

## INTRODUCCIÓN

*El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción* es una investigación sobre administración pública que surgió al transitar de una escuela de “auditoría de gestión” sustentada en prácticas del sector privado a otra de “auditoría de cumplimiento” en el sector público nacional cuando, desde 1993, fueron evidentes los enormes contrastes.

Del título se sugiere ya el método, objeto, contexto e intensidad de la investigación. Recurre al método empírico, pues se desarrolló bajo la perspectiva y experiencia de nuestra realidad histórica en el campo organizacional de la auditoría y consultoría en el sector bancario y financiero (1981-1992), así como de las bases de operación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados (UEC-CVASF: 2010-2016). Se apoya también, en el método “cualitativo” e “ideográfico”, característicos del conocimiento social, en el “diagnóstico táctico organizacional” y en el “método comparativo”, así como en herramientas estadísticas, de investigación de operaciones y análisis situacional, destacando una, del control de gestión pública, reconocida en la CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos como “auditoría de desempeño” (CPEUM: 79-I).

Trata un modelo de perspectiva y prospectiva en el que la *auditoría de desempeño*, como instrumento de control en la “Nueva Gestión Pública” (NGP) y herramienta de evaluación en la auditoría de la gobernanza pública contemporánea, se ha seleccionado para enfocar el estudio a la organización de las instituciones en la administración pública mexicana, no solo desde el fundamento que la delimita al ámbito del poder Ejecutivo (CPEUM-90), sino como un conocimiento social teórico pragmático, la herramienta más poderosa que poseen los estados contemporáneos y sus gobiernos para convertirse en verdaderas potencias, y desarrollar al máximo las capacidades interinstitucionales, intraorganizacionales y personales de los

“entes públicos”<sup>1</sup>, en todos los órdenes y niveles, en beneficio de la población.

Desde luego, no se pretende abarcar una administración pública nacional que se estima en un universo de 3,172 entes públicos<sup>2</sup>, donde se han contabilizado, aquí, al menos 6.1 millones de servidores públicos<sup>3</sup> actualmente. Precisamente, el espacio muestral seleccionado en la investigación se enfoca en el “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA), cuyo alcance es un grupo de instituciones públicas con cierta relevancia y autonomía constitucional<sup>4</sup> y, entre esa muestra, se enfatiza en las entidades que integran el “Sistema Nacional de Fiscalización”, donde confluyen los órganos responsables del “control interno” y del “control externo” de la auditoría gubernamental nacional, los cuales, por sus facultades y estructuras poseen un poder único para contribuir a construir el buen gobierno de manera proactiva y con el ejemplo.

No es casual que la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI)<sup>5</sup> defina a la auditoría de desempeño como “una evaluación independiente y objetiva de los proyectos, sistemas, programas u organizaciones guber-

<sup>1</sup> Conforme al Decreto constitucional en materia anticorrupción (DOF 27-2015) el artículo 3° fracción VI de la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) clarifica: *Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno*”. DOF 18 de julio de 2016.

<sup>2</sup> La cifra de entes públicos es con base al *Universo de fiscalización*, referido en el “Informe General Cuenta Pública 2014”, publicado en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) el 17-02-2016.

<sup>3</sup> Consolidación propia con base a *Análisis de plazas*, estimaciones e información pública disponible en SHCP, INEGI y OECD al cierre de 2015.

<sup>4</sup> Específicamente, la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el Consejo de la Judicatura Federal; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, en la muestra seleccionada, se incluye a diversos órganos internos de control del orden federal y del orden local específicamente a la Auditoría Superior de la Ciudad de México y a la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

<sup>5</sup> Del inglés *International Organization of Supreme Audit Institutions*, la INTOSAI fue creada en 1953 en el marco de las Naciones Unidas (UN) para orientar, normar y armonizar las prácticas de auditoría gubernamental. Las *declaraciones de Lima (1977) y de México (2007)* se reconocen como la *Carta Magna en materia de auditoría gubernamental* que rige las Normas Internacionales ISSAI y las “Directrices para la Buena Gobernanza” (INTOSAI-GOV), entre los países miembros. “Anexo ISSAI 3100, p. 4 [www.intosai.org](http://www.intosai.org).”

## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

namentales, en cuanto a uno o más de los tres aspectos de economía, eficiencia y efectividad, cuyo fin es conducir a mejoras”. Se trata de condiciones de productividad impuestas como un mandato constitucional en las mejores prácticas de fiscalización del mundo y México no es la excepción, pues está dispuesto en el artículo 134 de la CPEUM, que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Frente a la exigencia de un “buen gobierno”, donde la transparencia, rendición y fiscalización de cuentas sean mucho más que simplemente informar y señalar irregularidades, las mejores prácticas hacen hincapié en los “principios”<sup>6</sup> éticos, o de integridad que son ineludibles, pero agregan también los que se sintetizan aquí como “condiciones de productividad”, particularmente, la eficiencia, la economía la eficacia y la efectividad, e incluso la calidad, que deben prevalecer y son distintivos característicos de la auditorías de desempeño y la Nueva Gestión Pública (NGP, Barselay: 1997).

En un sentido amplio, la auditoría de desempeño, además de fiscalizar, busca optimizar la gestión pública en todo lo que implica. Es tal el impacto que puede tener sobre el monitoreo, evaluación, control y desarrollo organizacional de las instituciones, que entre las Naciones Unidas (UN) y la INTOSAI, como un exhorto, se puso de relieve que, “en una época en la cual los recursos públicos son cada vez más escasos, los ciudadanos plantean con toda la razón, más a menudo, las siguientes preguntas: “¿Cómo se puede organizar la gobernanza pública de forma más eficiente y económica? y ¿Cuál puede ser la contribución de las Instituciones Superiores de Auditoría (SAI)?”<sup>7</sup>. Es allí, donde se considera que las entidades de fiscalización de nuestro país tienen un verdadero desafío.

<sup>6</sup> Véanse, con sus diferencias, los “Principios que rigen el servicio público” en el Artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ambas publicadas en el DOF 18 de julio de 2016.

<sup>7</sup> Véase el Informe del 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre... *Auditoría Gubernamental* celebrado del 5 al 7 de marzo de 2013 en Vienna, Austria. Ponencia del Dr. Josef Moser Secretario General de la INTOSAI. pp. 1-10.

Al trasladar ese exhorto a México, se trata de encontrar alguna respuesta a la que se constituye como la *pregunta de investigación*: ¿Cómo se puede combatir la corrupción y organizar la gobernanza pública de forma más productiva en México y cuál puede ser la contribución de las entidades de auditoría gubernamental (del control interno, como del externo) en ese sentido?

Existen dos respuestas a esta pregunta. La primera, que parte del principio de legalidad, y que desde luego debe seguir la administración pública, ha afirmado que continúe el esquema prevaleciente pues, pese al decreto del SNA, la auditoría de desempeño no ha cambiado mucho en su esencia desde la importante “Reforma Administrativa” de los setentas del siglo XX, cuando se cimentaron sus bases (CPEUM: 74-VI). La segunda, que es la que se sugiere, consiste en demostrar que, más que un mecanismo de control y verificación del “cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales” (CPEUM: 79-I) se trata de un dispositivo gubernamental que, al tiempo de fiscalizar, trata de optimizar lo que está dentro y detrás del campo intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública (Harmon *et al*, 2001: 56), para contribuir al cambio que la auditoría necesita, frente al primer cuarto del S.XXI.

Ello es fundamental en México si se considera que, además de diversos desórdenes socioeconómicos, el costo de estructura del gobierno equivale al 48.7% del gasto público, cuando la media entre los países de la OECD<sup>8</sup> es de 26.9%. Eso, se explica, porque los “servicios personales” del gobierno, pese que por sí solos absorben el 37.6% del gasto, el “empleo público como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 11.8%, cuando el indicador medio oscila en un 22.9% y 21.3%, respectivamente. El resultado es una paradoja dolorosa, un país con altos niveles de pobreza<sup>9</sup> y corrupción<sup>10</sup>,

<sup>8</sup> Con base en *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. www.oecd.org

<sup>9</sup> El CONEVAL ha evidenciado que más de 46% de la población enfrenta condiciones de pobreza, y que más del 70% de las 3,250 comunidades indígenas carece de luz, agua y drenaje. Véase www.coneval.gob.mx y Crece pobreza en México; hay dos millones más: Coneval. *El Universal* 24 de julio de 2015.

