
Visión
Institucional

ASF



	Página
I.- Presentación	5
II.- Origen y evolución	
III.- Marco jurídico	9
IV.- Marco rector	11
• Mandato	
• Misión	16
• Objetivos	
• Principios rectores	
• Código de ética profesional	
• Sistema de gestión de calidad	
V.- Líneas estratégicas de actuación	
• Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública	
• Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales	24
• Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal	
• Contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño	
• Impulsar la fiscalización de alto impacto	
• Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública	
• Inducir la preservación del patrimonio de la Nación	
• Identificar las oportunidades de mejora	
• Arraigar la cultura de la rendición de cuentas	
• Reforzar en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales	
VI.- Áreas de oportunidad	
• Eficiencia recaudatoria	
• Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos	29
• Pensiones y jubilaciones	
• Recursos federales transferidos a estados y municipios	
• Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS)	
• Recursos destinados a procesos electorales	
• Sistema contable gubernamental	
• Sistema de evaluación al desempeño basado en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios	
• Donativos de recursos públicos que se otorgan a instituciones de	

- asistencia privada
- Mejora regulatoria
- Remuneraciones de servidores públicos
- Preservación del medio ambiente y desarrollo ecológico

VII.- Presencia y relaciones institucionales

- Ámbito nacional
 - Ámbito internacional
- 33**

VIII.- Promoción de la cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior

- Serie editorial “Cultura de la Rendición de Cuentas”
 - Certámenes nacionales de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas
- 40**

IX.- Postulados de las entidades de fiscalización superior

- X.- Consideraciones finales**
- 43**

45

Presentación

El nacimiento de la actual Auditoría Superior de la Federación, en los albores mismos de la Nación es, indudablemente, manifestación de una voluntad política y de un esfuerzo con amplio contenido doctrinario jurídico.

Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda en 1824, iniciando su vida en un ambiente de rivalidad entre federalistas y centralistas, y su organización y diseño, osciló, en diversas ocasiones, entre la Contaduría Mayor de Hacienda y el Tribunal de Cuentas que los centralistas pretendieron instaurar.

La Constitución de 1857 y el triunfo liberal, permitieron que, una vez superada la aventura imperial, la institución quedase establecida con las facultades asignadas en el proyecto original.

Así, durante más de un siglo, la entidad de fiscalización del Poder Legislativo permaneció con su misma estructura constitucional y jurídica, y fue a finales del siglo pasado, cuando, con la participación de las fuerzas políticas, se aprobaron las reformas que dieron origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Reconocer la historia de nuestra institución implica identificar y aceptar nuestras raíces profundas, para edificar y orientar su futuro que apoye a una sociedad altamente estructurada, con códigos de conducta firmes y con leyes, medios de control y sistemas de vigilancia eficaces que le permitan desarrollarse y formar parte de su entorno universal. La entidad fiscalizadora de los poderes federales es, simultáneamente, una entidad tan antigua como nuestra historia independiente, y tan contemporánea como nuestras experiencias democráticas.

La LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, decidió establecer un nuevo marco jurídico para la fiscalización superior en México, dotando a la institución de

nuevas y fundamentales atribuciones detalladas en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 1999, y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, concretada por la LVIII Legislatura en diciembre del año 2000.

Este nuevo marco jurídico otorga a la Auditoría Superior de la Federación facultades y atribuciones que le permiten realizar con mayor profundidad y cobertura su trabajo como entidad fundamental en el desarrollo de nuestras instituciones. Entre éstas, destacan el otorgamiento de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, manejo de recursos y resoluciones, así como el fincamiento directo de responsabilidades y la posibilidad de presentar denuncias y querrelas penales cuando se afecte la Hacienda Pública Federal.

Con la actualización del marco jurídico rector para la fiscalización superior contenido en el ordenamiento constitucional y en la ley reglamentaria, la Auditoría Superior de la Federación realizó los ajustes pertinentes, estableció objetivos y políticas, dio cuerpo a su organización y orientó su esfuerzo para llevar a cabo las acciones de fiscalización hacia la consecución de los propósitos, espíritu y mandato que le fijó el Constituyente Permanente.

Por mandato de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se eligió, por primera vez, al Auditor Superior de la Federación en los términos establecidos en dicho ordenamiento, por el periodo 2002-2009. Al asumir la responsabilidad de coordinar, tutelar y dirigir los esfuerzos de la institución, el Auditor Superior de la Federación señaló como principales tesis para la conducción y orientación de la nueva etapa de fiscalización superior, las siguientes:

- La actividad proactiva de la fiscalización superior;
- La neutralidad en la actuación de la institución;
- Su compromiso con México y con la verdad;
- Su cumplimiento y apego a la ley y la vigencia del Estado de Derecho, para el abatimiento de la corrupción y de la impunidad;
- Su impulso al fortalecimiento de instituciones públicas para avanzar en la vida democrática del país; y
- Su visión estratégica orientada a promover la mejora continua de la

administración pública.

Para concretar estas tesis en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, se ha desarrollado un ideario y una visión institucional que orientan, regulan, norman, y conducen el quehacer de la institución y de los servidores públicos que realizan la fiscalización superior.

La presente edición reúne, en un solo volumen, el esfuerzo que la Auditoría Superior de la Federación ha desplegado en los últimos años por actualizar, ajustar y modernizar los métodos, procedimientos y alcances de sus programas sustantivos de trabajo, avanzar en la calidad de sus procesos de operación y alcanzar la excelencia en sus cuadros técnicos y directivos. Su contenido se compone de los siguientes capítulos:

- Origen y evolución, que sintetiza la transformación orgánica e institucional de la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- Marco jurídico, que reseña el antecedente de la reforma constitucional, su ley reglamentaria y las atribuciones que se otorgaron a la Auditoría Superior de la Federación;
- Marco rector, que reúne el mandato, misión, objetivos, principios rectores, código de ética profesional y el sistema de gestión de calidad, que conforman los elementos básicos de actuación de la Auditoría Superior de la Federación;
- Líneas estratégicas de actuación, que reflejan la visión institucional para promover la mejora en la gestión pública;
- Áreas de oportunidad, que señalan segmentos de opacidad y riesgo de la gestión gubernamental, sobre las que es necesario actuar para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior;
- Presencia y relaciones institucionales, que registran las acciones efectuadas por la Auditoría Superior de la Federación en los ámbitos nacional e internacional;
- Promoción de la cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior, que informan sobre las publicaciones realizadas por la institución mediante su serie editorial, así como la celebración de certámenes nacionales de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas;
- Postulados de las entidades de fiscalización, que enuncian las condiciones para el adecuado funcionamiento y tareas que deben desarrollar estas instituciones;

y

- Consideraciones finales, que recogen las reflexiones, enunciados y principios para la fiscalización superior.

Esta publicación, al reunir el acervo que regula y orienta a su andamiaje institucional, tiene como propósito principal el difundir entre los legisladores, servidores públicos, especialistas, académicos y la sociedad en general, el ser y quehacer de la Auditoría Superior de la Federación, para un mejor conocimiento y comprensión de los informes y servicios que ofrece a la Honorable Cámara de Diputados y a la opinión pública nacional.

La fiscalización superior ha iniciado en México una etapa de transición impuesta por la sociedad, la cual debe ejercerse en condiciones de transparencia que permita afianzar la credibilidad y la solidaridad ciudadana. Éstas se producen cuando se cuenta con instituciones que actúan con estricto profesionalismo, rectitud y transparencia, y cuando al ciudadano le queda claro que no se trata de una mera simulación, cuyo resultado final pudiera ser el desencanto social.

Quienes trabajamos en la fiscalización superior. Quienes formamos parte del sistema de rendición de cuentas. Los que cotidianamente aportamos nuestro esfuerzo para el desarrollo y consolidación de la Auditoría Superior de la Federación, entendemos nuestro compromiso con la justicia y con la democracia, pero sobre todo, con el México libre y soberano que queremos para todos.

C.P.C. ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Origen y evolución

Las actividades de la fiscalización superior están firmemente vinculadas en nuestro país a la historia del México Independiente. Desde nuestra primera Constitución, en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual corresponde al antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

Respecto a la evolución de esta institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824, y continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que desapareció por decreto del 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. Esta última fecha marcó el retorno del Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual operó hasta el año de 1865 en que se dio la Emisión Provisional del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución recuperó su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura principalmente de orden político, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

A lo largo del siglo XX, la sociedad se estratificó y creció la población. La modernización del transporte, las comunicaciones, el sistema financiero, la economía, la política y

la sociedad marcaron el camino para la transformación de la legislación nacional. Es así que, para finales de dicho siglo, y como producto de varias reformas electorales, la Honorable Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello, una pluralidad que fue la pauta y la constante en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios como una importante aportación en beneficio de un ámbito más amplio de la población.

