obras públicas, y presupuesto, contabilidad y gasto público.

En coordinación con la Secodam han fiscalizado el gasto federal transferido a estados y municipios, el control selectivo de las obras, y la evaluación de los programas basados en el Convenio Único de Desarrollo.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

La transferencia de los recursos hacia las instancias estatales y municipales se ha realizado a través de dos vías principales: la primera, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, como resultado de un acuerdo entre la federación y los estados para la distribución de la recaudación de impuestos; la segunda, mediante los Convenios de Desarrollo Social (CDS) en los que se definen las responsabilidades y compromisos de los diferentes órdenes de gobierno. Esta segunda vía da sustento a la colaboración entre Secodam y los OEC, y a la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

A fines de 1996, al amparo del Acuerdo de Coordinación Federación-Estados, y con el propósito de fortalecer el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la Secodam realizó un diagnóstico sobre el desempeño de los OEC.

En dicho diagnóstico se evidenció que ciertos programas y recursos importantes para estados y municipios quedaban sin control formal en los CDS, en virtud de que los OEC se habían limitado a fiscalizar sólo lo correspondiente a los recursos federales del ramo 26, relacionados con obra pública. El enfoque de las revisiones realizadas hasta entonces, soslayaba la adecuada evaluación de programas y de sus resultados, lo que condujo, en algunos casos, a suspender la construcción de obras.

Inclusive, debido a que los OEC no contaban con recursos, ni con facultades de fiscalización totalmente definidas, el proceso de transferencia del 91 por ciento de recursos carecía de control. A esto se aunaba el hecho de que el personal dedicado a la función preventiva correspondía únicamente al cuatro por ciento del total adscrito a los OEC.

Todo lo anterior explicaba el porqué del muy reducido número de sanciones administrativas y penales que habían aplicado los OEC hasta 1995 (56 sanciones administrativas y menos de una acción penal, en promedio, por entidad federativa).

A partir de estos elementos se diseñó una estrategia de solución que abarcaba tres aspectos fundamentales:

- a) Ampliar el ámbito de fiscalización de los OEC al contar con mayores recursos. Para ello, la Secodam promovió que se dotara a los OEC, al menos, de una cantidad equivalente de dos al millar de las transferencias de recursos federales a los estados. Así, del nueve por ciento de cobertura de los programas sustantivos del Ejecutivo Federal fiscalizados por los OEC se pasó, en un año, al cien por ciento.
- b) Implantar una nueva metodología de trabajo, en la que se fiscalizara, cuando menos, el 50 por ciento de las obras mediante recorridos de campo, y únicamente dejar para estudio documental las obras en que se detectaran irregularidades.
- c) Equilibrar las funciones de los OEC con el monto de los recursos destinados al proceso de fiscalización.

En 1997, el presupuesto del Ramo 26 se distribuyó en dos fondos: el de Desarrollo Municipal, y el Regional y Empleo. La distribución del primero se realizó, por vez primera, a partir de una fórmula que consideró criterios relacionados con los niveles de pobreza de cada entidad federativa; en el ámbito local se asignó de acuerdo con los términos definidos por el Consejo de Desarrollo Municipal. La canalización de recursos del segundo fondo, que consideraba programas y proyectos prioritarios fue definida con los gobiernos estatales.

En diciembre de ese mismo año se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar, en el Proyecto del PEF para 1998, al Ramo 33, denominado "Aportaciones Federales a Entidades y Municipios". Esta nueva vertiente del federalismo permitió transferir a los estados y municipios los recursos para educación básica y normal, para los servicios de salud, y para el desarrollo de la infraestructura municipal.

Finalmente, a través del programa de contraloría social que, como se vio, obliga a hacer pública la información relativa a trámites, requisitos, servicios y beneficiarios de programas sociales, se ha hecho extensiva al ámbito de los gobiernos estatales e incluso, en algunos casos, también a los locales.

Con esas reformas legales, se fortaleció a los OEC y a las contralorías municipales, al hacerlos responsables únicos de la fiscalización directa de los recursos transferidos y de su difusión.

