



**EL COLEGIO
DE SONORA**

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**La fiscalización superior de las aportaciones federales al Gobierno del Estado de
Sonora, 2001-2018**

Tesis presentada por

Adriana Morales Ibarra

Para obtener el grado de

Maestra en Ciencias Sociales

en la línea de investigación: Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Director de tesis: Dr. Nicolás Pineda Pablos

Hermosillo, Sonora.

Agosto, 2020.

Índice

Resumen.....	5
Índice de abreviaturas	7
Agradecimiento.....	11
Dedicatoria.....	12
Introducción	13
Antecedentes contextuales	15
Preguntas de investigación.....	17
Objetivo general.....	18
Objetivos particulares	18
Justificación	19
Hipótesis	20
Marco metodológico	20
Capítulo 1. Marco conceptual de la fiscalización superior	24
<i>Accountability</i>	24
Control legislativo.....	29
Fiscalización intergubernamental	43
Capacidad institucional.....	50
Capítulo 2. Marco legal de la fiscalización superior.....	57
Constitución	58

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de la Federación	73
Ley de Coordinación Fiscal	85
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios	87
Capítulo 3. Análisis institucional de la ASF.....	93
¿Qué es la ASF?.....	93
Análisis de la capacidad institucional de la ASF.....	100
Capacidades administrativas.....	102
Capacidades políticas.....	115
La ASF en el ámbito nacional e internacional.....	125
Capítulo 4. Análisis de los resultados de fiscalización superior de las aportaciones federales	132
Dimensión de las aportaciones federales en el presupuesto estatal	134
Número de auditorías practicadas.....	142
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).....	146
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).....	154
Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	163
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).....	170
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).....	178
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).....	186

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	194
.....
Capítulo 5. Análisis Comparativo y Conclusiones Generales	203
Comparación de las Observaciones a los Fondos Sectoriales	203
Comparación por Sexenios o Administraciones	208
Consideraciones sobre la calidad de la fiscalización de la ASF	212
Recomendaciones sobre la fiscalización superior en las entidades federativas.....	218
Conclusión general.....	220
Anexo 1: índice de tablas y figuras	226
Bibliografía	233

Resumen

El propósito principal de esta tesis es analizar qué tan eficaz ha sido el proceso de fiscalización realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al uso de las aportaciones federales por el Gobierno del Estado de Sonora, entre 2001-2018. Para ello, en esta investigación se contemplaron cinco etapas que corresponden a los capítulos que la componen.

En el primer capítulo, se tuvo como principal objetivo analizar las teorías y conceptos principales que sustentan la fiscalización superior. Derivado de lo anterior, se determinó que la fiscalización es parte de un sistema complejo de *accountability* o rendición de cuentas. Asimismo, es uno de los mecanismos de control presupuestario implementados al uso de los recursos federales. Además, se lleva a cabo de forma externa y posterior, por lo cual, no tiene como fin prevenir el desvío de recursos públicos, sino, resarcir los daños cometidos a la hacienda pública.

En el segundo capítulo, se estudió el marco normativo de la fiscalización superior del ejercicio de dichos recursos, y se estableció que, durante el periodo antes mencionado, esta normatividad se ha ido modificando, por lo cual, el proceso de fiscalización también se ha ido transformando. En términos generales, estas reformas han tenido como objetivo fortalecer esta función, sin embargo, todavía se considera que la ASF tiene atribuciones limitadas.

En tercer capítulo, se analizó la capacidad institucional de la ASF para llevar a cabo eficazmente sus funciones, y se concluyó que, aunque esta institución cuenta con capacidades administrativas sobresalientes, sus capacidades políticas son escasas. De ahí que, su diseño institucional no garantiza que no se den ni castiguen las desviaciones de recursos federales en las entidades federativas.

En el cuarto capítulo, se analizaron los resultados de fiscalización de los fondos de las aportaciones federales, y se determinó que, durante el periodo analizado, se registró que la evolución de las variables estudiadas (montos observados, acciones promovidas y su estado de trámite) no han ido disminuyeron, sino que, han sido irregulares (con excepción de los tres últimos años).

En el quinto capítulo, se llevaron a cabo comparaciones entre los fondos sectoriales y entre las administraciones o sexenios analizados: además, se emitieron consideraciones y conclusiones generales. Con respecto a lo anterior, se determinó que los fondos que registraron los mayores montos observados corresponden al FAEB con el 46%; el FAFEF con el 23%; y, el FAM con el 12%. En otro sentido, los fondos que registraron los menores montos observados fueron el FASSA, el FAETA y el FASP con el 5% cada uno; y, el FISE con el 4%.

Desde otra perspectiva, las administraciones con los mayores montos observados registrados corresponden, en primer lugar, a Guillermo Padrés Elías con un monto de 4411.9 millones de pesos que derivaron en 671 acciones promovidas; en segundo lugar, a Eduardo Bours Castelo con 1298.7 millones de pesos y 383 acciones promovidas; en tercer lugar, a Claudia Pavlovich Arellano con 117.1 millones de pesos que derivaron 52 acciones promovidas; y, por último, a Armando López Nogales con cero desviaciones y 19 acciones promovidas.

En pocas palabras, se considera que la fiscalización superior no es un mecanismo eficaz para controlar el ejercicio de las aportaciones federales de las entidades federativas, debido a que este mecanismo no tiene como objetivo prevenir su desviación, tiene atribuciones limitadas, no cuenta con las capacidades institucionales necesarias y los resultados de fiscalización no determinan que los montos observados y las sanciones promovidas tengan una evolución consistente.

Índice de abreviaturas

ASF: Auditoría Superior de la Federación

C: Convergencia

C4: Centro de Comando, Comunicación y Cómputo

CEA: Comisión Estatal del Agua de Gobierno del Estado de Sonora

CECOP: Consejo Estatal de Concertación de Obra Pública

COFETU: Comisión de Fomento al Turismo

Comisión de Vigilancia: Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados

CONALEP Sonora: Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Sonora

CONFETUR: Comisión de Fomento al Turismo del Estado de Sonora

Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

COPLADESON: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora

COPLASON: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora

COTUME: Consejo Tutelar de Menores

CP: Cuenta Pública

CPES: Centro Pedagógico del Estado de Sonora

Depósito de Armas: Depósito de Armas de la política Estatal de Seguridad Pública

DIF Sonora: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

DOF: Diario Oficial de la Federación

EFSL: Entidades de Fiscalización Superior Locales

FAEB: Fondo para la Educación Básica y Normal

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIM: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FECC: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

FOSEG Sonora: Fondo de Apoyo para la Seguridad del Estado de Sonora

IFODES: Instituto de Formación Docente de Estado de Sonora

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

Informe General: Informe General Ejecutivo de Fiscalización Superior

INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)

INVES: el Instituto de Vivienda del Estado de Sonora

ISAF: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

ISEA: Instituto Sonorense de Educación para Adultos

ISIE: Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa

ISSPES: Instituto de Superior de Seguridad Pública del Estado de Sonora

ISSSTESON: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Sonora

ITAMA: Instituto de Tratamiento y de Aplicación de Medidas para Adolescentes

JCS: Junta de Caminos del Estado de Sonora

LCF: Ley de Coordinación Fiscal

LDFEFM: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

LFSF: Ley de Fiscalización Superior de la Federación

LFSRCF: Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación

LGSNA: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

MC: Movimiento Ciudadano

MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional

NA: Nueva Alianza

PAN: Partido Acción Nacional

Patronato: Patronato Pro-Educación de los Adultos del Estado de Sonora

PES: Partido Encuentro Social

PGJ: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de Sonora

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROFIS: Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado

PS: Partido Socialdemócrata

PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologistas de México

SAGARHPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura

SE: Secretaría de Economía

SEC: Secretaría de Educación y Cultura

SEDESSON: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Estado de Sonora

SEES: Servicios Educativos del Estado de Sonora

SEGOB: Secretaría de Gobierno

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SHS: Secretaría de Hacienda de Gobierno del Estado de Sonora

SIDUR: Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción

SNF: Sistema Nacional de Fiscalización

SP: Legisladores sin partido político

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

SSS: Servicios de Salud del Estado de Sonora

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

UMA: Unidad de Medida y Actualización

UNISON: Universidad de Sonora

Agradecimiento

Para empezar, quiero agradecer a todas las personas e instituciones que colaboraron en el proceso de elaboración del presente trabajo de investigación, particularmente, a mi director de tesis, el Dr. Nicolás Pinedas Pablos, por sus enseñanzas e impulso brindado durante este proceso; a mis lectores que siempre me incentivaron a mejorar; también, a mis compañeras y compañeros de clases por su solidaridad y entusiasmo; y, a todo el personal de El Colegio de Sonora. Les agradezco a todos por su calidez, solidaridad y compromiso con nuestra comunidad académica.

En definitiva, estudiar la maestría en esta institución ha sido una de las mejores experiencias de mi vida, la cual no pudo haberse llevado a cabo sin el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Doy gracias por su contribución para la realización de esta tesis; y, asimismo, reconozco su compromiso con el desarrollo científico en México.

Dedicatoria

Primeramente, es importante mencionar que uno de los motivos de la realización del presente trabajo de investigación fue contribuir a la rendición de cuentas y a la democracia en México. Desde esta perspectiva, es esencial entender el rol de las instituciones públicas y los gobernantes con el fin de obtener mejores resultados en el ejercicio de poder en beneficio de toda la población de nuestro país. Mientras los recursos públicos son escasos, los problemas son enormes y complejos. Por lo cual, es importante conocer cómo se ejercen los recursos públicos y cuáles son sus principales resultados. Este es un granito de arena.