Con base en su pluralidad, la Honorable Cámara de Diputados inició en 1997 los trabajos legislativos, realizando diversas reformas a su Ley Orgánica con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, procediendo, simultáneamente, a la integración de sus diferentes comisiones y a la discusión sobre la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998. Con esta nueva composición, la LVII Legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo.

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue, durante la LVII Legislatura, y bajo su responsabilidad, que se continuaron los trabajos previos para la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa, que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, la entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Honorable Cámara de Diputados, contaría con atribuciones específicas en materia de control gubernamental.

Con la aprobación de esas reformas por parte del Constituyente Permanente, la LVII Legislatura tuvo un periodo intenso de análisis, reflexión y debate para integrar la ley reglamentaria que surgió por iniciativa de tres partidos políticos. Al igual que para la reforma constitucional, hubo un vigoroso debate parlamentario que generó el proyecto de ley respectivo, el cual finalmente fue aprobado en el año 2000, dando origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciando así el siglo XXI con un nuevo y sólido marco jurídico. Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que privaron en el siglo XIX, marcó una moderna concepción de la

fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna con renovados procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

De importancia vital para la LVII Legislatura fue la elección y nombramiento del último Contador Mayor de Hacienda del siglo XX. Para ello, se recurrió a una convocatoria pública para la inscripción de candidatos a concursar por la titularidad de la institución, habiéndose aprobado, por mayoría calificada de la Honorable Cámara de Diputados, la designación del último Contador Mayor de Hacienda, el C. P. Gregorio Guerrero Pozas. De acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional y en la ley respectiva, la Cámara decidió, en el año 2001, la no ratificación de dicho titular de la institución, para así iniciar, conforme al procedimiento estipulado en la ley, un nuevo proceso abierto y transparente para la designación del que encabezaría la recién creada Auditoría Superior de la Federación. De esta forma, en diciembre de 2001, mediante convocatoria pública y de entre 65 candidatos inscritos, entrevistados y evaluados, se eligió por mayoría calificada, y con más del 83% de la votación del pleno de la Honorable Cámara de Diputados, al C. P. C. Arturo González de Aragón Ortiz, quien, el 15 de diciembre de 2001, tomó protesta como el primer Auditor Superior de la Federación, por un periodo de ocho años (2002-2009).

Marco jurídico

Durante la vida independiente de México, la entidad de fiscalización presentó diversas transformaciones y evolucionó en su marco jurídico, organización interna y funciones, siempre en correspondencia al sistema constitucional mexicano.

Con el tiempo y aún para cada etapa institucional, se hicieron evidentes serias limitaciones para la operatividad de la Contaduría Mayor de Hacienda, habiéndose considerado como las principales: las restricciones impuestas a sus facultades para la revisión de la Cuenta Pública; la extemporaneidad de la emisión de resultados de su revisión; el que no contara con una garantía legal plena en su autonomía de gestión; lo confuso de su propia denominación; y, el poco conocimiento que la población del país tenía de su carácter y atribuciones.

Lo anterior propició que tanto el Ejecutivo Federal como los diversos partidos y organizaciones políticas, especialmente los que cuentan con representación en las

Honorables Cámaras del Congreso de la Unión, se preocuparan insistentemente por incorporar el tema de la entidad de fiscalización superior como un punto fundamental de la agenda para la Reforma del Estado, y coincidieran en el objetivo de crear una auténtica e imparcial instancia superior de revisión y auditoría de los diversos Poderes de la Unión y de los organismos con autonomía constitucional, propósito que complementaría el esfuerzo de organizar las unidades de control interno de los poderes, concediéndoles un enfoque preventivo que se vinculara al desarrollo y modernización de la administración pública.

Se presentaron en la Honorable Cámara de Diputados tres iniciativas con proyectos de decreto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones constitucionales; entre otras, en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal, a través de un órgano superior de fiscalización que fueron presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por diputados del Partido Acción Nacional y diputados del Partido de la Revolución Democrática, con fechas 28 de noviembre de 1995, 2 de abril de 1996 y 24 de abril de 1997, respectivamente.

Los trabajos de estudio y análisis abarcaron dos Legislaturas, habiéndose aprobado el dictamen relativo en la Honorable Cámara de Diputados el 13 de abril de 1998 y en la Honorable Cámara de Senadores el 27 de abril de 1999.

Como parte de los análisis practicados, se consideraron los antecedentes de los órganos de fiscalización en el Derecho comparado. Se advirtió que, independientemente de su diverso régimen de gobierno, la mayor parte de los países del mundo con una organización comparable a la mexicana, contaban con un órgano de fiscalización superior con mando unipersonal.

Un grupo de trabajo, formado por senadores y diputados de todos los partidos políticos, efectuó viajes a distintas partes del mundo para estudiar diversos organismos, determinando que tenían el rasgo común de ubicar a las entidades de fiscalización como dependientes o subordinadas al Poder Legislativo. Tal ocurría en ese momento en sistemas parlamentarios como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Holanda, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Reino Unido, o en esquemas de gobierno presidenciales como Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. No obstante, existían otros países que ubicaban las entidades fuera del ámbito del Poder Legislativo como en Francia, Italia e Irlanda e inclusive con independencia absoluta respecto a los demás poderes, como en el caso de la República Checa,

Chile, Colombia y Filipinas.

De ese estudio, el grupo de trabajo identificó las siguientes características comunes:

- Las entidades respectivas encabezan el sistema de control y vigilancia de la función pública;
- Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral;
- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones;
- Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo y cuentan con autonomía técnica y de gestión;
- Sus autoridades son designadas con intervención de los poderes restantes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la ley.

El estudio también señaló que se ha advertido en los últimos años una tendencia mundial de fortalecer a las entidades superiores de fiscalización, contar con un modelo de mando superior de carácter unipersonal, otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica y de gestión, así como la ampliación de sus funciones tradicionales, para emprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, cumplimiento de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados.

Con ese amplio fundamento, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos convinieron en que la entidad superior de fiscalización debería ser dotada de características y atribuciones que garantizaran su eficiencia, tales como:

- Independencia técnica respecto a los entes fiscalizados; autonomía de gestión y libertad para darse su propia organización;
- Protección jurídica frente a eventuales interferencias;

-
- Sujeción de la entidad de fiscalización a la Constitución y a la ley, y no a orientaciones partidistas;
 - Oportunidad en su función fiscalizadora;
 - Mayor fortaleza en sus atribuciones de auditoría y fincamiento de responsabilidades;
 - Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes;
 - Dirección unipersonal;
 - Procedimiento transparente para la selección de su nivel directivo;
 - Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y bajo procedimientos establecidos por la ley;
 - Concesión de facultades expresas para fiscalizar no sólo el gasto público como tal, sino la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de contratación y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales;
 - Facultad de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de las entidades públicas, y de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como de presentar en forma directa las denuncias penales procedentes;
 - Función de revisar con mayor oportunidad la Cuenta Pública, apoyándose para esa labor en los controles internos de los entes fiscalizados y de investigar aquellos actos y omisiones que impliquen irregularidades o desviaciones con la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias conforme a la ley y con la capacidad de promover ante las autoridades competentes el cumplimiento de otro tipo de responsabilidades, lo que incluiría la posibilidad más amplia de hacer recomendaciones a los entes revisados.
 - Suficiencia presupuestal para cumplir con los objetivos y responsabilidades de su función, y para alcanzar los estándares internacionales existentes en los

tamaños de las muestras auditables.

Con este amplio escenario de estudio, análisis, reflexión y debate, el Constituyente Permanente aprobó las modificaciones constitucionales en sus siguientes artículos: al 73, fracción 24; al 74, fracciones II, III y IV; al 78 y al 79, por los cuales se creó a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Esta reforma estableció el plazo de un año en el cual se debería formular la ley secundaria o reglamentaria respectiva. El Honorable Congreso de la Unión cumplió ese mandato, aprobando en diciembre de 2000, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que abrogó la anterior Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de diciembre de 1978.