Responsabilidades de los servidores públicos

Es evidente la importancia de referirse a las responsabilidades de los servidores públicos, ya que son éstos quienes llevan a cabo las diversas tareas de gobierno y son quienes pueden y deben responder por eventuales desviaciones de las reglas que se les hayan fijado para realizar su labor.

Desde el siglo XIX el Estado mexicano ha emitido disposiciones encaminadas a fiscalizar la conducta de los servidores públicos. El régimen juarista aportó dos importantes ordenamientos jurídicos reglamentarios del Título Cuarto de la Constitución de 1857, cuya finalidad era prevenir y corregir las actuaciones de quienes ejercían la función pública: la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, del 3 de noviembre de 1870, y el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del Fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación, del 7 de diciembre de 1872.

La primera Ley denominaba delitos oficiales, faltas oficiales, y omisiones, a lo que hoy se conoce como responsabilidades administrativas, pero sólo podían ser responsables los altos funcionarios de la federación y los gobernadores de los estados cuando violaran la Constitución o las leyes federales.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 1940, amplió el número de los sujetos cuya conducta era regulada por la Ley de 1870, para incluir a los funcionarios y empleados de la federación $\frac{3}{4}$ no comprendidos como altos funcionarios federales $\frac{3}{4}$ y a los altos funcionarios de los estados (gobernadores y diputados locales).

Esta Ley estableció el procedimiento para investigar el enriquecimiento inexplicable de un funcionario o empleado públicos, que corría a cargo del Ministerio Público Federal o Local y de un Juzgado Penal; sin embargo, esa conducta no era considerada delito, sino una falta de probidad que se determinaba mediante una investigación de carácter administrativo. También contenía la obligación de todo funcionario o empleado de presentar una manifestación de sus bienes al inicio de su encargo.

Posteriormente, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, consideró, entre los sujetos obligados a observarla, a los senadores al Congreso de la Unión.

En 1982, ante la necesidad de actualizar los sistemas que regían la conducta de los funcionarios y empleados gubernamentales, se emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y, de manera concurrente, se reformó el Código Penal.

Con las reformas de que fue objeto, en el Código Penal se adoptó el término "servidor público" para calificar a quien tuviera un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza en la APF o manejara recursos económicos federales. Las sanciones para los servidores públicos que se apartaran de sus obligaciones, se vieron incrementadas substancialmente.

La LFRSP, toma como punto de partida las reformas al Título Cuarto Constitucional, así como los ordenamientos legales que contemplaban los distintos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, para distinguir, por primera vez, entre las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas.

Esta Ley estableció que cierto tipo de servidores públicos de alto nivel podrían ser sujetos de juicio político a cargo del Congreso de la Unión. En el caso de servidores públicos que gozaran del fuero constitucional, para poder ser enjuiciados, se requeriría que la Cámara de Diputados expidiera la "declaración de procedencia".

Asimismo, en la Ley se determinó una relación de obligaciones a cargo de todos los servidores públicos, cuyo incumplimiento daría lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas o disciplinarias y que, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, serían impuestas por la Secogef.

Mención especial merece el artículo 47 de la LFRSP que, de hecho, se constituye en el "código ético y de conducta" de todo empleado federal al enumerar sus obligaciones y prohibiciones.

En adición al Código Penal y a la LFRSP, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y su reglamento contienen disposiciones relativas a las responsabilidades que se pueden generar con motivo de afectaciones a la Hacienda Pública Federal, y al patrimonio de la entidades de la administración pública paraestatal, por parte de los servidores públicos y particulares.

Las responsabilidades de la Ley de Presupuesto, y de su Reglamento, tienen por objeto lograr la indemnización derivada de posibles daños y perjuicios al patrimonio de las instituciones públicas por medio de pliegos de responsabilidades.