Es importante agregar que, mis estudios de maestría y la realización de esta tesis han representado grandes retos, no solamente en el ámbito académico, sino, también en todos los otros ámbitos de mi vida. Sin embargo, mi familia, amigos, Edward, Nico y Nala estuvieron presentes en este proceso brindándome su comprensión, respeto y apoyo incondicional. Sin duda, contribuyeron positivamente en cada una de las etapas de esta experiencia. Y como alguna vez me dijo mi director, la conclusión de la tesis es en realidad una prueba de personalidad, la cual me enorgullece haber superado con su apoyo. Por tal motivo, esta tesis está dedicada a cada uno de ustedes.

Introducción

La presente tesis aborda el tema de la fiscalización superior de los fondos de las aportaciones federales transferidas al Gobierno del Estado de Sonora en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2018. La revisión y control de los recursos públicos ha adquirido relevancia debido a la percepción ampliamente difundida sobre el uso indebido de los recursos disponibles por diversos gobiernos estatales. La fiscalización superior es uno de los principales mecanismos de control y vigilancia de estos recursos. De ahí proviene la importancia sobre este tema.

El objetivo principal de la presente investigación, consiste en analizar los resultados de fiscalización de la ASF sobre el ejercicio y uso de las aportaciones federales del Gobierno del Estado de Sonora, en el periodo antes mencionado. A partir de este objetivo, el presente estudio es abordado a través de dos perspectivas: por un lado, se lleva a cabo un análisis sobre el proceso de fiscalización superior de las aportaciones federales en las entidades federativas; y, por otro, se analiza el ejercicio de estos recursos a partir de sus resultados de fiscalización superior.

Así pues, la prensa nacional e internacional ha evidenciado casos de exgobernadores en México señalados por mal manejo de recursos públicos; algunos casos han trascendido de las notas periodísticas a ser objetos de investigación de las autoridades competentes; por ejemplo, en los últimos años, la ASF ha enviado a la Fiscalía General de la República 1,003 denuncias relacionadas con el mal manejo de los recursos públicos, entre las cuales se encuentran los casos de desvíos de recursos federales advertidos en la investigación denominada la estafa maestra, el mal manejo de los recursos federales de Javier Duarte, ex gobernador de Veracruz; y los recursos destinados al proyecto de la Estela de Luz en el sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (Gallegos, 2020).

Todavía cabe señalar que, la desviación de recursos públicos es uno de los problemas más graves de la administración pública en México, ya que cuando estos recursos no se ejercen debidamente, no se cumplen con los objetivos previamente establecidos; además, afecta el patrimonio de las entidades y/o hacienda pública federal. Aunque se ha señalado que en la mayoría de los casos las desviaciones de recursos públicos son fallos en su administración y en los mecanismos de control interno, si estas persisten y se reproducen en el tiempo, es decir, son reiteradas y frecuentes, es posible que indiquen hechos de corrupción (Portal, 2018). Sin embargo, en ambos casos se tienen consecuencias negativas en la administración de los fondos federales y estatales.

En éste sentido, en el presente trabajo se analizaron los montos observados por la ASF derivados del ejercicio de los fondos de aportaciones federales por el Gobierno de Estado de Sonora. También, se tomaron en consideración las observaciones relacionadas sobre su desempeño y en el cumplimiento de los objetivos de los programas del gobierno federal. De la misma manera, las acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior a las autoridades competentes, y su estado de trámite.

Por último, la fiscalización superior contribuye a mejorar los resultados de la administración de los recursos federales, y al mismo tiempo, a controlar su uso indebido. Este proceso coadyuva a que los funcionarios públicos regulen sus prácticas administrativas, y a llevar a cabo un uso correcto de los recursos públicos debido a su vigilancia continua, así como a la imposición de sanciones en caso de detectarse alguna irregularidad. Por lo cual, el propósito general y más amplio de la presente investigación, es conocer cómo se ha llevado a cabo el proceso en el ejercicio de los fondos de las aportaciones federales por la administración pública directa del Gobierno del Estado de Sonora, en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2018.

Antecedentes Contextuales.

La historia de México se ha caracterizado por las transformaciones institucionales ocasionadas por los diversos cambios políticos y sociales. Como consecuencia de ello ha resultado que la Constitución ha dotado de grandes facultades al Poder Ejecutivo, lo cual ha provocado un desequilibrio en el poder Estatal. El presidente de la república ha ejercido una mayor y notoria influencia en comparación con los otros poderes constitucionales. Uno de los aspectos de desequilibrios se centra en las finanzas públicas porque, aunque el Poder Legislativo tiene facultades en materia de control presupuestal, diversos indicadores arrojan que la fiscalización ha sido deficiente e insuficiente, sobre todo, en el periodo de 1970 a 1990 (Ugalde, 2000).

Por su parte, Carpizo (1994) clasificó el sistema presidencial mexicano como presidencialismo puro debido a que el presidente de la república significaba una pieza clave en el sistema político mexicano por diversas razones: a) se le consideraba como jefe del partido político predominante; b) un Poder Legislativo débil (la mayoría de los legisladores provenían del Partido Revolucionario Institucional [PRI], partido hegemónico en la presidencia de la república durante varias décadas, de manera que fungir como contrapesos frente al Poder Ejecutivo tenía costos políticos muy altos); c) la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consideraba débil; d) su influencia en la economía del país; e) su influencia de la opinión pública a través de los medios de comunicación; f) la institucionalización del ejército; g) la concentración de los recursos federales; y, f) sus amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales. Estas últimas, según el autor citado, se refieren a aquellas facultades que no se encuentran en el marco regulativo constitucional, sino que son ejercidas *de facto* por el

Ejecutivo, por ejemplo, la influencia de su inclinación o postura ante determinado partido en los procesos electorales.

Debido a lo anterior, en el país se instauró un periodo denominado Presidencialismo Mexicano, el cual se caracterizó por la concentración del poder político en la figura presidencial. Debido a la incipiente competitividad electoral, el PRI se consolidó como el partido político hegemónico, en otras palabras, era partido oficial del Estado mexicano. En este sentido, Carpizo ha señalado que el presidente en turno contaba con amplias facultades que provenían de la Constitución Mexicana, las leyes secundarias y el sistema político mexicano. Por tal motivo, esta etapa se caracterizó por un deficiente sistema de pesos y contrapesos. (1994).

Sin embargo, con la apertura a la competencia electoral a otros partidos políticos se tuvo como resultado la alternancia política en el país. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y fue posible la implementación de diversas reformas constitucionales, entre ellas, reformas en materia de fiscalización superior, las cuales dieron origen a una nueva ley en dicha materia, de tal manera que lo anterior, tuvo como consecuencia el fortalecimiento de la función de fiscalización de recursos y fondos federales y la creación de la ASF.

Al mismo tiempo, derivado de la política de descentralización del poder del Estado, el 29 de diciembre de 1997, se adicionaron a la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) los fondos de las aportaciones federales destinados a los gobiernos estatales y municipales. Esta reforma tuvo como finalidad descentralizar los recursos del gobierno federal en diversos ámbitos, tales como el combate a la pobreza, la seguridad pública, la educación, la salud y el fortalecimiento de dichos gobiernos. Así pues, la creación de la ASF y las nuevas facultades adquiridas por la LFC, generaron e hicieron posible, nuevas relaciones y dinámicas entre las instituciones participantes en la fiscalización superior, y rendición de cuentas.

También es importante subrayar que, en la elección presidencial del año 2000, Vicente Fox Quesada, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), obtuvo la victoria electoral, siendo presidente de México en el periodo del 2000 al 2006. Inaugurado la alternancia política en el poder Ejecutivo Federal, con la cual concluyó el amplio periodo en el cual el PRI gobernó ininterrumpidamente el país por más de 60 años.

Debido a lo anterior, y a una mayor autonomía y disposición de recursos públicos de los gobiernos estatales, se han registrado diversos casos de desviaciones de recursos públicos en estos gobiernos. Por tal motivo, en este texto se estudian los resultados del proceso de fiscalización superior realizada por la ASF, al uso de los fondos de las aportaciones federales al Gobierno Estatal de Sonora en el periodo de 2001 a 2018.

De ahí que, este análisis abarca cuatro sexenios del Gobierno del Estado de Sonora, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: Armando López Nogales (2000-2003), Ricardo Bours Castelo (2003-2018), Guillermo Padrés Elías (2009-2015) y Claudia Pavlovich Arellano (2015-2018)¹. Por último, este estudio se llevó a cabo con la finalidad de analizar qué tan eficaz es el proceso de fiscalización superior, como mecanismo de control realizado por la ASF, en el ejercicio de los fondos de las aportaciones federales al Gobierno de Sonora durante el periodo mencionado.

Preguntas de Investigación.

- ¿Cuáles son las teorías y conceptos que sustentan la fiscalización superior y cómo influyen en el uso eficaz de los recursos públicos?

¹ Se debe de tomar en consideración que, según el artículo 72 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora establece que el titular del Poder Ejecutivo Local toma posesión de su cargo el día 13 de septiembre posterior a la elección.

- ¿Cuáles son los avances legislativos en materia de fiscalización superior en México?
- ¿Cuáles han sido los recursos institucionales utilizados por la ASF en la fiscalización superior de las aportaciones federales en las entidades federativas?
- ¿Cuáles han sido los resultados de la fiscalización a las aportaciones federales al Gobierno del Estado de Sonora en el periodo comprendido entre 2001 y 2018?
- ¿Cómo ha sido la fiscalización superior realizada por la ASF al uso de las aportaciones del Gobierno del Estado de Sonora entre el 2001 y el 2018?