Este nuevo marco jurídico contiene facultades expresas cuya trascendencia es necesario destacar:

- Establece el carácter público de los informes, una vez entregados a la Honorable Cámara de Diputados. Este mandato, de alguna manera, prefiguró las nuevas disposiciones contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes y amplía las facultades de la entidad de fiscalización superior para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos Poderes y entes auditados.
- Admite la revisión anticipada de la Cuenta Pública, a través de la evaluación de un Informe de Avance de la Gestión Financiera, que el Poder Ejecutivo debe presentar por el primer semestre del año en que se ejerza el presupuesto respectivo.
- Amplía y consolida las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para poder llevar a cabo auditorías de desempeño, que permitan determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo con los objetivos previstos.
- Faculta a la entidad de fiscalización superior a efectuar revisiones a los Poderes de la Unión, a los diversos organismos constitucionales autónomos y, en general, a todas las instancias que ejerzan recursos federales, incluyendo los estados, municipios y particulares.

- Establece también nuevas atribuciones en materia de sanciones y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.

- Finalmente, concede a la Auditoría Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como independencia en el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros.

Marco rector

El Honorable Congreso de la Unión decidió establecer un nuevo marco jurídico para la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándola de nuevas y fundamentales atribuciones detalladas en la reforma constitucional y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Para cumplir con los propósitos, espíritu y mandato que le fijó el Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación ha hecho los ajustes pertinentes dando cuerpo a su organización y orientando sus esfuerzos bajo un marco rector que contiene los elementos siguientes que sustentan su actuación:

1) Mandato

La Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de entidad de fiscalización superior, fue creada para apoyar a la Honorable Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

2) Misión

Informar veraz y oportunamente a la Honorable Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que tienen el privilegio de servir.

3) Objetivos

- Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Honorable Cámara de Diputados y de la sociedad.
- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar al Honorable Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Honorable Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo de clase mundial.
- Establecer programas de aseguramiento de la calidad con el fin de constatar que se aplican las técnicas de auditoría apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido y calidad de los informes sean acordes con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado de seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.

4) Principios rectores

En el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación debe regir sus programas, acciones y diligencias por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

En este contexto, el principal patrimonio de la Auditoría Superior de la Federación es la neutralidad, principio fundamental que debe ser estandarte y premisa de su actuación, defendida y valorada por todos los partidos políticos, ya que de ella dependen la credibilidad y la confianza de la sociedad en la institución.

5) Código de Ética Profesional

El Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación expone y explica los principios éticos y reglas de conducta que darán pauta y regirán la actuación de los servidores públicos que laboran en la institución.

Dado que los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación están obligados a cumplir y observar diversas normas legales y éticas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas, por lo que la autoridad moral de la Auditoría Superior de la Federación ha de sustentarse en la conducta intachable de sus auditores, su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, y finalmente desembocar en la credibilidad institucional.

Es así que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con un Código de Ética Profesional en el que declara su intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero: Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora.

Segundo: Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.

Tercero: Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

En consecuencia, los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a los siguientes principios y valores:

• *Profesionalismo competente*

Este principio inicia con la premisa de que “El personal responsable de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia”. La fiscalización de la gestión pública no admite improvisaciones y habrá de ejercerse como un proceso ordenado, sistemático y riguroso, que sea una garantía de la competencia con que debe efectuarse. En cuanto a los entes públicos federales y demás sujetos de fiscalización tienen derecho a exigir que sus operaciones sean auditadas por profesionales competentes, en tanto que la Honorable Cámara de Diputados y la sociedad en general esperan que las auditorías de la Auditoría Superior de la Federación se efectúen con la debida calidad técnica, a cambio de los fondos públicos que se destinan a su ejecución y de la confianza que han depositado en la institución y su personal. Además, los profesionales adscritos a la Auditoría Superior de la Federación deben poseer el entrenamiento técnico, los conocimientos, la capacidad y la experiencia necesarios para realizar las tareas de fiscalización que les sean encomendadas, por lo que la Auditoría Superior de la Federación espera que los grupos interdisciplinarios a su servicio procedan en todo momento con arreglo a las normas y criterios profesionales aplicables, que incluyen las disposiciones de este código, las que regulan el ejercicio de las distintas profesiones y las normas de auditoría de la institución. Los auditores de la Auditoría Superior de la Federación deben tener presente que su actividad no sólo requiere conocimiento y destrezas específicas, sino también compromisos éticos para no encubrir actos ilícitos ni ser indulgentes con los infractores y para no actuar arbitrariamente.

• *Independencia*

Este principio señala que “Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada”, dado que para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, que forma parte del documento, la Auditoría Superior de la Federación debe proceder con la independencia de juicio a que está obligada por la naturaleza misma de sus funciones, y por la autonomía técnica y de gestión que le otorga la Constitución.

En consecuencia, los profesionales a su servicio deben realizar una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y elaborar sus conclusiones sin dejarse influir por prejuicios o intereses políticos, étnicos, religiosos, gremiales, económicos o de otra naturaleza, de forma que los auditores están éticamente obligados a no intervenir en ningún asunto en el cual tengan algún interés personal o de cualquier otra índole, que constituya un impedimento para desempeñar sus funciones con la debida imparcialidad y objetividad.

- *Objetividad*

Este principio se basa en que “Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas”, por lo que, para que las observaciones, recomendaciones y resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación tengan plena validez, deben sustentarse exclusivamente en los datos y evidencias resultantes de las revisiones practicadas, los que se analizarán y presentarán de acuerdo con las normas y procedimientos emitidos por la institución, además de que los informes deben incluir con exactitud la información, precisiones y comentarios pertinentes que aporten los auditados en descargo de las responsabilidades imputadas, amén de que los profesionales al servicio de la institución deben aplicar los criterios más estrictos para asegurarse de que sus conclusiones se funden en evidencia suficiente y competente, sobre todo cuando éstas puedan dar origen al fincamiento o promoción de responsabilidades y a la imposición de sanciones.

- *Imparcialidad*

Este principio se fundamenta en que “Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización”, así que para la credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación es esencial que sus auditores sean imparciales y así sean considerados por la sociedad y por los propios sujetos de fiscalización, como resultado del trato justo y equitativo que están obligados a dispensar a cada uno de ellos.

- *Confidencialidad*

Este principio indica que “Los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización”, dado que la información obtenida durante el proceso de fiscalización por su personal, así como por los profesionales independientes a su servicio, no debe revelarse a familiares, amistades y otras personas ajenas a la institución, ni oralmente ni por escrito, debiéndose guardar extrema prudencia en el uso y protección de la información obtenida en el transcurso de los trabajos, y dar a conocer los resultados y actuaciones únicamente en los términos, circunstancias y plazos establecidos por las leyes y disposiciones normativas aplicables.

- *Actitud constructiva*

Este principio presupone que “El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se publiquen con motivo de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la Auditoría Superior de la Federación es contribuir a mejorar la gestión gubernamental. La Auditoría Superior de la Federación está obligada a señalar todas las irregularidades y deficiencias que detecte en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, pero también a recomendar las medidas que estime pertinentes para su prevención y corrección, con el propósito de mejorar el desempeño de las entidades públicas. Por consiguiente, al tiempo que los auditores deben aplicar rigurosamente todos los procedimientos que consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos de las auditorías, deben asumir una actitud positiva a fin de que en sus informes los resultados de las revisiones se presenten en su justa dimensión y se formulen las recomendaciones más idóneas. Éstas deben ser tan precisas como se requiera para facilitar su comprensión y atención, pero corresponderá a las entidades auditadas determinar las medidas concretas para subsanar las deficiencias. Al respecto, debe tenerse presente que no es función de la Auditoría Superior de la Federación asesorar a las entidades sujetas de fiscalización y que los auditores no deben participar en las decisiones de éstas, ni asumir responsabilidades de su competencia.

- *Integridad*

Este principio establece que “El personal al servicio de la Auditoría Superior de la Federación debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones”. La integridad consiste esencialmente en la adhesión convencida a un código de valores, que radica en la estricta observancia de los postulados en que se sustentan todas las normas legales y éticas aplicables, además de que la integridad comprende tanto los valores éticos que atañen a la conducta de los profesionales y los servidores públicos en general como los relacionados específicamente con las responsabilidades de fiscalización. Como vía de preservar la credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación y la confianza de la sociedad en ella, es imprescindible que su personal se ajuste tanto a la forma como al espíritu de las normas de auditoría y de ética, que tome decisiones acordes con el interés público, que observe una conducta intachable, que actúe con rectitud y honestidad absolutas en la realización de su trabajo, y con honradez en el empleo de los recursos de la institución. El personal de la Auditoría Superior de la Federación debe tener presente que los principios éticos no son meros conceptos, abstracciones ajenas a su quehacer cotidiano, sino elementos de trabajo indispensables para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades.