A la Secodam le corresponde calificar los pliegos preventivos de responsabilidades constituidos por las dependencias y entidades al determinar su cancelación, modificación o confirmación. Con la confirmación, el pliego preventivo se configura en pliego de responsabilidades, y origina un crédito fiscal cuyo cobro corresponde a la SHCP. La Secodam también tiene facultades para requerir a los servidores públicos que demuestren la legítima procedencia de sus bienes y en caso de no hacerlo satisfactoriamente, está obligada a presentar la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público.

En la actualidad, el Título Cuarto constitucional especifica quiénes son considerados servidores públicos, distingue entre los que prestan sus servicios en la federación, de los que laboran en las entidades federativas y, entre éstos, a aquellos que por su nivel jerárquico $\frac{3}{4}$ gobernadores y diputados locales, entre otros $\frac{3}{4}$ pueden ser responsables ante la federación por violaciones a la Constitución Política de la nación, a las leyes federales, así como por el indebido manejo de los fondos y recursos federales.

La Secogef, al inicio de su gestión, recibía y registraba las declaraciones patrimoniales de los diputados y los miembros del Poder Judicial lo cual era contrario a la independencia de poderes, por lo que con las reformas de julio de 1992, tanto el Poder Legislativo como el Judicial llevan el registro y control de las declaraciones de sus correspondientes servidores públicos.

Finalmente, en congruencia con la normatividad federal, el artículo 109 de la propia Constitución precisa que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades y demás normas conducentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

Responsabilidades Administrativas

La falta o responsabilidad administrativa se constituye por el acto u omisión que contraviene los ordenamientos legales que rigen la conducta del servidor público en el desempeño de su

empleo, cargo o comisión; esto es, que realice aquellos actos a los que está impedido o deje de hacer los que está obligado, infringiendo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que se debe conducir en el servicio público.

En cuanto a sanciones, conforme al artículo 78 de la LFRSP, prescribirá en un año la facultad para imponerlas por este tipo de responsabilidades, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y es en tres años, en los demás casos.

Responsabilidades Penales

Es importante insistir en el ámbito de competencia estrictamente administrativa de los órganos de control interno, ya que cuando las infracciones cometidas por el servidor público se encuentran también tipificadas como delito en el Código Penal, se deben hacer del conocimiento del Ministerio Público, el cual integra la averiguación previa con los elementos aportados por los órganos de control interno, por las autoridades administrativas o jurídicas de la institución de que se trate, así como con sus propias investigaciones, para en su caso, consignar ante el Juez competente. En tal situación, la situación jurídica del servidor público sujeto a proceso queda determinada por las autoridades judiciales.

Juicio Político

El juicio político se sustenta en el artículo 110 constitucional y en el Título Segundo de la LFRSP. En el primero se indica que los sujetos de juicio político pueden ser: los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios de Despacho; los jefes de Departamento Administrativo; los diputados a la Asamblea del Distrito Federal; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el Procurador General de la República; el Procurador de Justicia del Distrito Federal; los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito; los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal; los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; el Consejero Presidente, los consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del IFE; los magistrados del TFE; los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Por su parte, en la LFRSP se explica el procedimiento a seguir ante el Congreso de la Unión, cuando se presente el caso.

Por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen. Lo serán también por el manejo indebido de fondos y recursos federales, aunque en este caso la resolución será únicamente declarativa y será comunicada a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones previstas consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, desde uno hasta 20 años.

FISCALIZACION EN ORGANOS AUTONOMOS

Es conveniente, en este contexto, hacer referencia al control interno del Instituto Federal Electoral (IFE), de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Banco de México, como ejemplos de la fiscalización que se ejerce en instituciones autónomas, según el tratamiento que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Instituto Federal Electoral

El Art. 41, fracción III de la Carta Magna establece que la organización de las elecciones federales se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con independencia en sus decisiones y funcionamiento.

En su estructura, el IFE, además del Consejo General, que es su órgano superior de dirección, cuenta con los siguientes órganos: de dirección; ejecutivos; técnicos, y de vigilancia.