Objetivo General.

Analizar qué tan eficaz ha sido el proceso de fiscalización superior realizado por la ASF, en el ejercicio de los fondos de las aportaciones federales al Gobierno del Estado Sonora en el periodo comprendido entre 2001 y 2018.

Objetivos Particulares.

- Analizar los sustentos teóricos de la fiscalización superior.
- Conocer los avances legislativos en materia de fiscalización superior en México entre 2001 y 2018.
- Identificar los recursos institucionales utilizados por la ASF en la fiscalización de las aportaciones federales en los gobiernos estatales entre 2001 y 2018.
- Analizar los resultados de la fiscalización al Gobierno del Estado de Sonora entre el 2001 y el 2018.
- Analizar si la fiscalización superior realizada por la ASF es eficaz como mecanismo de control de los fondos de las aportaciones federales a los gobiernos estatales.

Justificación.

La presente tesis surgió a partir de una preocupación sobre el uso de los recursos públicos en las entidades federativas en México. En los últimos años, algunos gobernadores han sido señalados por el uso indebido de estos recursos. Aquí vale la pena mencionar que las transferencias que el Gobierno Federal realiza a los gobiernos estatales constituyen la fuente de ingresos más relevantes de estos últimos. De ahí la relevancia del el propósito principal de este estudio, a saber, analizar qué tan eficaz ha sido la fiscalización superior de la ASF sobre dichos recursos.

Más aún, el gasto público es una de las principales herramientas que tienen los gobiernos para atender problemas públicos prioritarios. Por una parte, su revisión resulta fundamental para garantizar que estos sean utilizados debidamente, y se obtengan los resultados esperados; y, por otra, evitar el abuso de poder en su ejercicio. De tal forma que de la fiscalización superior se desprenden beneficios relevantes, tales como mejorar las prácticas administrativas de los recursos públicos y evitar su uso discrecional por parte de los funcionarios estatales.

En este sentido, debe enfatizarse también que, en México, la ASF es una institución dotada de atribuciones para llevar a cabo el proceso de fiscalización superior de los recursos federales. Su trabajo sirve para conocer cómo se ha efectuado el gasto de estos recursos y contribuye en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados.

A pesar de la relevancia que tiene la fiscalización de los fondos federales a los gobiernos estatales para la adecuada administración financiera del país, ésta ha sido escasamente abordada como tema de investigación formal por parte de la academia, por lo tanto, la presente tesis representa una contribución singular en este sentido, al abordar la fiscalización de fondos federales desde el ámbito académico, con una perspectiva de análisis de políticas públicas.

Además de lo señalado en el anterior párrafo, es decir, la escasa producción académica sobre el tema que nos ocupa, los pocos estudios académicos realizados sobre el tema de fiscalización orientan su abordaje hacia una perspectiva municipal. En contraste, la presente investigación se orienta hacia las entidades federativas, y pretende contribuir a la discusión de la fiscalización intergubernamental, a partir de los resultados del proceso de fiscalización realizado por la ASF sobre el ejercicio de los fondos de las aportaciones federales a los gobiernos estatales, y, concretamente, a la fiscalización de dichas aportaciones realizadas al Gobierno del Estado de Sonora.

Hipótesis.

La fiscalización realizada por la ASF al Gobierno de Sonora tiene alcances limitados, y aunque su cobertura ha aumentado durante el periodo, no cubre el total del gasto estatal. Asimismo, los resultados, la calificación y el desempeño han variado en los diferentes gobiernos estudiados. Si bien la fiscalización superior de la ASF puede ser un incentivo para que los funcionarios públicos hagan un buen uso de estos recursos, no garantiza que no se den desviaciones y malversación de fondos. Tampoco garantiza que la malversación de fondos sea castigada, solo la registra.

Marco Metodológico.

El marco metodológico del presente estudio se compone de cinco etapas que, a su vez, dan estructura a los capítulos del presente trabajo de tesis. Como se observa en la tabla 1, en la primera etapa se tuvo como objetivo conocer la teoría y el estado del arte en materia de rendición de cuentas, control legislativo, fiscalización y capacidades institucionales por medio de diferentes métodos como: revisión de literatura, conceptual–deductivo y hermenéutico e

interpretativo. Lo anterior se realizó a través de diversas técnicas de investigación, como análisis de contenido, mapas conceptuales y análisis y definición de conceptos.

A continuación, en la segunda etapa, el objetivo consistió en revisar y analizar el marco legal en materia de fiscalización superior a la Cuenta Pública (CP) presentada por el Poder Ejecutivo, y simultáneamente, la revisión de los fondos de las aportaciones federales ejercidas por los gobiernos estatales, lo anterior se realizó a través de técnicas de investigación como análisis de contenido, de procesos y de marco legal.

De la misma manera, en la tercera etapa se realizó un análisis sobre el proceso de fiscalización superior de la ASF del uso de las aportaciones federales a los gobiernos estatales, mediante el estudio de las capacidades institucionales de la ASF. De igual forma, se llevó a cabo un estudio sobre los elementos organizacionales y funcionales para efectuar dicho trabajo. Para ello, se utilizaron técnicas como análisis de organización y procedimiento, con la finalidad de analizar y conocer las capacidades institucionales con los que cuenta ésta institución para abordar el tema en su dimensión intergubernamental.

Siguiendo esta lógica, en la cuarta etapa se hizo un análisis sobre los resultados de la fiscalización realizada por la ASF, a los fondos de las aportaciones federales del Gobierno de Sonora en el periodo comprendido entre 2001 y 2018. Para concretar dicha tarea, se tomaron en consideración los montos observados, las acciones promovidas a las autoridades competentes y su estado de trámite, con la finalidad de conocer la evolución del gasto del gobierno estatal sobre dichos recursos.

Por último, en la quinta etapa, y con la finalidad de analizar la eficacia de la ASF para cumplir sus funciones, se realizó una evaluación y un juicio general sobre el proceso de fiscalización superior del uso de los fondos de las aportaciones federales en las entidades

federativas, a la par que se llevó a cabo un análisis sobre el papel que tiene la ASF en dicho proceso, y, de la misma manera, en el proceso de combate a las desviaciones de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales.

Tabla 1

Diseño metodológico

No.	Etapas	Método	Técnicas
1	Conocer la teoría y estado del arte en materia de fiscalización	Revisión de literatura Método conceptual deductivo Método Hermenéutico-Interpretativo	Heurística del concepto Análisis de contenido Mapas conceptuales Análisis y definición de conceptos.
2	Revisar el marco legal de la fiscalización que realiza la ASF	Revisión de marco legal vigente de la fiscalización en México	Análisis de contenido Estudio de procesos Análisis de marco legal
3	Estudiar la manera y los procesos cómo se realiza la fiscalización y auditorías de la ASF en las entidades federativas.	Estudio organizacional de la ASF	Análisis de organización y proceso.
4	Analizar la calificación, los resultados, montos observados, recuperación de fondos y acciones del Gobierno del Estado de Sonora como resultado de la fiscalización de la ASF.	Análisis de bases de datos	Análisis de contenido Análisis de Series temporales
5	Evaluar y hacer un juicio general sobre el proceso de fiscalización superior de las entidades federativas en México.	Análisis de resultados	Hermenéutica e interpretación de resultados

Nota: elaboración propia.

En lo que toca a la matriz de análisis, en la tabla 2 se muestran los conceptos utilizados, y se observa que el concepto principal del presente estudio es la fiscalización en su dimensión intergubernamental. En ese sentido, la categoría de análisis es auditoría al gasto federalizado a través del análisis de las siguientes variables: número de auditorías, universo auditado, montos observados, acciones promovidas y estado de trámite.

Tabla 2

Matriz de análisis

Concepto	Dimensión	Categoría	Variables
Fiscalización	Intergubernamental	Auditoría al Gasto Federalizado	Número de auditorías Universo auditado Montos observados Acciones promovidas Estado de trámite

Nota: elaboración propia.

De igual manera, es relevante mencionar que la fuente de información utilizada son los resultados de fiscalización de la ASF sobre el uso de los fondos federales de la administración pública directa del Gobierno del Estado de Sonora en el periodo 2001-2018 que se exponen en los informes realizados y publicados por la ASF en su portal de internet (www.asf.gob.mx).

Finalmente, se estudió este periodo porque la ASF empezó a llevar a cabo sus funciones a partir de 2001, y hasta 2018, debido a que se contaba la información correspondiente hasta ese año. Aunque, ciertamente de 2001 a 2005 la ASF solamente realizó 1 auditoría al Gobierno de Sonora, y, por tal motivo, no hay información sobre el gasto estatal en ese periodo, para esta investigación, es relevante incluirlos debido a que nos muestra el alcance que tuvo la ASF durante todo el periodo.

Capítulo 1. Marco Conceptual de la Fiscalización Superior

En este capítulo se tiene como propósito principal analizar las teorías y los conceptos que sustentan el tema de fiscalización superior. En la figura 1 se establecen las perspectivas y teorías que funcionan como marco teórico de la presente investigación. Como se observa en la figura 1, se analizó este tema principalmente a través del siguiente marco conceptual: *accountability*, Control legislativo y fiscalización superior en su dimensión intergubernamental.

Figura 1. Marco conceptual de la fiscalización intergubernamental



Nota: elaboración propia.

Accountability.