<sup>10</sup> Aunque no hay cifras exactas, las Naciones Unidas estiman que la corrupción cuesta a México entre 2% y 9% del PIB, lo que le coloca en el lugar 135 entre 180 países, con los mayores niveles, en el *ranking* de Transparencia Internacional.

## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

pero con el gobierno relativamente más caro, insuficiente e ineficiente.

Sin embargo, contra lo que se afirma, se ha constatado aquí, el gobierno de México ni posee una plantilla de personal muy grande, ni los salarios de los servidores públicos son la causa de su elevado costo<sup>11</sup>, ya que la verdadera causa radica en el diseño y control de las estructuras de organización institucionales, cuyo impacto no solo está en el costo de operación, sino en la eficiencia, la efectividad y productividad de la gestión pública. Así, es común observar organizaciones (no simples funciones), injustificadas y la proliferación de estructuras verticales que muchas veces se repiten en el gobierno federal y en todas las entidades federativas con desmedidas especializaciones y excesivos mandos medios y superiores (de jefes de departamento hacia arriba de la pirámide) con relación a las fuerzas de operación efectivas (operativos de confianza y de base), o bien, estructuras de apoyo staff, jurídicas y administrativas (adjetivas) sobredimensionadas respecto a las unidades vinculadas directamente con los propósitos institucionales (sustantivas).

Sobre todo, cuando los administradores toman decisiones estructurales sin más control que las “medidas de racionalidad y reducción del gasto” indiscriminadas a partir del presupuesto<sup>12</sup>. Más aún, llama la atención que ese comportamiento no sea ajeno a las instituciones encargadas de poner en práctica la auditoría gubernamental, cuando éstas deben ser ejemplo de la buena gobernanza pública. Naturalmente, esta situación, además que incentiva la corrupción, impacta en la productividad administrativa y en los servicios a las comunidades al reducir las disponibilidades de inversión en empleos públicos e infraestructura elementales. Por ello, se trata de incidir en la

<sup>11</sup> Hemos constatado la apología, no siempre justificada, respecto al tamaño de la estructura y los niveles de sueldos del gobierno. Por ejemplo: *Uso y abuso de los recursos públicos*, CIDE (2012); *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, Documentos de trabajo del CIDE núm. 189, México 2007. “Promete López Obrador bajar 50% sueldos a los burócratas”, Noticias Terra (21-12-2011); “Salarios de servidores públicos en México: ¿Valen lo que ... cuestan?”, *Animal Político*, blog 16-12-2010; Tiene México gobierno obeso | El Economista (2013/06/17); En México funcionarios y jueces ganan salarios de Suiza ..., pero con resultados de naciones como Sudán”: *Plumas Libres*, Buscaglia, (15-03-2015).

<sup>12</sup> Un ejemplo reciente, es que, pese al recorte de casi 240 mil millones de pesos proyectado en el PEF del 2017, el gasto por servicios personales representó 3.57% más a lo aprobado en el 2016. Véase *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*. [http://www.diputados.gob.mx/PEF\\_2017.html](http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017.html)

solución de ese desorden mediante el siguiente *Objetivo de la investigación*: “Contribuir a organizar la gestión y gobernanza pública de forma más productiva en México, a partir de un nuevo paradigma de auditoría gubernamental que busca optimizar al tiempo de fiscalizar.

Ello se sustenta en las siguientes premisas: si la auditoría de desempeño en el mundo busca la economía, la eficiencia y la efectividad de la gestión pública; si los órganos de control interno y de control externo están facultados para “realizar auditorías sobre el desempeño”; si la ausencia de control en el campo intraorganizacional, personal y procedimental incentiva la corrupción e impacta en la productividad de las organizaciones públicas; y, si el gobierno está buscando combatir la corrupción y al mismo tiempo elevar la productividad, se propone comprobar la siguiente: *Hipótesis de la investigación*: Las entidades de auditoría gubernamental tienen, con la auditoría de desempeño, el potencial jurídico administrativo para contribuir a organizar la gestión y gobernanza pública de forma más productiva en México.