En el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1997, se publica un Acuerdo del Consejo General del IFE mediante el cual se formaliza la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna, con dependencia orgánica del Consejo General. Es responsable de aplicar de manera permanente y oportuna las revisiones que permitan conocer el funcionamiento de los distintos órganos del Instituto en relación con el ejercicio del gasto, la administración de los recursos a su cargo, el cumplimiento de la normatividad respectiva, así como sugerir las normas técnicas preventivas o correctivas que se deriven de sus actividades.

De conformidad con el Acuerdo, a la Contraloría Interna del IFE le compete desarrollar las mismas funciones de fiscalización que desarrollan los órganos internos de control de los Poderes de la Unión, en cuanto a responsabilidades, auditoría, quejas e inconformidades, entre otras.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Por otra parte, el Apartado B de la propia Constitución, en su artículo 102, indica la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, de establecer organismos para la protección de los derechos humanos, los cuales tienen la atribución de formular recomendaciones autónomas.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en su Reglamento Interno publicado el 12 de noviembre de 1992, se especifica que esa institución defensora de la sociedad, es un organismo descentralizado -con personalidad jurídica y patrimonio propios- que tiene como objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos tanto por el orden jurídico mexicano, como por los instrumentos internacionales que ha ratificado nuestro país.

Según lo dispuesto en la fracción V del artículo 35 de dicho Reglamento, la Presidencia de la CNDH contará para el despacho de los asuntos que le competen, con una Contraloría Interna.

Esa Contraloría está facultada (artículo 44 del propio ordenamiento) para fiscalizar el cumplimiento de la normatividad, el ejercicio presupuestal y la conducta de los servidores públicos de ese organismo.

Banco de México

La Ley del Banco de México, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el banco central del Estado es una persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, y le asigna, como objetivo prioritario, el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ratifica la autonomía del mencionado ente, al establecer que ninguna autoridad le podrá ordenar conceder financiamiento.

La conducción del Banco, de acuerdo con la misma disposición constitucional, está a cargo de personas designadas por el Presidente de la República aprobadas por la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente; desempeñan su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, sólo pueden ser removidas por causa grave, y podrán ser sujetas de juicio político.

En cuanto a la fiscalización al interior del Banco de México, el artículo 30 de su Reglamento Interior (modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial del 13 de junio, 26 de diciembre de 1997 y 13 de febrero y 14 de octubre de 1998) establece la figura del Contralor al cual le confiere, entre otras atribuciones, comprobar que se dé cumplimiento a lo previsto en la Ley, el Reglamento, las Condiciones Generales de Trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las disposiciones relacionadas con dichos ordenamientos; recibir, tramitar y resolver inconformidades de los proveedores, contratistas y adquirentes; verificar que los recursos financieros se manejen de conformidad con la normatividad aplicable; llevar el registro, control y evolución patrimonial de las personas sujetas a presentar declaración en el Banco; promover los programas de modernización y desarrollo administrativo, y recibir las quejas y denuncias que se presenten conforme a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

FISCALIZACION EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

Para una mejor comprensión de la tarea de fiscalización, es importante hacer una breve referencia a algunas de las instituciones responsables de esa tarea, en otros países.

Estados Unidos de América

La Oficina de Contabilidad General (General Accounting Office) de los Estados Unidos de América constituye el brazo investigador del Congreso, al cual apoya para mejorar el desempeño y contabilidad del gobierno federal.

Esta oficina examina el uso de fondos públicos, evalúa programas y actividades federales, y proporciona análisis, opciones y recomendaciones para reforzar las actividades del Congreso en su política de supervisión gubernamental.

Lleva a cabo auditorías financieras, revisión de programas, evaluación, análisis, opiniones legales e investigaciones para mejorar la economía, eficiencia y efectividad del gobierno, así como impulsar el buen gobierno mediante su compromiso con los valores de responsabilidad, integridad y confiabilidad.

Canadá

El Contralor General de Canadá es competente para intervenir en el sistema de contabilidad de las provincias gubernamentales. Es responsable de la calidad e integridad del manejo de las finanzas públicas y los sistemas de control.