6) Sistema de gestión de calidad

La situación actual que viven las instituciones, empresas y organizaciones en México, exige un esfuerzo permanente, consistente e innovador para lograr la competitividad, eficiencia, eficacia y productividad. Conforme a su misión y visión estratégica, la Auditoría Superior de la Federación está empeñada y comprometida para mejorar continuamente la calidad de sus procesos, adoptando las mejores prácticas en la materia, a fin de que los informes emitidos cumplan en forma objetiva, imparcial y oportuna con las disposiciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Para tal efecto, la institución está llevando a cabo la certificación de la calidad de los procesos que desarrolla bajo los siguientes lineamientos:

a) Política de calidad

- Establecer un Sistema de Gestión de Calidad que cumpla con los requisitos de la ISO 9001:2000 y que mediante su mejora continua garanticen:
 - Que la operación de los Procesos de Planeación y Ejecución de Auditorías logre una fiscalización estratégica y de alto impacto.
 - El cumplimiento de las normas de auditoría gubernamental y la utilización de técnicas apropiadas.
 - Que, para cada auditoría, el tamaño de las muestras seleccionadas busque la representatividad y los niveles de confianza requeridos.
 - Que el contenido y calidad de los informes corresponda a las normas, macroprocesos y lineamientos establecidos.
 - El seguimiento y control de las acciones promovidas.
 - Que se consideren las opiniones y requerimientos de los usuarios y servicios que ofrece la Auditoría Superior de la Federación.
 - Que la Auditoría Superior de la Federación se constituya en un organismo de clase mundial en el campo de la fiscalización, operando con base a estándares internacionales.
- Propiciar que el personal involucrado en la ejecución de los procesos de la Auditoría Superior de la Federación, sea competente y opere bajo los principios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.
- Incorporar de manera gradual al Sistema de Gestión de Calidad los procesos que operan en la Auditoría Superior de la Federación.

b) *Objetivos de calidad*

-
- Garantizar que las características de diseño del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, se cubran al 100%.
 - Mejorar la calidad de los informes de auditoría.
 - Impulsar la utilización adecuada y actualizada de los mejores métodos y técnicas de fiscalización.
 - Asegurar la competencia y el buen desempeño del personal auditor mediante la implementación del Servicio Fiscalizador de Carrera.
 - Incorporar al Sistema de Gestión de la Calidad los distintos procesos de trabajo de la Auditoría Superior de la Federación.

Líneas estratégicas de actuación

Como respuesta al reto que enfrenta, la Auditoría Superior de la Federación ha mantenido una actuación más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marque senderos, señale caminos y establezca pautas, para impulsar la modernización de la Administración Pública, la eliminación gradual de las causas generadoras de corrupción y el buen uso de los recursos públicos.

La Auditoría Superior de la Federación, como acción prioritaria de su encomienda, y con una visión institucional, ha adoptado un enfoque que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental mediante la atención de las líneas estratégicas siguientes:

1) Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública

Promover la eliminación del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, para cerrar el paso a la corrupción. Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad. Evaluar los mecanismos de supervisión establecidos y los procedimientos de autorización y normatividad aplicables. Emitir opiniones sobre

la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades y proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

2) Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales

La Auditoría Superior de la Federación ha procurado ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que propicien el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe constatar que la ejecución del mandato popular expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumpla no sólo con honestidad y honradez, sino con eficacia, economía y eficiencia, y que la administración pública opere con sanas prácticas gubernamentales, y proporcione así los elementos necesarios para la mejora continua del quehacer público.

3) Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal

Promover la estabilidad laboral de los servidores públicos a través del establecimiento de modelos de Servicio Civil de Carrera, a fin de que aquellos cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo, evitando la visión patrimonialista de los cargos públicos.

La seguridad laboral de los servidores públicos es un asunto de justicia social y un requisito para promover la capacitación y profesionalización de los trabajadores y, en consecuencia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre otros beneficios, el Servicio Civil de Carrera ofrece un modelo de administración de recursos humanos con un marco normativo que fija reglas para la selección, ocupación y promoción de puestos y genera condiciones de equidad e incentivos que permiten el desarrollo y permanencia del personal.

La fiscalización de los Poderes de la Unión y entes públicos federales autónomos debe promover la adopción del Servicio Civil de Carrera para alentar y mantener altos

estándares de conducta, contrarrestar la corrupción en el sector público y generar confianza en la población.

4) Contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño

No obstante la creación, en 1998, del Sistema de Evaluación al Desempeño y los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los indicadores hasta ahora formulados no permite relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales ni con los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por ello, resulta imperativo promover la creación y operación de adecuados indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan revisar y calificar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, de los programas y políticas públicas, de los procesos operativos correspondientes y del desempeño de los servidores públicos.

Es preciso aportar la experiencia adquirida en la práctica de auditorías de desempeño para que, en coordinación con los Poderes de la Unión y entes públicos federales autónomos, se apoye la implantación de sistemas de evaluación al desempeño que permitan conocer el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas. Para la fijación de los indicadores, también se deben considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los procesos de operación que las sustentan, los servicios públicos prestados y los bienes producidos.

En la ejecución de auditorías de desempeño se deben incluir procedimientos para evaluar el impacto que ocasionan las acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Asimismo, en cumplimiento de la legalidad, impulsar el respeto irrestricto de las normas ecológicas es una tarea que, de manera prioritaria, llevan a cabo las principales entidades de fiscalización superior en el mundo y es también, una demanda social generalizada y un reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

5) Impulsar la fiscalización de alto impacto

Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas con el propósito de fortalecer la transparencia y el proceso de rendición de cuentas.

Fortalecer los mecanismos de registro, supervisión, control y rendición de cuentas de los recursos federales transferidos y/o reasignados a estados y municipios, que permitan garantizar que se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así la recurrencia en su desvío hacia fines distintos de los autorizados. Los cuantiosos montos aprobados anualmente por la Honorable Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

Incluir en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal la información financiera y presupuestal de todos los fideicomisos, fondos, mandatos, convenios y otros instrumentos análogos que reciben recursos públicos federales. La falta de información clara acerca del destino de estos fondos y de los resultados obtenidos resta transparencia a la rendición de cuentas y favorece actitudes ilícitas por parte de los servidores públicos responsables de ejercerlos.

6) Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública

Reforzar los mecanismos de supervisión y control institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y por lo tanto sujetos de fiscalización. Alertar al Honorable Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad económica y cargas presupuestales adicionales.

Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las observaciones.

Estructurar esquemas de supervisión y control que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén

actualizados, ya que esta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos.

7) Inducir la preservación del patrimonio de la Nación.

Impulsar el establecimiento de normas que garanticen la preservación y uso racional del patrimonio público de la Nación así como su resguardo correspondiente. Fortalecer y reglamentar el registro patrimonial del Estado Mexicano en todos los niveles de gobierno, en las dependencias y entidades gubernamentales.

Llevar al cabo una verificación permanente, tanto del adecuado registro del patrimonio como del destino y uso que se hace de él. La evaluación de la administración de los recursos presupuestales y del uso y resguardo del patrimonio público constituyen las dos vertientes básicas para una efectiva fiscalización que permita y haga posible una rendición de cuentas integral de la gestión gubernamental.

8) Identificar las oportunidades de mejora

Fomentar la mejora constante de la administración pública. La identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales es una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, es preciso optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos reconociendo las fortalezas institucionales e identificando los aspectos vulnerables y las oportunidades de mejora.

9) Arraigar la cultura de la rendición de cuentas

Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que le pertenecen. Debe existir una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública como elemento fundamental de la democracia plena.

Promover la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera Reforma del Estado. La rendición de cuentas es el vínculo que mantiene la legitimidad de los Estados democráticos y uno de los mecanismos sin

el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello, es primordial arraigar la cultura de la rendición de cuentas en el servicio público, pero, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos que pertenecen a la sociedad.

10) Reforzar en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales

Corresponde a la Auditoría Superior de la Federación señalar pautas para inducir el cambio en la administración pública. Reforzar en los programas educativos de todos los niveles de gobierno, la enseñanza de los valores éticos y morales, constituye, por sí misma, la mejor prevención contra las prácticas corruptas. La formación de los ciudadanos debe incluir los valores fundamentales implícitos en la cultura democrática y el respeto de la legalidad.