El concepto de *accountability* es una aproximación básica al presente tema de investigación. Sin embargo, es un término amplio y complejo. Algunos autores, por ejemplo, Rico (2011) afirma que este concepto ha sido abordado desde diversas perspectivas. Asimismo, señala que, en diversos países hispanoamericanos, ha sido traducido incorrectamente, y por tal razón, han surgido diversos términos que comparten características y elementos similares, por lo cual se ha generado confusión al respecto.

Por otro lado, Schedler (2010) señala que *accountability* es un concepto viajero, en otras palabras, es un concepto que ha sufrido cambios semánticos e interpretativos según el contexto cultural, social y político del lugar que lo ha importado, de manera que existen diferentes interpretaciones. De ahí que sea común observar otros términos que comparten algunos de sus elementos y características, tales como *democratic accountability*, rendición de cuentas, *political accountability*, transparencia y fiscalización. Estos últimos tienen alcance limitados, pero en algunos casos, son considerados como sinónimos.

Ahora bien, como resultado del estudio sobre el concepto de *accountability* motivado por la necesidad de dar claridad y precisión que sea de utilidad en el uso diverso de este concepto polisémico, se han identificado algunos elementos que permiten su mayor comprensión. Los elementos presentados a continuación se diferencian según su área de aplicación:

El vocablo *Accountability* es usado para indicar un estado o cualidad (1), en donde los individuos y organizaciones, (2) obligatoria o voluntariamente, (3) tienen a rendir cuentas, (4) acerca de su conducta o bien, de cómo se ha desempeñado las responsabilidades a su cargo (7) y/o justificando, respondiendo, el porqué de sus acciones y la forma en que atendieron sus deberes (8), asumiendo en consecuencia el castigo o recompensa correspondiente (9)". (Rico, 2011:71)

Según este autor, existen dos condiciones para que se implemente el proceso de *accountability*. La primera condición se refiere a que para que B rinda cuentas a, debe tener un marco de referencia definido, es decir, sus responsabilidades y deberes deben estar previamente establecidos con la finalidad de que haya un punto de comparación. La segunda condición se refiere a la facultad de B para sancionar o recompensar a.

De la misma forma, Schedler (2010) expone que la rendición de cuentas tiene como característica fundamental la obligatoriedad, y que tiene dos elementos esenciales: una obligación por rendir cuentas (*asweability*), y el derecho a exigir las (*enforcement*). El primer

elemento se refiere a la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas; y, el segundo elemento se refiere a la capacidad para imponer sanciones. De manera que, desde esta perspectiva, la rendición de cuentas abarca tres dimensiones: información, justificación y sanción.

Mientras que, para otros autores, este concepto no puede reducirse a la esfera técnico-administrativa, haciendo abstracción de su dimensión política, y ha sido abordado como *political accountability*, para referirse a una relación formal entre diferentes actores, en la cual se tiene la facultad de exigir cuentas e imponer sanciones. Estos autores definen este concepto a partir de la relación institucionalizada de supervisión de funcionarios públicos (electos y no electos). De la misma manera, a la capacidad de exigir cuentas y/o impone sanciones al funcionario público. (Mainwaring y Welna, 2003).

Por su parte, March y Olsen (1995) abordan el concepto como *democratic accountability*, con el objetivo de señalar como característica principal de este concepto, el hecho de que los funcionarios públicos informen, expliquen y justifiquen sus decisiones, acciones y resultados, a lo que se agrega que ello debe realizarse en dos dimensiones: individual y colectiva. En el aspecto individual se tienen condiciones y principios que rigen el comportamiento personal; y, en el aspecto colectivo se enfoca a sus responsabilidades en la función pública dentro del marco de un conjunto de instituciones formales, por ejemplo, los sistemas de derecho, contabilidad y administración.

De forma similar y, a la vez complementaria, se ha señalado que la rendición de cuentas requiere de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización, que posean la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y aplicar sanciones para agencias o funcionarios que sean

considerados en falta, en otras palabras, la fiscalización es considerada como un mecanismo de control dentro de un sistema formal de rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, se agrega que existen dos elementos fundamentales: *asnweability* y *enforcement*. El primer elemento se refiere a la facultad de exigir explicaciones por decisiones y acciones a los funcionarios públicos, mientras que el segundo elemento se refiere a la facultad para imponer sanciones en caso de incumplimiento en sus deberes (Peruzzotti, 2008). Por su parte, para Uvalle (2017) la rendición de cuentas tiene como objetivo que los gobiernos informen, publiciten y justifiquen cómo se realizan las tareas a su cargo y se ejercieron los recursos públicos a su disposición.

Es relevante mencionar que el concepto de *accountability*, ha sido retomado desde diferentes esferas políticas. Por ejemplo, por la tradición republicana, (Rico, 2011) la cual tiene como fin el control del poder a través de tres medios: a) el cumplimiento de la ley; b) la separación de poderes; y, c) la creación de un sistema de pesos y contrapesos. En este sentido, el autor menciona también que se implementan mecanismos de control de los poderes nacionales a los gobiernos subnacionales.

En este orden de ideas, para otros autores el término de *accountability* se puede abordar desde diversos ámbitos, tales como: para el abuso del poder, para las finanzas, para el trato justo, como objeto de estudio y para el desempeño, con relación a los mecanismos establecidos para el control de las finanzas, este se refiere concretamente a la aprobación del presupuesto y de la CP. Bardach y Lesser (como se citó en Rico, 2011).

Así pues, en la relación de fiscalización superior entre los gobiernos nacionales y subnacionales, se observa que los primeros se identifican como los sujetos activos; y, los segundos como los sujetos pasivos. Además, debido a que se tiene como objeto el control de los

recursos públicos a través de la vía que se puede relacionar con la *accountability* para las finanzas (Rico, 2011).

Con relación a lo anterior, Ugalde (2002) señala que la rendición de cuentas es un proceso complejo, en el cual intervienen múltiples agentes, procesos y mecanismos de control. Esto origina que se obtenga como resultado que se lleve a cabo a través de diversas etapas y niveles, por ejemplo, la fiscalización horizontal e intergubernamental. En esta lógica, O'Donnell (1997), señala que la rendición de cuentas horizontal es parte de un sistema de coordinación dentro de un marco legal conformado por agencias de balance y agencias asignadas, que llevan a cabo determinadas acciones con autonomía de decisión y voluntad política.

Ahora bien, por otro lado, las agencias de balance se caracterizan porque se efectúan debido a los principios de separación y equilibrio de poderes; en cambio, las agencias asignadas realizan funciones de fiscalización, ombudsman y otras similares. Este tipo de agencias tienen como propósito evitar los conflictos entre los poderes del Estado, y asimismo, llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas que, en la mayoría de los casos, pasa a un segundo término por las agencias de balance (O'Donnell, 1997).

En resumidas cuentas, aunque el término *accountability* como objeto de estudio ha sido abordado desde diversas perspectivas y ha sido traducido y adaptado a distintos idiomas, (en español se le denomina rendición de cuentas) es importante identificar los elementos y características comunes que comparten las diferentes aproximaciones, sin perder de vista la consideración de los elementos que varían según el área y contexto de aplicación, las cuales pueden clasificarse en sus dimensiones como horizontal, vertical, social e intergubernamental. En éste esfuerzo, el trabajo de Rico (2011) ha resultado fundamental, razón por la cual, hemos considerado pertinente el haberlo tomado como eje articulador del presente apartado.

Control Legislativo.

El concepto de control legislativo es fundamental para abordar el presente trabajo de investigación, ya que forma parte sustancial de las atribuciones que tiene el Poder Legislativo con relación a la actividad del Poder Ejecutivo, y tiene como propósito rendir cuentas. Esta función puede ser ejercida a través de diversos mecanismos fundamentados en determinado marco normativo. Sin embargo, en este estudio se enfocará especialmente al control financiero que lleva a cabo este poder constitucional a través de la fiscalización superior.

Desde una perspectiva más general, la fiscalización superior de los recursos públicos forma parte de los mecanismos de control del Poder Legislativo con relación al Poder Ejecutivo, y al mismo tiempo, también sobre los gobiernos estatales, y de cualquier entidad pública o privada que ejerza recursos públicos del ámbito federal. Por tal motivo, el control presupuestal es parte de estos mecanismos de control legislativos, y se encuentra ampliamente relacionado con el concepto de fiscalización, el cual deviene en una forma de concretar el concepto y función del poder legislativo en cuanto a la rendición de cuentas en el ejercicio del gasto de los recursos asignados por la federación.

Ahora bien, en el marco del federalismo, los niveles de gobierno coexisten, se relacionan y comparten objetivos comunes a través de diversos mecanismos de colaboración, por ejemplo, en el caso de México, las transferencias de recursos federales a los gobiernos subnacionales, y la coordinación e implementación de acciones gubernamentales. Por lo cual, es fundamental la fiscalización superior como mecanismo de control del Poder Legislativo sobre el uso de los recursos federales y el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos entre estas relaciones intergubernamentales.

En este orden de ideas, el control puede ser entendido como sustantivo, por lo cual requiere de un adjetivo u otro sustantivo para complementarse, por ejemplo, se puede referir al control de naturaleza política, jurídica, información, sanción, fiscalización, verificación, injerencia y responsabilidad jurídica (Huerta, 2010). Estos adjetivos y sustantivos se relacionan con los ámbitos de su ejercicio, y también con los elementos de *accountability* señalados anteriormente.