La Junta de Administración nombra, anualmente, a una persona que no esté ejerciendo ninguna función pública, para que con el carácter de Contralor General examine los asuntos financieros del Ejecutivo y/o los asuntos de la federación y reporte regularmente a la Junta el resultado de sus investigaciones o, si es necesario, al consejo federal competente para el asunto de que se trate.

India

El Contralor y Auditor General de la India tiene un doble papel: en primer lugar, como agencia gubernamental, realiza sus funciones en nombre del Legislativo para asegurar que el Ejecutivo cumpla con la normatividad; en segundo lugar, actúa en nombre del Ejecutivo para asegurar que las autoridades subordinadas a éste, cumplan con la normatividad que les dicta.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Puerto Rico

En Puerto Rico, es atribución ministerial del Contralor el examen de ingresos, cuentas y gastos del Estado, así como de sus agencias, organismos y municipios, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley.

Emiratos Arabes Unidos

En los Emiratos Árabes existe la Institución Estatal de Auditoría, como autoridad federal. Es una institución suprema, con independencia funcional y financiera del Ejecutivo, competente para ejercer auditorías financieras externas, al Estado. También asegura la legalidad y seguridad del manejo de fondos públicos y de la implantación de proyectos de desarrollo.

Las auditorías financieras las aplica a ministerios, departamentos federales, corporaciones públicas y, en general en cualquier institución con participación estatal no menor al 25%, o en las que el Estado les ha garantizado límites mínimos de beneficios o, bien, las subsidia.

Chile

El órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, en Chile, denominado Contraloría General de la Federación, goza de autonomía ante el Poder Ejecutivo y ante el Congreso Nacional.

El titular de la Contraloría es designado por el Presidente de la República con acuerdo mayoritario del Senado, aunque una vez nombrado es inamovible; este privilegio cesa al cumplir 75 años de edad o por cargos graves.

Ese órgano de control no tiene personalidad jurídica propia, por lo que actúa con la del Estado. Tampoco tiene autonomía financiera; la aprobación y ejecución de su presupuesto están sometidas a las mismas reglas que el resto de los servicios estatales.

La fiscalización en este país se lleva, conjuntamente, por la Contraloría, la Cámara de Diputados, los tribunales de Justicia, algunos órganos especializados, controles jerárquicos, las unidades de control interno de los servicios públicos y la contraloría social.

España

En España, su Constitución ha instituido el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica pública. Su ámbito de actuación es nacional, a pesar de que existen órganos de control externo en las comunidades autónomas.

Este Tribunal depende de las Cortes Generales las cuales le han delegado el examen y la comprobación de la Cuenta General del Estado, y todos sus miembros gozan de independencia e inamovilidad

Elabora su propio presupuesto, que aprueban las Cortes y cada año rinde un informe en el que comunica las infracciones o responsabilidades que, a su juicio, se hubieren cometido.

Venezuela

La Contraloría General de la República venezolana es el órgano de fiscalización de ingresos, gastos, bienes públicos y nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa. Su actuación está orientada a las funciones de inspección de los organismos y entidades gubernamentales.

Conclusiones

Los objetivos de una fiscalización permanente en cuanto a su frecuencia, y propositiva en cuanto a sus alcances, se orientan a asegurar la eficiencia y la ética del servicio público, a controlar el ejercicio de recursos y a evaluar el desarrollo y cumplimiento de programas.

La fiscalización estudia, aprueba, ajusta, refuerza, prevé y sanciona. Para ello requiere de una actitud crítica, pero flexible, que le permita aplicar nuevas formas, efectivas y sencillas, para ejercer un control, acorde con los tiempos, en el que se aprovechen las innovaciones tecnológicas.

En este contexto, es necesario continuar reforzando acuerdos y convenios para compartir ideas, experiencias y actividades entre los distintos órdenes de gobierno.