Son todas ellas, líneas estratégicas que la Auditoría Superior de la Federación impulsa en la gestión pública, teniendo siempre presente que corresponde a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales autónomos, la obligación de instrumentar programas específicos orientados al mejoramiento de la eficiencia, eficacia y economía del quehacer gubernamental y al abatimiento de la corrupción.

Áreas de oportunidad

La Auditoría Superior de la Federación se encuentra empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo institucional del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, y a la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno.

En cuanto a la prospectiva de la fiscalización superior, prevalecen segmentos específicos de la gestión gubernamental, estratégicos por su relevancia, en donde se requiere abatir diversos grados de opacidad y riesgo, en los cuales deberá converger una decidida acción de las instancias ejecutoras responsables, así como un esfuerzo adicional de fiscalización superior en los próximos años.

Con base en ello, y como resultado del proceso de fiscalización que ha llevado a cabo la Auditoría Superior de la Federación en los últimos años, se han detectado

diversas áreas de oportunidad dentro de la gestión gubernamental que requieren ser atendidas, con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos del quehacer público en nuestro país, para afianzar el cambio democrático en México.

1) Eficiencia recaudatoria

La primera área de oportunidad se ubica en la urgente necesidad de mejorar la eficiencia recaudatoria del Estado, requiriéndose, para ello, dar mayores facultades recaudatorias a estados y municipios, ampliar el padrón de contribuyentes, eliminar el sector informal de la economía, acabar con el contrabando, simplificar el marco regulatorio impositivo, otorgar certidumbre jurídica al contribuyente, contar con una política fiscal de largo plazo que propicie certeza a las inversiones, y mejorar la recuperación de las obligaciones fiscales a través de juicios.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, en su reporte 2005, señala que México recauda el 18% del Producto Interno Bruto, el cual representa menos de la mitad del promedio de recaudación de dicha Organización que es del 36%.

2) Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos

El manejo de los cuantiosos recursos públicos relacionados con estas figuras ha sido caracterizado por la opacidad. Al 31 de diciembre de 2004 existían 1,387 figuras de este tipo, que reportaban activos por 675 mil millones de pesos, equivalentes al 8.8% del Producto Interno Bruto, las que en su mayoría no rinden cuentas a la sociedad, pues no se incluyen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal anual que se envía a la Honorable Cámara de Diputados.

3) Pensiones y jubilaciones

Otra área sensible de riesgo la constituyen estas ineludibles obligaciones gubernamentales, las cuales representan, anualmente, erogaciones crecientes que no son reveladas como pasivos contingentes en la información financiera. Este problema amenaza con estrangular las finanzas públicas del país. El pasivo total por este concepto al 31 de diciembre de 2004 era de 5 billones de pesos.

4) Recursos federales transferidos a estados y municipios

Es necesario implementar acciones que garanticen su adecuado ejercicio, supervisión, rendición de cuentas y fiscalización, a lo largo de todo el país. Estos recursos representan anualmente el 25 por ciento del presupuesto federal programable. Una normatividad homogénea en todos los niveles de gobierno, es indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas. Estos recursos muestran una alta opacidad que afectan severamente a la rendición de cuentas del país.

5) Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS)

El monto de operación de estos proyectos rebasa el de la inversión pública federal, por primera vez desde su inicio en 1997. Los PIDIREGAS se han utilizado para eludir los controles de la deuda pública federal y para iniciar proyectos que no cumplen con la normatividad que los rige. Al 31 de diciembre de 2004 existían 202 proyectos de este tipo, con un valor de 1.3 billones de pesos.

6) Recursos destinados a procesos electorales

Otra área más de opacidad se localiza en el gran volumen de recursos que se usan en los procesos electorales, a nivel federal, estatal y municipal, los que requieren de una legislación integral en la materia para privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas, y evitar el desvío de los fondos públicos.

7) Sistema contable gubernamental

Un aspecto en el que debemos avanzar, lo constituye el sistema contable gubernamental, en el que los bienes patrimoniales que se adquieren, se registran inadecuadamente como partidas de gasto, provocando, con ello, que dichos activos no se reflejen en los registros de las haciendas públicas.

Esto impide disponer de un inventario integral del patrimonio nacional y, consecuentemente, de su adecuado registro y preservación, propiciando prácticas corruptas que implican un elevado riesgo de la desaparición de los activos. Es urgente contar con políticas homogéneas en la materia y con áreas especializadas en el control patrimonial de los gobiernos federal, estatal y municipales.

8) Sistema de evaluación al desempeño basado en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios.

Otra área de oportunidad que es necesario fortalecer, se encuentra en la construcción de Sistemas de Evaluación al Desempeño, basados en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan conocer la forma y grado de cumplimiento de las políticas y programas públicos, la calidad de los servicios que se prestan y el desempeño de los servidores públicos. Lo que no se puede medir, no se puede mejorar.

9) Donativos de recursos públicos que se otorgan a instituciones de asistencia privada

Establecer una ventanilla única, responsable de normar, evaluar, registrar y dar seguimiento a los recursos, que en calidad de donativos son autorizados, permitiría abatir la discrecionalidad existente.

10) Mejora regulatoria

La gran opacidad y el exceso de corrupción pueden ser abatidos, si existiera una mejora regulatoria firme y vigorosa por parte de los gobiernos, que tuviera, como principal objetivo, una sensible reducción de trámites, y por consecuencia, de burocracia y discrecionalidad.

11) Remuneraciones de servidores públicos

Se requiere el establecimiento de una política de remuneraciones que consolide todas las percepciones y considere tabuladores únicos de carácter universal, con límites mínimos y máximos, que eviten pagos adicionales por conceptos no contemplados en la norma general.

La existencia de regímenes distintos, y en algunos casos de excepción, en materia de remuneraciones a servidores públicos, complica, confunde y refleja una alta opacidad, y un exceso de discrecionalidad por la ausencia de criterios universales.

12) Preservación del medio ambiente y desarrollo ecológico

Ante la ausencia de una política global en materia ecológica y un insuficiente esquema normativo que la regule, se observa una constante degradación en sus principales elementos, como son los bosques y selvas, pesca, la calidad del agua y del aire, el tratamiento de residuos líquidos, sólidos y gaseosos, la calidad de los combustibles, energías renovables eólica y solar, la fauna y la flora, zonas de amortiguamiento, y las áreas y reservas naturales abiertas y protegidas.

Esta gran área de riesgo, producto de la falta de una visión de Estado y de conciencia en el cuidado de nuestro círculo ambiental, requiere de la instrumentación de acciones enmarcadas en una política integral de desarrollo ecológico que oriente y exija el mejoramiento y preservación de nuestro entorno, un cabal y apropiado financiamiento que lo haga posible y un marco jurídico adecuado que sancione, con firmeza, las desviaciones e incumplimientos que se produzcan.

La política que en estos términos se establezca, deberá soportarse en programas y proyectos sustentables de corto, mediano y largo plazos, que privilegien la protección ecológica y ambiental con responsabilidad social en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

En resumen, atender estas áreas de opacidad y riesgo tendrá como resultado un gasto público más eficaz y eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades para mejorar las acciones de gobierno.

Presencia y relaciones institucionales

Debido a la importancia que tiene el volumen y distribución de los recursos federales reasignados y transferidos a las entidades federativas, y a que el ejercicio del gasto se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y economía, resulta esencial su fiscalización.