Por su parte, Mijangos (1994) afirma que la palabra “control” tiene diversos sinónimos, tales como: inspección, fiscalización e intervención, que, en términos jurídicos, describen estos conceptos como las formas y facetas del control que tienen como objetivo la limitación del poder de manera efectiva, en otras palabras, son los medios de control que existen en el Estado de derecho que tienen como objetivo prevenir los abusos y fiscalizar la actividad del gobierno.

A su vez, Aragón (1986) señala que la teoría del control es un elemento fundamental de la teoría constitucional; sin embargo, aunque esta teoría es de carácter jurídico, no convierte a sus mecanismos como tales, sino que los vuelve más efectivos. Aunado a lo anterior, se exige no politizar dichos controles. Aunque el control se relaciona directamente con una teoría de esta naturaleza no necesariamente se puede definir como tal, incluyendo sus diferentes mecanismos. Por el contrario, debido a que su fuente principal es el voto popular corresponde a uno de los medios más específicos y eficaces del control político.

Vale la pena mencionar que los controles horizontales operan dentro del aparato estatal, y se subdividen, por un lado, en controles intraorgánicos, los cuales se refieren a los mecanismos de control interno; y, por otro lado, en controles interorgánicos que se refieren a aquellos que funcionan entre distintos órganos de gobierno como una forma de bloqueo de actuación. Por ello, las competencias son relevantes como una forma de control necesaria. Además, resulta necesario

agregar que, dentro de un sistema político democrático se implementan cuatro tipos de controles interorgánicos: a) del ejecutivo al legislativo; b) del legislativo al ejecutivo, c) del judicial hacia el legislativo y ejecutivo; y, por último, d) del electorado hacia estos tres poderes (Huerta 2010). Sin embargo, el presente estudio se enfoca solamente en los controles que el Poder Legislativo implementa a los gobiernos subnacionales que, aunque se encuentre basado en el mismo marco normativo, este proceso tiene variaciones que son importantes analizar.

De esta manera, en una de las variaciones del “control externo puede darse por parte del Poder Legislativo, y en ese caso, se conoce como control político; o a través de un órgano de carácter jurisdiccional, y entonces se le denomina control externo en sentido estricto” (Mijangos, 1994:100). Por lo cual, el control legislativo, además de que es ejercido a través del poder legislativo al ejecutivo, se lleva a cabo de manera externa. Es decir, existen otros mecanismos de control que se desarrollan al interior de los diferentes órganos de gobierno, pero en este caso, estos son ejercidos por determinadas entidades al interior del Poder Ejecutivo, y se le denominan controles internos.

Cabe decir que, Ramírez (2011) afirma que el control parlamentario es una de las funciones clásicas del Poder Legislativo, y la forma en que se ejecuta este control es el grado de influencia de este poder en el sistema político. De modo que, este es un fenómeno político-jurídico. Sin embargo, como se abordará más adelante, el control no necesariamente es de naturaleza jurídica; por el contrario, sus mecanismos pueden ser de naturaleza política, o incluso, ambas.

Dicho de otra manera, el control es esencial en la actividad del Estado debido a que “existe una tendencia natural en las personas que ostentan el poder al desear acrecentarlo hasta cruzar los límites establecidos por la sociedad e inclusive a los correspondiente a la propia

naturaleza, como lo son la vida y la libertad” (Huerta, 2010:8). En este mismo sentido, Uvalle afirma que la importancia del control del poder se basa en evitar su desbordamiento que vulneran las libertades civiles y políticas. El Estado no se entiende únicamente por las atribuciones que son conferidas a los gobiernos, las institucionales y las autoridades, sino, también, se establecen las restricciones que tienen entre sus objetivos, su funcionalidad y el ejercicio de manera eficaz y con apego a la legalidad. (2017).

Por tales motivos, no es suficiente que la Constitución delimite las facultades de los poderes de gobierno, sino, que, también es necesario que se definan mecanismos de control como parte del sistema de pesos y contrapesos.

Por su parte, Ripollés (2017) se refiere al control como aquella función pública de comprobación, inspección, fiscalización e intervención ejercida por los sujetos facultados, y con condición de titulares de dominio, mando, preponderancia, que, en el supuesto control, presupuestario, se lleva a cabo en las oficinas, despachos o dependencias del parlamento. El control consiste en colocar al sujeto, objeto o procedimiento en una actuación limitada, y en su vertiente externa, en cuando suponga información a terceros sobre tal oposición.

No cabe duda de que, el control establecido dentro de un marco normativo determinado es parte de los mecanismos esenciales para controlar el abuso del poder de los gobiernos. Dichos controles se relacionan con diversos mecanismos de rendición de cuentas, fiscalización, *democratic accountability* o *instrate politic*. De modo que, estos se caracterizan porque se encuentran fundamentados dentro de un marco normativo determinado y, como parte de la función legislativa en un sistema de pesos y contrapesos.

Pero ¿a qué se refiere como control legislativo? Para empezar, es importante establecer que el control legislativo se observa en diferentes formas de gobierno, por ejemplo, en el

presidencialismo. Aunque en este sentido no sea posible la responsabilidad política como en el sistema de gobierno parlamentario, pero la fiscalización parlamentaria del gobierno se manifiesta por diversas formas. La fuerza del control parlamentario radica principalmente en el desgaste o en la contribución de la remoción del gobierno por el cuerpo electoral. Por lo cual, dicha fiscalización constituye el significado del control parlamentario (Aragón, 1986). Sin embargo, dichas facultades tienen limitaciones claras, dado que su naturaleza, más que en el detrimento de alguna instancia, reside en coadyuvar al equilibrio de los niveles instituciones gubernamentales.

No obstante, en los sistemas presidenciales, los controles legislativos pueden verse limitados debido a que estos “contribuyen al equilibrio y entre los órganos de poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional” (Valadés, 2007:40).

En otros términos, en estos sistemas de gobierno, los controles parlamentarios tienen como objetivo principal mejorarlas prácticas de los gobiernos.

Si bien una de las principales funciones del Poder Legislativo reside en la creación de leyes que conformen un marco jurídico, el cual tiene como finalidades: *a)* brindar certeza a la convivencia en sociedad con la intención de preservar la dignidad humana y la propiedad, y *b)* establecer los límites de los poderes constitucionales, según Aragón (1986), el control parlamentario no es exclusivo de algún procedimiento en específico, sino que se desarrolla en cada una de las actividades legislativas.

En este sentido, el Poder Legislativo está facultado para exigir cuentas al Poder Ejecutivo, pues así lo establece la Constitución a través de diversos mecanismos de control; es así como “establecen las fronteras a las posibilidades de actuación de los órganos de gobierno.

Pero el poder puede excederse, rebasar dichas fronteras y transformarse en un mandato arbitrario. La función de control es vigilar la observancia y respeto a las limitaciones” (Huerta, 2010: 45).

Es decir, el control busca supervisar que los gobiernos actúen de acuerdo con el, (y dentro del) marco normativo establecido con la finalidad de que no se excedan en el ejercicio del poder.

Aunque, por otro lado, estos controles no son de aplicación exclusiva al Poder Ejecutivo, sino que éstos deben ser aplicables a otros poderes públicos, a las diferentes instituciones y administraciones, y a las instituciones privadas cuando afecte el bien común (Huerta, 2010). En ese sentido, el control legislativo es implementado a otras entidades tanto públicas como privadas, en otras palabras, no solamente se dirige a los órganos constitucionales, por ejemplo, en el caso de México, estos se aplican a las entidades que ejerzan recursos federales.

Como complemento de lo anterior, resulta conveniente citar a Pedroza, quien afirma, en este sentido afirma que:

El propósito del control de la institución representativa en este sistema de gobierno es, sobre todo, criticar los errores del gobierno, no derrocarlo. Sin embargo, el Congreso, a pesar de que no esta decisión alguna en este sentido pone en peligro al Ejecutivo, puesto que los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana. Por tanto, este último tiene la decisión de resolver en favor del Congreso o del Ejecutivo, contrastando los criterios de ambos expuestos en público, para posteriormente, si es el caso, no apoyar en las próximas elecciones al partido o partidos que integran al gobierno (Pedroza, 1996:33).

Desde esta perspectiva, el control político de este órgano constitucional tiene consecuencias que recaen en la ciudadanía, en otros términos, pasan a formar parte de la rendición de cuentas vertical (aquella realizada por la ciudadanía).

Además de lo anterior, el autor señala que este control sirve sobre todo para evidenciar un mal ejercicio de la actividad de gobierno ante el electorado; sin embargo, existen mecanismos que sí tienen como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y/o penales. (Pedroza, 1996).

A su vez, Ripollés se refiere al control parlamentario como:

Una idea fuerte en el terreno de la democracia, específicamente en la democracia representativa, y, en ella, principal, aunque no exclusivamente, en los sistemas parlamentarios de Gobierno, porque se parte de la base de que toda la articulación entre poderes, entre órganos en el Estado constitucional, se ordena sobre la fórmula expresada en la idea clásica de frenos y contrapesos especialmente entre los órganos del poder legislativo y poder ejecutivo (Ripollés, 2017:160).

De tal forma, que se retoma la perspectiva republicana del control parlamentario que tiene como principal objetivo el equilibrio de los poderes constitucionales en los diversos sistemas de gobierno. Aunado a lo anterior, en la Constitución no solamente se estipulan las atribuciones de estos poderes, sino que también, con ellas se establecen sus propias limitaciones desde el punto de vista legal. De manera que las atribuciones son abordadas desde estas dos dimensiones.