Para poder comprobarla, se aprovechan los indicadores de gestión y evaluación del desempeño al alcance<sup>13</sup> y se recurre al *análisis metodológico* de indicadores que permiten contrastar las políticas, estrategias, normativa y prácticas en materia de gestión pública, transparencia, rendición y fiscalización de cuentas, puestos a disposición por organismos internacionales y nacionales tanto públicos como privados al cierre de 2016. Entre otros, algunos parámetros del desempeño del gobierno de México en la perspectiva internacional, sobre asuntos sensibles de empleo, estructura y eficiencia del gasto público; pobreza y distribución de los ingresos; percepción ciudadana sobre los servicios públicos, corrupción y confianza en las instituciones; el control del poder y el papel de las SAI en los gobiernos.

Entre diversos análisis de variables destacan: la perspectiva teórico empírica sobre la sociedad Estado, el gobierno, la

<sup>13</sup> Por ejemplo, los “Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales” (DOF 09-12-2009) y los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico” (DOF: 16-05-2013), emitidos por el CONAC, conforme al Artículo 61 de la LGCG. Asimismo, el *Proceso del Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño* (PbR-SED) disponible en la página de la SHCP.

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

gestión y gobernanza pública en el México contemporáneo, el análisis constitucional, de gestión, organizacional y operacional de las instancias que integran el SNA, la muestra espacial del estudio; los que estiman las dimensiones del empleo público del gobierno nacional actual; las relaciones entre la plantilla y el gasto de los entes públicos federales; las dimensiones y relaciones estructurales entre la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los órganos internos de control federales (OIC); la propuesta de organización y gestión deliberativa de la SFP; y los fundamentos, dimensiones y relaciones estructurales entre la Auditoría Superior de la Ciudad de México (CDMX) y la de su similar en el Estado de Puebla, solo a manera de ejemplo.

Respecto a la auditoría gubernamental interna o externa, sobresalen las que aportan al conocimiento histórico, teórico, normativo y procedimental; las propuestas de centralización de la información y el control como procesos administrativos nacionales; la implementación del sistema de contabilidad gubernamental por parte de la propia auditoría; el análisis sobre el impacto de las acciones emitidas por la ASF y, especialmente, un nuevo enfoque y alcance de la auditoría al desempeño en México, incluyendo parámetros base para estimar la capacidad de fiscalización por tipo y equipo auditor con enfoque interdisciplinario; y una propuesta de organización y gestión moderna, integral, deliberativa y, sobre todo, más económica y productiva.

En el ámbito internacional, destaca la propuesta de un “nuevo modelo”, para clasificar a las Instituciones Superiores de Auditoría” (SAI, por sus siglas en inglés) del mundo, ya no por su naturaleza geopolítica y dirección como lo sugieren Lerner y Groissman, sino por el grado que sus facultades y funciones constitucionales de control, procuración o impartición de justicia, en el orden administrativo, les imprimen a sus acciones.

Conforme a la epistemología y la normativa que regula el conocimiento social, la presente investigación estructura el marco teórico, histórico, normativo y práctica actual (estado del arte) en materia de gestión pública, transparencia, rendición y fiscalización de cuentas en México y en el mundo, destacando los hallazgos de política pública, históricos, normativos y estratégicos que rigen a la auditoría gubernamental y, especialmente,

el estudio internacional comparado de verdaderas potencias nacionales bajo la perspectiva de su constitución, gestión y organización. Precisamente, de nueve SAI agrupadas conforme al modelo propuesto: Francia, Italia y Brasil en el *modelo sancionatorio*; el Reino Unido, Alemania y Estados Unidos de América en el *modelo argumentativo*; y China, Rusia y Japón en el *modelo mixto*.

En suma, se trata de que la auditoría al desempeño, la herramienta más poderosa que posee la auditoría gubernamental en el mundo para ayudar a construir un buen gobierno y prevenir la corrupción, más allá de la simple “verificación del cumplimiento de objetivos programáticos” en México (CPEUM: 79-I), evolucione en su enfoque y aplicación hacia la innovación, organización y desarrollo de la gestión pública mediante la evaluación *ex ante*, el seguimiento y el acompañamiento consultivo durante y hasta la implementación de las políticas públicas estructurales en el campo mismo de las operaciones y los servicios públicos donde existen enormes oportunidades de optimización de recursos. Nuestros hijos, sin duda, merecen un México mejor.