Con base en ello, la Auditoría Superior de la Federación ha impulsado la firma de 28 Convenios de Coordinación con las Legislaturas estatales, que permitan coordinar esfuerzos para la fiscalización de estos recursos federales, con respeto irrestricto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

A continuación se presenta la relación de los Convenios de Coordinación que han sido suscritos *, indicándose su vigencia y su fecha de celebración:

Entidad Federativa	Vigencia	Fecha
1.- Quintana Roo	Indefinida	23/10/2000
2.- Campeche	Indefinida	22/02/2002
3.- San Luis Potosí	Indefinida	22/02/2002
4.- Colima	Indefinida	11/04/2002
5.- Coahuila	Indefinida	18/04/2002
6.- Veracruz	Indefinida	07/05/2002
7.- Puebla	Indefinida	08/05/2002
8.- Tlaxcala	Indefinida	08/05/2002
9.- Nayarit	Indefinida	17/05/2002
10.- Guanajuato	Indefinida	21/05/2002
11.- Nuevo León	Indefinida	21/06/2002
12.- Estado de México	Indefinida	05/07/2002
13.- Durango	Indefinida	26/07/2002
14.- Chiapas	Indefinida	06/08/2002
15.- Morelos	Indefinida	09/10/2002
16.- Jalisco	Indefinida	30/10/2002
17.- Tabasco	Indefinida	07/11/2002
18.- Yucatán	Indefinida	27/11/2002
19.- Querétaro	Indefinida	03/12/2002
20.- Zacatecas	Indefinida	14/12/2002
21.- Michoacán	Indefinida	10/12/2002
22.- Guerrero	Indefinida	07/05/2003
23.- Aguascalientes	Indefinida	04/06/2003
24.- Distrito Federal	Indefinida	29/03/2004
25.- Baja California	Indefinida	24/09/2004
26.- Hidalgo	Indefinida	04/08/2005
27.- Baja California Sur	Indefinida	09/08/2005
28.- Sinaloa	Indefinida	29/03/2006

* Respecto de las Legislaturas de los estados de Chihuahua, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas, los Convenios de Coordinación respectivos se encuentran pendientes de suscripción.

Por otra parte, resalta también la importante presencia que la Auditoría Superior de la Federación ha mantenido en los ámbitos nacional e internacional.

1) Ámbito nacional

A nivel nacional, la institución preside el Consejo Directivo de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. (ASOFIS), organización autónoma, independiente y de apoyo técnico que congrega todas las entidades de fiscalización superior de los estados de la República y del Distrito Federal, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establecen sus estatutos.

La ASOFIS tiene su origen en la preocupación de los órganos técnicos del Poder Legislativo de la Federación y de los Congresos de los estados de la República, por establecer la coordinación y promover el desarrollo de mejores medios de rendición de cuentas, fiscalización y control de las operaciones del gobierno en lo relativo al ingreso y gasto públicos, a través del conocimiento de los adelantos en sistemas de contabilidad, de información, de control y de fiscalización de las operaciones del gobierno, así como para satisfacer las demandas de obtención de datos más completos, oportunos y fidedignos acerca de la gestión pública, y conocer, con certeza, qué uso se hace de los caudales públicos, además de saber con precisión cuáles son los planes de gobierno para lograr el desarrollo económico y social del país y los resultados alcanzados.

Desde su creación, la ASOFIS planteó objetivos y funciones específicas para desempeñar sus tareas. Entre sus objetivos principales destacan: el orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos, conforme a criterios básicos aceptados por sus miembros y a principios rectores de fiscalización, legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; promover el mejoramiento administrativo y técnico de sus propios miembros; así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que presten sus servicios en éstos.

La ASOFIS rige su actuación en los principios enunciados en su acta constitutiva y en sus estatutos, los cuales son la igualdad de derechos y obligaciones de los organismos

de fiscalización superior que la integran; el respeto tanto de los ordenamientos legales de la Federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, que forman parte de ésta, como de la independencia y soberanía de todos ellos para tomar sus propias decisiones en materia de fiscalización del manejo de recursos públicos; y la vigencia de la legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la actividad financiera y programática gubernamental.

En su organización, la Asociación cumple con sus objetivos, adopta resoluciones y las ejecuta en los términos de los estatutos respectivos, a través de la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Presidencia y las Comisiones. El Órgano de Gobierno de la ASOFIS está conformado por la Asamblea General y el Consejo Directivo. La Asamblea General de Asociados es el órgano supremo de la Asociación y está integrada por todos los miembros de la ASOFIS. Algunas de sus atribuciones son establecer las políticas y los lineamientos generales de la ASOFIS, promover la consecución de sus objetivos y estudiar las iniciativas, ponencias, trabajos y opiniones que se presenten, adoptando los acuerdos que procedan. El Consejo Directivo se encuentra constituido por el Presidente de la ASOFIS, cargo que invariablemente recae en el titular de la Auditoría Superior de la Federación de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por un secretario, un tesorero y ocho vicepresidentes, con sus respectivos suplentes, elegidos en sesión de la Asamblea General, quienes desempeñan el cargo por dos años.

Todos los organismos de fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos dependientes de los Poderes Legislativos de la Federación, de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conforman la ASOFIS, teniendo calidad intransferible de miembros de la asociación y, como se indica en el Reglamento de los estatutos de la ASOFIS, la representación en la Asociación de los organismos de fiscalización superior corresponde al titular de los mismos, y en su ausencia, al servidor público que se faculte legalmente para suplirlo.

Como aportaciones importantes al proceso de fiscalización y rendición de cuentas, la ASOFIS promueve la homologación de la contabilidad en los estados y municipios con el fin de facilitar las tareas de fiscalización superior; el intercambio formal e informal de información encaminado a elevar el nivel de las auditorías realizadas por las entidades de fiscalización de nuestro país; y la realización de auditorías conjuntas o coordinadas para la fiscalización de los recursos federales transferidos y reasignados a los estados y municipios.

2) Ámbito internacional

México pertenece, desde su fundación, a la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés), integrada por todos los Tribunales de Cuentas, Cámaras de Cuentas, Consejos de Auditoría y Auditorías Superiores, Mayores y Generales del mundo.

La INTOSAI es un organismo autónomo e independiente, fundado en La Habana, Cuba, el año de 1953, cuya meta es promover el intercambio de ideas, experiencias y capacitación, entre otras, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental que realizan las entidades de fiscalización superior (EFS) de todo el mundo. En su carácter de organismo pionero dentro de la fiscalización del sector público, la INTOSAI da a conocer pautas internacionales, desarrolla metodologías afines, proporciona capacitación y promueve el intercambio de información entre sus miembros; por ello, trabaja en cinco idiomas (alemán, árabe, español, francés e inglés) y se organiza regionalmente para enfocar el trabajo y consolidar de manera más adecuada el cumplimiento de sus objetivos.

En su organización, la INTOSAI está constituida por cuatro órganos: el Congreso, el Comité Directivo, la Secretaría General y los Grupos Regionales de Trabajo, y para el cumplimiento de sus objetivos se han establecido Comités permanentes y grupos de trabajo.

La INTOSAI está conformada por el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) y por un Comité Directivo que constituye su órgano de decisión que toma las medidas necesarias para lograr los objetivos de la INTOSAI y el cumplimiento de las tareas que el Congreso le asigne; está integrado por 18 miembros, que representan a los 7 Grupos Regionales de Trabajo y los principales tipos de sistemas de fiscalización del sector público. De conformidad con los estatutos de la INTOSAI, ésta se encuentra representada por los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior de los países en los que se han celebrado los tres últimos Congresos, el titular de la EFS del país que organiza el siguiente Congreso, el Secretario General, los titulares de las EFS responsables de la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental y de la iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI), así como 11 miembros elegidos por el Congreso.

Para dar continuidad y seguimiento a los mandatos de los Congresos, el Comité Directivo se reúne anualmente como órgano de dirección, alternando las sedes de

dichas reuniones entre Viena, Austria, ciudad donde reside la Secretaría General y la sede designada para el siguiente Congreso de la INTOSAI.

Como medio para facilitar la cooperación profesional y técnica a nivel regional entre las EFS miembros, existen siete Grupos Regionales de Trabajo que promueven los objetivos de la INTOSAI, centrandó así su atención en cuestiones inherentes a su propia región, y son:

- La AFROSAI, que es la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África, actualmente integrada por 50 EFS miembros.
- La ARABOSAI, que es la Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores y cuya membresía está integrada por 20 EFS.
- La ASOSAI, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia, integrada por 42 EFS miembros.
- La CAROSAI, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe, cuya membresía consta de 22 EFS.
- La EUROSAI, Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, con 45 EFS miembros, además de la participación de la Corte Europea de Auditores.
- La OLACEFS, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, cuya membresía se compone de 21 EFS latinoamericanas y del Caribe más la participación del Tribunal de Cuentas de España y el Tribunal de Cuentas de Portugal.
- La SPASAI, Asociación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico Sur, integrada por 14 EFS miembros.

En su estructura, la INTOSAI cuenta con diversos Comités responsables del desarrollo y del trabajo técnico de esa organización. Destaca el hecho de que sea México el único país latinoamericano que, desde 1991, preside uno de dichos Comités, el de Deuda Pública, habiendo obtenido nuestro país, por sus aportaciones, calidad y perseverancia demostradas, el premio Jörg Kandustch en el año de 1995, a la mejor Entidad de Fiscalización Superior del mundo.