En pocas palabras, la separación de las funciones del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial sirve para limitar el poder del Estado a través de un sistema de pesos y contrapesos, y para ello, en la Constitución se establecen los diversos mecanismos de control. Sobre el poder legislativo, principalmente, estos son de carácter político, pero existen mecanismos que pertenecen al ámbito jurídico. Además, en los sistemas de gobierno presidenciales tiene como principal objetivo la optimización de las prácticas administrativas, y al mismo tiempo, que se desarrollen consecuencias políticas.

Dentro de este orden de ideas, el análisis siguiente es orientado a conocer ¿cómo se clasifica el control? Como mencionamos anteriormente, el control legislativo se desarrolla en las actividades del Poder Legislativo, pero también es posible clasificarlo según sus características.

En los siguientes párrafos recurriremos, como eje articulador de los mismos, a las aportaciones de Huerta (2010) ésta autora clasifica el control, según su temporalidad, el orden jurídico establecido y su ámbito de acción.

A continuación, puntualizaremos los criterios antes mencionados, para, posteriormente, añadir algunos elementos complementarios a cada una de éstas dimensiones o aspectos:

- En primer lugar, la clasificación del control según su temporalidad se divide en previo y a posteriori. El control previo se lleva a cabo antes de la realización del acto, es decir, tiene la finalidad prevenir un abuso de poder. En cambio, el control a posteriori se implementa cuando el acto ya ha sido realizado, de manera que, tiene como objetivo resarcir los daños cometidos como consecuencia de una situación de abuso de poder.
- En segundo lugar, el control según el orden jurídico, por un lado, se refiere a aquel que se lleva a cabo de acuerdo con razones jurídicas, de manera necesaria y por un órgano independiente e imparcial; y, por el otro, los controles políticos, los cuales se caracterizan debido a que son de carácter subjetivo y de ejercicio voluntario que se encuentra a cargo de superiores jerárquicos o de aquellos que de alguna manera se hayan investidos de mayor autoridad.
- En tercer lugar, el control se puede clasificar según su ámbito de acción, en este sentido, el Poder Legislativo se puede identificar como uno de los ámbitos de acción del control que, al mismo tiempo, puede llevarse a cabo de manera interna

con la finalidad de vigilar la actuación de las instituciones subordinadas; de igual manera, se puede ejercer de manera externa con el objetivo de inspeccionar la actuación de otros poderes constitucionales, y otras instituciones, tanto públicas como privadas.

En adelante, ésta autora señala que algunas de estas actividades y/o mecanismos se organizan mediante la siguiente clasificación: a) través de la creación de diversas disposiciones que tiene como objetivo regular una situación en particular; b) el control presupuestal que se lleva a cabo a través de la aprobación del presupuesto y la verificación de la CP; y, por último, c) el control político realizado a través de actividades como comparencias de funcionarios públicos y la creación de comisiones especiales (Huerta, 2010).

Sobre el primer criterio de control, es decir, la temporalidad, es pertinente retomar aquí que también, conforme al artículo II de la Declaración de Lima de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) se establece que el control se puede efectuar de manera previa o a posteriori. Por un lado, el control previo implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse, pero la desventaja es un trabajo excesivo, y la responsabilidad basada en el derecho público no está claramente definida; por otro, el control posteriori se refiere al ejercido por una entidad fiscalizadora superior, el cual reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar la indemnización del perjuicio producido, y es apropiado impedir, en el futuro, la repetición de infracciones (INTOSTAI,1998). De tal forma que, la clasificación del poder según su temporalidad se caracteriza según el momento en que son activados los mecanismos de control, y tiene diferentes estrategias con sus beneficios y desventajas. Por una parte, el control previo conlleva un arduo trabajo, y tiene como finalidad prever una posible situación de abuso de poder; y, por otro, el control a posteriori no

evita que se desarrollen este tipo de situaciones, más bien, busca resarcir los daños cometidos e imponer las sanciones correspondientes.

También sobre el primer criterio, es decir su temporalidad Uvalle (2017) caracteriza el control como preventivo y correctivo. Por una parte, el control de carácter preventivo se lleva a cabo de manera apriorística, de tal modo que, indica y prescribe cómo se deben llevar a cabo las actividades de gobierno y la administración de los recursos del Estado y la normatividad que se deben observar; por otra, el carácter preventivo tiene como finalidad superar errores y fallas en la administración de los recursos públicos, y en el cumplimiento de los objetivos y metas de la actividad gubernamental, y como consecuencia, se emiten recomendaciones. De igual manera, aplica sanciones cuando se comprueba un mal ejercicio de estos fondos, el incumplimiento legal y procedimental que regula esta actividad.

Respecto al segundo criterio de clasificación de control, es decir, los mecanismos jurídicos y políticos, podemos ejemplificarlos específicamente con los casos concretos de la fiscalización de los recursos financieros, pues, comúnmente, este es realizado por un órgano independiente, aunque, en muchos de los casos, subordinado al Poder Legislativo, sin embargo, tiene consecuencias jurídicas. Respecto a los controles políticos podemos señalar que dependen de la voluntad de los legisladores activar estos mecanismos, y se relacionan con la posición de estas figuras con respecto al ejercicio del poder.

En lo referente al tercer criterio de clasificación del control, es decir interno y externo, señalaremos el hecho de que el Poder Legislativo es en sí mismo, y para sí mismo normativo, a la vez que tiene jurisdicción sobre otras instancias, ya que sus diferentes mecanismos se pueden activar en diferentes ámbitos de acción en donde se tenga la autoridad para ejercerlo, en este

caso, del el Poder Legislativo a otras instancias, así pues puede controlarlos diferentes ámbitos, niveles, y funciones de actuación de las instituciones.

En definitiva, y a modo de resumen de los párrafos anteriores complementarios a las aportaciones de Huerta (2010), es posible afirmar que el control se caracteriza por una dimensión temporal ya que puede ejercerse a priori o a posteriori. Asimismo, una dimensión jurídica y política, pues está en el contexto de las leyes y los diferentes poderes que constituyen nuestra organización política, y una dimensión externa e interna, ya que el Poder Legislativo es normativo para sí mismo, a la vez que lo es para otras instancias, organismos e instituciones.

Para otros autores, los mecanismos de control pueden ser acciones más concretas, como las preguntas, interpelaciones, mociones, instalación de comisiones de investigación, control de normas legislativas, nombramientos de funcionarios públicos y aprobación o autorización (Aragón, 1986). De manera que, si bien éstos tienen diferentes características, todos tienen como fin limitar al Poder Ejecutivo a través de los diversos mecanismos existentes.

Por su parte, además de las preguntas, interpelación y moción de censura, Valadés considera que los controles legislativos con relación al Poder Ejecutivo, corresponden a un voto de confianza o a una ratificación, a la cual se refiere como:

Una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de la función administrativa, técnica, judicial, diplomática o de mando militar. En este caso, el Congreso se basa en el cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos exigibles para desempeñar un cargo específico. La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien los recibe y en ocasiones involucra el apoyo del congreso para un programa o un conjunto de medidas gubernamentales. (Valadés, 2007:26)

Además de tener en cuenta otros mecanismos concretos, como la presencia de los funcionarios públicos en las actividades del legislativo, constituyen asimismo una forma de

control, ya que en determinadas ocasiones se observa su presencia, por ejemplo, cuando son llamados a comparecer, cuando son requeridos por la legislatura, cuando desean presenciar algún debate, cuando deben de comparecer de manera periódica o cuando ejercen la facultad de participar en los debates; sin embargo, en México, esto ocurre con mayor frecuencia cuando son requeridos para rendir cuentas sobre un asunto en particular.

Respecto al mecanismo de preguntas, dicho autor sostiene que:

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que franquea las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición anímica de sus interlocutores y trasciende a la opinión pública. (Valadés, 2007: 27)

Otro de los mecanismos de control se refiere a la disolución del Congreso, no obstante, este tipo de control solamente se contempla en los sistemas parlamentarios debido a que “tiene por objeto llevar un diferendo político ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno” (Valadés, 2007:33). Cabe señalar que lo anterior no sucede en los sistemas presidenciales, de manera que, para el caso de México, ésta medida no aplica.

Por otro lado, para Ugalde (1997), una de las manifestaciones del control es aquella que se lleva a cabo de manera externa a la ejecución del presupuesto y de la gestión económica y financiera del Estado; sin embargo, esta tarea se asigna a un órgano constitucional autónomo o a una entidad de fiscalización superior. Como se mencionó anteriormente, el control presupuestario se encomienda a otras instancias por razones como: *a*) evitar problemas con los otros poderes constitucionales; *b*) la función de fiscalización pasa a segundo término por los legisladores; y, *c*) se requiere de especialización y objetividad en el tema.

Mientras que, para Aragón, otro de los factores relevantes que influye en el control legislativo, es la voluntad que tienen los legisladores en ejercer estos mecanismos e imponer las sanciones correspondientes, como se cita a continuación:

De esta manera, el control parlamentario puede manifestarse a través de las decisiones de la Cámara (adoptadas en el procedimiento legislativo, o en actos de aprobación o autorización, o en mociones) que son siempre, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del Parlamento; pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la Cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el Gobierno no cabe negar, bien porque puede debilitarlo, bien porque puede incidir en el control social o en el control político electoral. Y esta labor fiscalizadora del Gobierno, realizada no por la mayoría sino por la minoría, es indudablemente, un modo de control parlamentario gracias a la publicidad, y el debate que acompañan o deben acompañar (sin su existencia no habría, sencillamente, Parlamento) a los trabajos de la Cámara. Aquí no hay, pues, control por el Parlamento (que sólo puede ejercitar la mayoría y repetir, es o puede ser relativamente ineficaz), pero sí control en el Parlamento; control que no realiza la mayoría sino, exactamente, la oposición” (Aragón, 1986:28)

Es relevante mencionar que los legisladores que pertenecen a los partidos políticos de oposición, son los mayormente interesados en llevar a cabo dicho control con el propósito de que tengan consecuencias políticas, y de esta forma, por un lado, tener posibilidades de llegar al poder, y, por otro, contar con un margen de negociación con otras fuerzas políticas.