Es importante que esa misma actitud prevalezca entre los tres poderes de la Unión y con los órganos autónomos, en el intercambio que se pueda generar con motivo de la acción fiscalizadora interna de cada uno de ellos. En igual sentido, convendrá fortalecer la labor conjunta en esta materia, a través de la coordinación de actividades entre el órgano interno de control del Poder Ejecutivo y la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Esta coordinación de actividades se ubica en un marco de complementariedad de objetivos, con estricto respeto a las funciones respectivas y con una visión integral que propicie sinergias, intercambio de experiencias y el reforzamiento integral del control gubernamental.

Para ello, es conveniente que la entidad de fiscalización superior se establezca desde su inicio con una estructura orgánica y recursos presupuestales adecuados a su propósito, aprovechando, desde luego, los que ya dispone en la actualidad la Contaduría Mayor de Hacienda.

A nivel de entidades federativas, para responder a nuevas y mayores responsabilidades que derivan del proceso de federalización y , entre ellas, del manejo de los recursos del ramo presupuestal 33, es recomendable una mayor capacitación del personal respectivo y la modernización de las contralorías estatales y municipales.

Para estar acorde con nuevas situaciones y posibilidades será menester revisar y adecuar, en su caso, el funcionamiento de las instituciones implicadas, partiendo del marco normativo que rige el control gubernamental, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras.

Con carácter preventivo, se sugiere intensificar las medidas que permitan una mayor eficacia en el quehacer público, se eviten irregularidades que conduzcan al fincamiento de

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

responsabilidades administrativas, y se amplíe la aplicación de auditorías al desempeño.

En el plano correctivo es necesario actuar con oportunidad en la aplicación de sanciones, evitar la prescripción de asuntos e incrementar la recuperación de los créditos fiscales derivados de las sanciones económicas que se impongan, así como, en su caso, el resarcimiento de daños que se hubiesen causado al erario federal.

La contraloría social y la participación ciudadana han demostrado su utilidad como instrumentos de supervisión por parte de la comunidad, por lo que convendría extender sus alcances, sus áreas de actuación y su difusión, mediante un mayor acceso a la información gubernamental y a la difusión de mecanismos que capten la opinión de la población en relación con los servicios públicos y los trámites gubernamentales.

Al respecto, los medios electrónicos representan un invaluable soporte para difundir, transparentar y evaluar las acciones gubernamentales, al igual que para realizar trámites oficiales. Las acciones emprendidas en este sentido dan cuenta de sus ventajas y enorme potencial en cuanto a oportunidad y acceso generalizado.

BIBLIOGRAFIA

Carmona Lara, Ma. Del Carmen; Las Responsabilidades Administrativas en el Ambito Regional, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, Secogef/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

García Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 1974.

Guerrero Orozco, Omar; La Administración Pública del Estado Capitalista, Fontamara, México, 1995.

Lanz Cárdenas, José Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, México, 1987.

López Araiza Orozco, Mario, Coordinador; Auditoría al Desempeño. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C./ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1999.

López Presa, José Octavio, Coordinador; Corrupción y Cambio. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo / Fondo de Cultura Económica, México, 1998,

Martínez Cabañas, Gustavo; La Administración Estatal y Municipal en México, INAP/ CONACYT, México, 1985.

Merino, Mauricio; et. al. En Busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano, El Colegio de México, México, 1994.

Olmedo Carranza, Raúl et. al, El Desafío Municipal en México, Centro de Estudios Municipales, México, 1985.

Ortega Lomelín, Roberto; Federalismo y Municipio, FCE, México, 1994.

Pardo, María del Carmen; La Modernización Administrativa en México: Propuesta para explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública en México, 1940-1990, El Colegio de México, México, 1991.

Pichardo Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública en México, INAP, México, 1987.

Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994, Secogef/SEDESOL/Miguel Angel Porrúa, México, 1994.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Renovación Moral de la Sociedad, La; Secogef/FCE, México, 1988.

Ruiz Massieu, J.F; Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Porrúa, México, 1986.

Ugalde, Luis Carlos; El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México. El Control de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996.

—, Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/ LVII Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Uvalle B. Ricardo; Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, INAP-FCPyS, México, 1997.

Vázquez Cano, Luis; El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana, FCE, 1994.