Es necesario considerar que desde hace 53 años la INTOSAI ha crecido de tal forma que, de las 34 EFS que inicialmente la conformaron, actualmente cuenta con una membresía total de 186 EFS, que en su mayoría pertenecen a cada uno de los siete Grupos Regionales de Trabajo de la INTOSAI. Además, la Declaración de Lima sobre “Pautas acerca de los Preceptos de Fiscalización”, aprobada hace 29 años en el IX INCOSAI en Lima, Perú, en 1977, calificada de Carta Magna de la auditoría gubernamental, sirve de marco filosófico y conceptual para el trabajo de esta organización, y los estatutos de la INTOSAI, que fueron revisados y aprobados por unanimidad en el XIV INCOSAI, celebrado en Washington, EEUU, en octubre de 1992, son la carta que rige la organización y describe la estructura, los miembros, el mandato y las normas de la INTOSAI. Conviene señalar que los estatutos sustituyeron al reglamento de la INTOSAI, que entró en vigor en 1968 y se modificó por última vez en 1977.

La Auditoría Superior de la Federación ocupa actualmente la primera vicepresidencia en la INTOSAI por el periodo 2005-2007, y a partir de este último año, en que se celebra el XIX Congreso de esta Organización en la ciudad de México, la Auditoría Superior de la Federación ocupará la presidencia mundial por el periodo 2007-2010.

La Auditoría Superior de la Federación es integrante del Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés), el cual fue formado a iniciativa de la Contraloría de los Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés) en enero de 2000, teniendo como objetivos principales explorar oportunidades para compartir información y experiencias sobre aspectos de interés mutuo, tales como globalización y otros desafíos emergentes para los gobiernos y las entidades fiscalizadoras. Este Grupo complementa los trabajos de la INTOSAI, por lo que sus esfuerzos se encaminan a que las EFS estén en posibilidad de responder a los temas emergentes. México es el único país Latinoamericano que forma parte de este Grupo Global de Trabajo.

Esta iniciativa contempló la integración de un grupo élite conformado por las entidades de fiscalización superior de países con reconocido liderazgo mundial y en sus respectivas regiones: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, Marruecos, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia. El Grupo ha efectuado siete reuniones en las fechas siguientes: enero de 2000 y 2001, febrero de 2002, 2003 y 2004, mayo de 2005 y abril de 2006.

Desde principios de 2004, personal de la Auditoría Superior de la Federación ha participado activamente en los trabajos de este Grupo, con el propósito de reunir

experiencias y metodologías de países con reconocido liderazgo internacional, para aplicarlas en las revisiones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de nuestro país. De igual forma, por este medio, la Auditoría Superior de la Federación promueve sus métodos y técnicas de trabajo con el fin de consolidar su presencia en el ámbito internacional.

Una de las más importantes iniciativas surgidas en el seno de este Grupo, es la realización de revisiones entre “Pares”, es decir, que un grupo de EFS revisen las prácticas observadas de una EFS bajo examen y emitan su dictamen correspondiente. En 2003, se realizó una revisión a las prácticas de auditoría de desempeño seguidas por la Oficina del Auditor General de Canadá, mientras que en el año 2004 ese mismo tipo de revisión le fue practicada a la GAO de los Estados Unidos de América, de la cual México tuvo parte activa. En el próximo año de 2008, la Auditoría Superior de la Federación será también sometida a un procedimiento de esta misma naturaleza, con el objetivo de evaluar los procesos que sigue la Institución en la ejecución de auditorías de desempeño; el equipo responsable de esta revisión estará integrado por la GAO de los Estados Unidos de América (líder), la Auditoría General del Reino Unido y la Oficina del Auditor General de Canadá.

Las revisiones entre Pares constituyen una gran oportunidad para que las EFS puedan avalar la calidad de las tareas que realicen. La credibilidad del dictamen y certificación que se derivan de este tipo de revisiones es irrefutable, toda vez que éstas son desarrolladas por instituciones de élite mundial, expertas en la materia que no tienen vinculación alguna con la EFS que es auditada.

Promoción de la cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior

El proceso de rendición de cuentas en México ha sido revitalizado desde finales del siglo XX debido a la convicción, cada vez más intensa, de que no hay régimen alguno que pueda preciarse de democrático si no cuenta con herramientas e instrumentos destinados a cumplir cabalmente con el control del ejercicio de gobierno. Por ello, representa un paso fundamental la creación de la Auditoría Superior de la Federación como el órgano técnico de la Honorable Cámara de Diputados responsable de la revisión de la Cuenta Pública y facultado para velar por el uso y aplicación honesta y eficiente del erario federal.

La tarea de la Auditoría Superior de la Federación no se reduce a un mero órgano técnico de revisión y de auditoría, sino que se ocupa también de promover el conocimiento sobre la fiscalización superior y sus implicaciones, abocándose también a la tarea de impulsar una verdadera cultura de la rendición de cuentas en la sociedad mexicana. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación ha llevado a cabo dos importantes acciones: el desarrollo de su serie editorial “Cultura de la Rendición de Cuentas” y la organización de un evento anual ininterrumpido que convoca a la participación de la sociedad, denominado “Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”.

1) Serie editorial “Cultura de la Rendición de Cuentas”

Respecto de su serie editorial, ésta se ha orientado a la elaboración y publicación de un conjunto de textos desarrollados por especialistas en la materia, los cuales tienen la finalidad de ofrecer un panorama amplio sobre la rendición de cuentas y el papel de la fiscalización superior, explicando en forma breve y didáctica los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con las tareas de la rendición de cuentas y con las de fiscalización superior que realiza la institución, y así apoyar a la sociedad en el conocimiento de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo y de la entidad de fiscalización superior en nuestro país, e impulsar una cultura de la legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos que pertenecen a los mexicanos.

Con ese propósito, la Auditoría Superior de la Federación ha publicado 8 textos y uno más en proceso de edición, con una extensión de 60 páginas en promedio cada uno. Esta labor editorial se ha constituido en tarea permanente, y en los años subsecuentes se incorporarán mayores empeños de investigación hasta tener un acervo bibliográfico con suficiencia y calidad. Los autores y títulos de esos trabajos son:

- Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, por José Antonio Crespo.
- Impuestos, democracia y transparencia, por Carlos Elizondo Mayer-Serra.
- La rendición de cuentas en la política social, por José Octavio López Presa.
- La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, por Luis Carlos Ugalde.

-
- Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas, por Arturo del Castillo.
 - Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y Democracia, por Eduardo Guerrero Gutiérrez.
 - Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México, por Bernardo González Aréchiga.
 - El Servicio Civil de Carrera, para un mejor desempeño de la gestión pública, por María del Carmen Pardo.
 - Estructura institucional para el combate a la corrupción, por John M. Ackerman.

2) Certámenes nacionales de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas

Los Certámenes que ha celebrado la Auditoría Superior de la Federación han tenido como objetivo el de formar y conformar una cultura que se arraigue en los mexicanos, de manera tal que sea inseparable de su vida cotidiana, llamando a todos a integrar un frente común de transparencia, eficacia y eficiencia en el desempeño y cumplimiento de las premisas de la rendición de cuentas, del control en el gasto y de la fiscalización de los recursos públicos.

En los procesos de las democracias contemporáneas, resulta fundamental promover la cultura de la rendición de cuentas para buscar penetrar en la piel de las naciones. En nuestro país, ésta es una tarea básica que la Auditoría Superior de la Federación se ha propuesto desarrollar, y para llevarla a cabo y a buen fin, ha promovido, organizado y realizado cinco Certámenes Nacionales en estas materias, y uno más ya convocado que se encuentra en proceso de desarrollo. Todo ello, en un intento por lograr que la sociedad participe para seguir construyendo los caminos del desarrollo y la buena conducción del gobierno de nuestro país.

La intención de la Auditoría Superior de la Federación al convocar a estos Certámenes ha sido fundamentalmente buscar la participación de la sociedad a través de ensayos que posean rigor académico y metodológico, e involucren a quienes tengan formación

y conocimiento de estos temas para contribuir con diagnósticos objetivos, propuestas viables, experiencia teórica e ideas enriquecedoras en las tareas de rendición de cuentas y fiscalización superior.