Recapitulando, las diferentes actividades del Poder Legislativo se pueden traducir en mecanismos de control; sin embargo, éstos pueden tener diversos fines: políticos o jurídicos. Por un lado, los primeros se llevan a cabo a voluntad del legislador, y tienen como principal objetivo que se desprendan consecuencias políticas; y, por otro, los segundos son implementados por un órgano de manera especializada y objetiva que, además de las consecuencias políticas, tienen consecuencias de carácter administrativo y/o penal.

Visto de esta forma, y debido a que en el presente análisis se orienta a los resultados de los mecanismos de control llevados a cabo en el ejercicio de los recursos públicos, es pertinente preguntar ¿a qué se refiere como control presupuestal? En este sentido, en el caso de México, el Poder Legislativo tiene diversos mecanismos de control financiero, entre los cuales se encuentra la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que tienen como finalidad verificar el control presupuestal realizado por el órgano de fiscalización superior (Huerta, 2010).

De forma similar a algunos de los autores hasta el momento revisados, Valles (2001) realiza también una clasificación de los mecanismos de control que ejerce el Poder Legislativo, considerando que el control externo del gasto público, se clasifica en dos rublos: *a)* control político, el cual corresponde a aquel ejercido por el parlamento, y consiste en el enjuiciamiento de tipo político o de oportunidad sobre la gestión financiera del gobierno de la cual se pueden extraer consecuencias políticas, y *b)* control económico-financiero, el cual se refiere a la fiscalización de las finanzas públicas, al margen de cualquier connotación política, es decir, es meramente técnica.

Por su parte, Fix- Zamudio determina que el control presupuestal es una de las actividades de control más importantes del Poder Legislativo, debido a que el Poder Ejecutivo “está sujeto tanto a las reglas del presupuesto anual como a la vigilancia permanente del empleo de los recursos económicos y financieros, así como de la cuenta pública, para evitar extralimitaciones del manejo de los fondos públicos...” (Fix-Zamudio, 1994:21).

A su vez, Rodríguez y Bonvecchi (2006) afirman que la implementación del control parlamentario se determina por la disposición que tienen los legisladores en llevarlos a cabo. Como se mencionó anteriormente, dependen de la competencia electoral, y de los fines

partidistas y personales de los parlamentarios. De la misma forma, también influyen las facultades establecidas en el marco normativo para llevar a cabo esta función.

Además, Mijangos (1994) establece que el control financiero se define como el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera a la hacienda pública, que tiene como finalidad que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios establecidos en la Constitución de un Estado democrático. En este sentido, el control financiero busca verificar que el gasto público se apegue a lo aprobado por este mismo órgano constitucional.

Del mismo modo, la INTOSAI (1998) establece que el control presupuestario no es un fin en sí mismo, sino, que, tiene como fin principal observar las desviaciones normativas y a los principios que rigen el gasto público con la finalidad de que se impongan sanciones, se reparen los daños y mejoren las prácticas en el ejercicio de los fondos públicos.

Siguiendo con las clasificaciones que toman como criterio los parámetros políticos, en contraste a los parámetros técnicos, Valles (2001) afirma que el control del gasto público se distingue por su carácter económico-financiero del control político. Este último corresponde a los legisladores, el cual se enfoca al enjuiciamiento político o de oportunidad sobre la gestión financiera del Poder Ejecutivo. Asimismo, también Rodríguez y Bonvecchi (2010), señalan que este control se divide por su efectividad técnica y política. La efectividad técnica se refiere a la capacidad para recolectar y analizar la información sobre la ejecución del presupuesto. Este tipo de control permite vigilar el uso y la asignación de los fondos del Poder Ejecutivo.

En resumen, los controles presupuestarios son aquellos que se encuentran institucionalizados, y tienen como objetivo controlar los abusos del poder. Estos se pueden llevar a cabo de manera previa o posteriori, y se clasifican en control técnico y político. El primero

tiene como propósito vigilar el uso de los recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo; en cambio, el control político tiene como objetivo mejorar las prácticas en la gestión de estos recursos e imponer las sanciones correspondientes; además, otro de sus objetivos y motivaciones son las consecuencias políticas en el ámbito electoral.

Fiscalización Intergubernamental.

La fiscalización es considerada uno de los mecanismos de control y rendición de cuentas que se implementan en diversos ámbitos del quehacer gubernamental. En el sector legislativo, se lleva a cabo en su dimensión horizontal porque forma parte de las actividades de control del Poder Legislativo con relación al Poder Ejecutivo en materia presupuestal; sin embargo, también existen otros sujetos de control, por ejemplo, otros niveles de gobierno. A este tipo de fiscalización se le denomina intergubernamental.

Ugalde (1997) considera que la fiscalización es parte del ciclo presupuestal, y que se caracteriza porque se lleva a cabo de manera a posteriori, en diferentes aspectos del gasto público, como legalidad, eficiencia y efectividad. Asimismo, el control legislativo del gasto público tiene variables de índole estructural, por un lado, variables de carácter institucional, legal y costos de información; y, por otro lado, variables motivacionales que se refieren a los comportamientos estratégicos de los diputados. Respecto a esto último, inferimos que se refiere a los diputados como sujetos particulares con intereses individuales y/o colectivos.

Ahora bien, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), existen tres tipos de supervisión de las finanzas públicas en los sistemas de gobierno presidenciales. En primer lugar, la elaboración del presupuesto porque en este documento se distribuyen las responsabilidades prioritarias del gasto. Con ello, se define claramente hacia dónde serán orientados los recursos públicos; en segundo lugar, el control interno, el cual es llevado a cabo

por instancias internas de las entidades que ejercen recursos públicos; y, por último, la fiscalización superior que se implementa una vez que se han ejercido los recursos. Para éste organismo, la fiscalización superior constituye un mecanismo de control presupuestal, que se refiere a la evaluación del manejo de los recursos públicos, a través de la inspección del gasto del gobierno. Esta función se compone con una serie de acciones que tienen como objetivo, vigilar el apego a la actividad económica-financiera de las instituciones que ejercen estos recursos con base en principios como legalidad, eficacia, eficiencia y economía (IMCO, 2009).

Asimismo, y no lejos de ésta lógica, Valles aporta elementos pertinentes para definir los contornos de lo que se entiende por el término “fiscalización”, afirmando que:

Fiscalizar, significa recoger, investigar y analizar los hechos que se han producido, con la finalidad de comprobar si la situación de hecho justificada es la realmente existente y si se corresponde con aquello previamente proyectado, pudiendo, en su caso, establecer o proponer medidas para mejorar aquella gestión” (Valles 2001:145).

Desde este punto de vista, la fiscalización es un proceso que tiene como objetivos llevar a cabo las siguientes actividades: recolección, investigación y análisis sobre el ejercicio de los recursos públicos que se encuentran a disposición de las diferentes entidades, con la finalidad de comprobar su buen uso, así como establecer las medidas establecidas para mejorar su administración y resarcir los daños ocasionados, en caso de que se compruebe un mal uso de los recursos públicos asignados. De tal modo, la fiscalización tiene como finalidad mejorar la función administrativa de las entidades auditadas.

Por su parte, March y Olsen (1995) señalan que la fiscalización es un proceso que se lleva acabo tanto en instituciones formales e informales a través de diversos procedimientos y agentes, en otras palabras, se efectúa tanto en poderes formalmente constituidos o agentes como la ciudadanía, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil. De tal manera, la fiscalización

se puede implementar en diversos ámbitos, aunque no necesariamente se encuentre dentro de un marco legal determinado.

En el mismo orden de ideas, Moreno (2011) considera que la fiscalización sirve para evitar que la actividad de los gobiernos se desvíe de lo previamente establecido en las normas, los programas y los fines de determinados fondos. Esta función contribuye a mejorar las prácticas en la administración de estos recursos; asimismo, previene la discrecionalidad en el gasto público y contribuye a combatir la corrupción. De manera que, son varios los beneficios de llevar a cabo un proceso de fiscalización superior eficaz.

Con respecto al concepto que nos ocupa, y en conformidad con muchos aspectos que señalan los autores arriba citados, Tiscareño (2016) afirma que la fiscalización tiene como finalidad comprobar el cumplimiento de las metas programadas, el apego al presupuesto de egresos y a la normatividad aplicable, en otras palabras, la fiscalización busca vigilar que la actividad gubernamental se ajuste a lo establecido.

Sintetizando las anteriores definiciones de los autores recientemente revisados, podemos decir que la fiscalización constituye un mecanismo de control legislativo, y tiene diversos fines, entre ellos, inspeccionar que el gasto público se haya ejercido conforme al presupuesto de egresos, a la normatividad aplicable y a los objetivos previamente establecidos; y, en caso de detectar irregularidades, llevar a cabo los procedimientos para resarcir los daños cometidos e imponer las sanciones correspondientes.