La respuesta de los participantes a los Certámenes efectuados muestra el interés despertado en la sociedad, toda vez que se han recibido, en promedio, 70 trabajos cada año, provenientes de toda la República, los que por su gran calidad muestran la inquietud y dedicación de sus autores, entre los que destaca la presencia significativa de jóvenes profesionales que han reflejado su preparación con los aportes y sugerencias plasmadas en cada uno de los ensayos. Esto ha resultado muy satisfactorio y motivante para futuras convocatorias.

Los diferentes Certámenes hasta ahora celebrados han contado con el apoyo y participación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Honorable Cámara de Diputados, así como con la colaboración de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C., de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C. y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.

Postulados de las entidades de fiscalización superior

Es indispensable que los gobiernos federal y estatales cuenten con Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que se responsabilicen de la fiscalización del patrimonio y de los recursos a cargo de toda entidad oficial que haga uso de ellos en el cumplimiento de las funciones que la ley les ha conferido.

Las facultades y atribuciones de las EFS deben generar las condiciones necesarias para institucionalizar la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el pasado reciente, se ha profundizado la demanda de la sociedad para que las EFS puedan disponer de una mayor capacidad de respuesta ante los recurrentes problemas de corrupción que afectan, sobre todo, a la gestión pública gubernamental en todos los niveles de gobierno.

Las condiciones que deben privilegiar el adecuado funcionamiento de las EFS, son las siguientes:

- Las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son constitucionalmente autónomos y se encuentran legalmente protegidos contra influencias externas.
- Aunque una autonomía absoluta es difícil de alcanzar, las EFS deben tener el mayor grado de independencia administrativa, operativa y funcional para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades.
- Las EFS deben contar con los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les han sido conferidas por la sociedad.
- Los recursos que se asignen a la fiscalización superior y control de los programas gubernamentales pueden significar la diferencia entre el éxito o el fracaso de las políticas públicas, sobre todo, en el caso de los programas prioritarios, de cuyo desempeño dependen el presente y el futuro del país.
- Las EFS tienen que poseer la facultad de solicitar directamente de la autoridad presupuestal del Estado los medios financieros que estimen necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones.
- Las EFS deben ser autónomos en la administración de su presupuesto y en la aplicación de sus recursos, como premisa fundamental para el adecuado desempeño de sus funciones.
- La autonomía constitucional que se otorgue a las EFS debe garantizar un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Congreso y ejerzan sus acciones en representación de éste y de la sociedad.
- Las EFS deben rendir cuentas a la sociedad de manera clara, oportuna y transparente sobre los recursos públicos que manejan, y ser sujetos de fiscalización.

Entre las tareas que deben desarrollar las EFS se distinguen fundamentalmente las siguientes:

- Fiscalizar los recursos públicos para propiciar que los diferentes órdenes de gobierno los ejerzan con transparencia, eficiencia, eficacia y economía, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.
- Fomentar la cultura de rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública. Toda autoridad y todos los servidores públicos deben, obligatoriamente, ser objeto de una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente, bajo normas jurídicas precisas, cuyo incumplimiento debe propiciar la imposición de sanciones administrativas, económicas, jurídicas, políticas y penales, según sea el caso.
- Contribuir a que las políticas públicas orientadas a atender las necesidades de la población no sean afectadas por el inadecuado uso de los recursos públicos asignados a ellas.
- Combatir las prácticas de corrupción, con medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.
- Adoptar una actitud proactiva para establecer pautas que tengan como objetivo el mejoramiento de los programas y políticas públicas necesarios para un buen gobierno.

Consideraciones finales

El Poder Legislativo creó el marco jurídico para el desarrollo de las actividades y ejercicio pleno de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Honorable Cámara de Diputados en la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Se tiene la certeza de que, además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de la Federación convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para la sociedad de que los recursos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Además, es indispensable impulsar la transparencia y la rendición de cuentas como una constante de la actividad pública en México. De no hacerlo, todo el entramado institucional de nuestro país quedará en entredicho y en una situación de extrema fragilidad.

La transparencia y la rendición de cuentas no son una concesión graciosa de los gobernantes, son sí, una obligación ineludible con la sociedad a la que sirven. La transparencia y la rendición de cuentas son un deber legal, ético y moral que nadie puede eludir. El país es de todos y no de unos cuantos.

La fiscalización superior reviste una importancia estratégica, cuyo ejercicio debe tener siempre presente los grandes postulados siguientes:

- La fiscalización superior representa el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que a la vez que permiten un adecuado equilibrio entre los Poderes, constituyen la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas.
- La fiscalización superior constituye el pilar institucional para asegurar a la sociedad que las prácticas del buen gobierno se ejecutan de manera sistemática en todos los niveles de la administración pública.
- El imperio de la ley y la prevalencia del Estado de Derecho son condiciones indispensables para una sana convivencia de la sociedad. Cuando el principio de generalidad de la norma pierde su carácter universal, se propicia inevitablemente el descontento social.
- La legalidad debe estar presente en todo tiempo y lugar, como compromiso ineludible de cualquier acción de gobierno. Todos los servidores públicos deben rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos que le pertenecen.
- Informar oportuna y verazmente a la sociedad representa una gran oportunidad de mejora del quehacer gubernamental. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan.
- La esencia del Estado contemporáneo, y la filosofía política que lo legitima, deben implicar la superación del individuo. El Estado debe constituirse como un medio para la persona y no contra ella, porque es la persona el verdadero fin que lo justifica.

- Los gobiernos deben tener como premisa fundamental el compromiso ineludible de actuar, sin excusa ni pretexto, para privilegiar en cualquier momento y circunstancia, el interés superior de los ciudadanos.
- Los gobiernos deben contar con la voluntad suficiente para honrar el compromiso asumido ante la sociedad en la satisfacción de sus necesidades fundamentales.
- La aspiración legítima de las sociedades demanda gobiernos verdaderamente comprometidos con la ética política y la moral pública. No es ético ni moral apoyar o propiciar acciones públicas que favorezcan intereses particulares o de grupo.
- Resulta fundamental, para inducir el buen gobierno, que el Poder Ejecutivo, en todos sus niveles, refuerce, en los programas educativos, la enseñanza de valores éticos y morales.
- La ética es el contenido básico de la actuación del hombre, en su vida, en su carácter, en sus costumbres y en los valores morales que determinan su destino. La ética, en suma, debe ser visión, acción y ejemplo y significa, en el servicio público, la vigilancia responsable del interés de todos.

Bajo las consideraciones anteriores, las entidades de fiscalización superior en México están consolidando su actuación y están prestigiando ante las instituciones y la sociedad los informes que rinde a la soberanía popular sobre el ejercicio de los programas y recursos públicos.

La Auditoría Superior de la Federación valora, tutela y expresa su más amplio reconocimiento al patrimonio que tienen actualmente las entidades de fiscalización superior en el país, el que se integra de dos activos fundamentales: en primer término, los hombres y mujeres que desarrollan este trabajo, en ocasiones, a gran distancia del conocimiento de la sociedad. Una misión ardua que debe regirse por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

La otra vertiente del patrimonio institucional de las entidades de fiscalización superior, es su neutralidad respecto a colores y partidos políticos. Este principio representa

una garantía para todos: gobiernos, partidos políticos y ciudadanos. La neutralidad define su imparcialidad, otorgándole verticalidad y objetividad en su actuar y concordancia entre el dicho y la evidencia, sin ceder jamás a ninguna presión de carácter partidista.

La Auditoría Superior de la Federación reitera que el principal patrimonio de su actuación es la neutralidad, que no trabaja por consigna para favorecer o afectar intereses particulares o de grupo, que no emite cheques en blanco a favor de nadie y que su único compromiso es con México y es con la verdad.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Consejo de Dirección

- C.P.C. Arturo González de Aragón O.
Auditor Superior de la Federación
- C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
- Lic. Roberto Salcedo Aquino
Auditor Especial de Desempeño
- Ing. José Miguel Macías Fernández
Auditor Especial de Planeación e Información
- Lic. Julián Olivas Ugalde
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
- Lic. Raúl Esquerro Castañeda
Titular de la Unidad General de Administración
- C.P. Sergio Gallardo Franco
Coordinador de Control y Auditoría Interna
- Lic. Benjamín Fuentes Castro
Coordinador de Relaciones Institucionales
- C.P. Alfonso García Fernández
Coordinador de Asesores
- C.P.C. César Marttelo Díaz
Secretario Técnico



La publicación del libro “Visión Institucional”
terminó de imprimirse en septiembre de 2006,
en Zappata Diseñadores, S.C.
Tel. 5538 9993
Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