Desde otra perspectiva, es pertinente preguntarnos cómo se lleva a cabo el proceso de fiscalización. Debido a la naturaleza de este mecanismo de control (técnica y especializada) es compartida por el órgano legislativo con agencias denominadas de balance, entre las cuales se encuentran los órganos técnicos, especializados en materia de fiscalización superior en los

gobiernos nacionales (O'Donnell, 1997). Estas agencias activan estos controles, especialmente, a través de diferentes tipos de auditoría.

Así pues, la auditoría es uno de los principales instrumentos implementados en el proceso de fiscalización. En la mayoría de los casos, tiene como objetivo principal revisar que el gasto público se haya ejercido con estricto apego a los objetivos y presupuestos previamente establecidos. Éste instrumento contempla actividades, tales como: “La investigación, consulta, revisión, verificación, recopilación y evaluación con la finalidad de comprobar el ajuste de las entidades fiscalizadas con lo anteriormente expuesto” (Arellano y Coronilla, 2012:40).

Las anteriores características del proceso de auditoría, justifican el porqué la afirmamos como uno de los principales instrumentos en la realización de los procesos de fiscalización.

Al mismo tiempo, este instrumento tiene como fin detectar desviaciones, fallas y problemas para ser corregidos, en la lógica que no toda falla o desviación es corrupción. Las auditorías aportan indicios, pero para tener una mayor certeza, se requiere de investigaciones y análisis más profundos. La mayoría de las desviaciones señaladas se tratan de problemas en su administración (Arellano y Coronilla, 2012), en otras palabras, las irregularidades detectadas se tratan, principalmente, de problemas en los órganos internos de control. Además, Uvalle (2017) considera que las funciones de auditorías, control y fiscalización se justifican por las tareas de gobierno, y tienen como objetivo identificar aciertos como desaciertos con la finalidad de evaluar el desempeño de las autoridades del Estado.

Por lo tanto, y en correspondencia con lo anterior, la fiscalización es uno de los mecanismos de control del Poder Legislativo, y tiene como propósito resarcir los perjuicios contra el erario. En el caso de México, el gasto público presenta problemas de desvío de recursos públicos que afectan tanto en el cumplimiento de los programas gubernamentales como en las

finanzas públicas. Estas desviaciones se registran a través de las observaciones realizadas por la ASF. No obstante, aunque se cuenten con dichos mecanismos, pueden ser insuficientes para resolver este problema.

En ese sentido, la fiscalización de los recursos públicos es insuficiente para asegurar la transparencia, la responsabilidad y la legalidad en las acciones gubernamentales (Ugalde, 2002), principalmente, porque solamente se registran las observaciones; otras instancias llevan a cabo el seguimiento correspondiente. La complejidad de este proceso aumenta cuando existen múltiples agentes, tareas y responsabilidades, y estos agentes tienen la obligación de rendir cuentas sobre una situación y/o recursos públicos en común.

En otro orden de ideas, ¿a qué se refiere como fiscalización intergubernamental? Algunos autores (Ugalde, 2002; Ackerman, 2007; Cejudo y Gerhard, 2009; Cejudo, 2011) han realizado diversas investigaciones, en las en su mayoría analizan la fiscalización superior en el ejercicio de los recursos federales en los gobiernos municipales, es decir, analizan esta relación de rendición de cuentas. Por lo cual, resulta relevante tener como referencia la situación que guarda este mecanismo de control legislativo desde este ámbito de gobierno.

Por otro lado, una de las características de los sistemas de Gobierno federal son las relaciones intergubernamentales. Es común que exista una coordinación de acciones entre dos o más niveles de gobierno para realizar tareas en diversos ámbitos, tales como seguridad pública, combate a la pobreza, educación y salud. Esto tiene como resultado que se desarrollen procesos de rendición de cuentas y de fiscalización complejos debido a los múltiples actores, responsabilidades y acciones. Esto se debe a que uno de los principales problema consiste en la coordinación y colaboración multinivel debido a que existen varios puntos de decisión y de acción conjunta, lo que representa retos prioritarios, como el diseño institucional, el cual

identifica claramente elementos como actores, agencias responsables de determinadas funciones, creación de capacidades de rendición de cuentas y también la construcción de mecanismos más eficaces, para que los gobiernos puedan llevar a cabo, de la forma más adecuada, esta tarea. (Cejudo, 2011).

Se debe agregar que, en el estudio realizado al ejercicio del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social en el ámbito municipal, Cejudo y Gerhard (2009) señalan que existen limitaciones relevantes, tales como la falta de claridad de las responsabilidades compartidas entre los gobiernos, y la falta de capacidades en la administración pública municipal, para cumplir con los requerimientos de fiscalización y rendición de cuentas establecidos sobre el uso de estos recursos.

Además, Ugalde (2002) analiza el concepto de rendición de cuentas desde los ámbitos estatal y municipal. El estudio se enfocó en el caso de rendición de cuentas y de la fiscalización de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (FAIM). Sin embargo, dicho autor se refiere a agentes de rendición de cuentas intraorgánicos e interorgánicos, y concluye que los gobiernos municipales, tienen la responsabilidad de rendir cuentas en varios ámbitos y niveles, pero a la vez, tienen diversas limitaciones, las cuales incluyen: un marco normativo ambiguo, una capacidad administrativa limitada y responsabilidad política limitada.

Un estudio sumamente relevante sobre rendición de cuentas y fiscalización superior fue realizado por Ackerman y Sandoval (2007), dicho estudio tuvo como objetivo principal el análisis del gasto social en México, y para ello, utilizaron los resultados de fiscalización de la ASF. La importancia de éste trabajo radica en su metodología, ya que se retoman los resultados de las auditorías que la ASF implementó para evaluar los resultados de la gestión del gobierno en

este ámbito, y es uno de los pocos estudios que se centran exclusivamente en los resultados del trabajo realizado por la entidad de fiscalización superior a nivel de Gobiernos estatales.

Por su parte, Cejudo y Gerhard (2009), analizaron la fiscalización llevada a cabo en las relaciones intergubernamentales de las transferencias del Gobierno Federal a los gobiernos municipales, en concreto, sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (municipal). Sus principales resultados demuestran que existe opacidad sobre los responsables de rendición de cuentas, y que esta función está sustentada solamente en la elaboración de informes, los cuales son presentados a los otros órdenes de gobierno.

Asimismo, Cejudo (2011) analiza la fiscalización que se lleva a cabo en un contexto multinivel, en otras palabras, dentro del marco del sistema federal mexicano. En este estudio, se aborda el tema de las relaciones intergubernamentales en materia de rendición de cuentas, y se concluye que, para que ésta resulte efectiva, se requiere de un diseño institucional definido, en donde se observen claramente elementos tales como los sujetos responsables, los procesos y objetos activos sobre dichos recursos.

En su conjunto, podemos afirmar que desde el ámbito estatal, el concepto de fiscalización intergubernamental ha sido poco abordado, ya que, en la mayoría de los casos, se ha retomado desde la perspectiva municipal y que, entre los principales hallazgos de éstos estudios, se encuentran aquellos que indican que las deficiencias en la fiscalización, se deben a la falta de claridad sobre el proceso de rendición de cuentas, y sobre la falta de capacidades administrativas para efectuar las funciones respectivas en esta tarea. Además, podemos agregar que la revisión de los estudios citados en el presente apartado, nos permite afirmar también, que se requiere de un mayor análisis sobre la fiscalización superior en el ámbito de las entidades federativas, es

decir, es necesario realizar mayor cantidad de trabajos sobre fiscalización superior tomando como ámbito de estudio los Gobiernos Estatales.

Capacidad Institucional.

En el presente subcapítulo se tiene como propósito analizar el concepto de capacidad institucional y sus componentes, con el objetivo de conocer qué características deben tener las instituciones públicas para llevar a cabo eficazmente sus objetivos, cumplir adecuadamente sus funciones y solucionar sus problemas prioritarios.

Ahora bien, como resulta obvio, en la realización de políticas públicas, deben participar diversos actores de diferentes ámbitos, y que son fundamentales en el diseño de las distintas aristas que normalmente posee una política pública, y que influyen en su estructura y la eficacia de sus resultados. De tal manera, que la revisión del concepto de capacidad institucional nos permitirá conocer y estudiar el alcance de las instituciones públicas, a través de los recursos que se encuentran a su disposición para cumplir con sus objetivos.

En la discusión sobre capacidad institucional existe un consenso, en el cual, por un lado, se relaciona a este concepto con el grado de eficacia de las instituciones públicas en el cumplimiento de sus objetivos, es decir, se le relaciona con los resultados de política pública; y, por otro, se le relaciona con la existencia de habilidades y/o aptitudes que tienen estas instituciones para llevar a cabo sus objetivos, los cuales se pueden activar ante la presencia de algún problema, es decir, se traduce en la capacidad que tienen las instituciones públicas para resolver los problemas o demandas.

Ahora bien, ¿qué se entiende por capacidad institucional? Si bien hay un consenso sobre sus fines, se encuentran diversas interpretaciones, las cuales revisaremos a continuación.

Respecto al concepto de capacidad institucional, Scartascini y Tommasi (2014), afirman que las capacidades institucionales son los factores que determinan la capacidad de los países para producir políticas públicas eficaces. Se define la eficacia en términos de propiedades, tales como: estabilidad, adaptabilidad, coordinación e implementación de políticas públicas a través del tiempo. Lo anterior, se origina a través de una perspectiva de cooperación intertemporal. Es decir que, la capacidad institucional, se relaciona con estas características, las cuales se constituyen y perduran a través del tiempo.

A su vez, Bertranou (2015) afirma que la capacidad estatal es la aptitud de las entidades estatales para alcanzar sus objetivos asignados de manera interna o externa, la cual se desprende de la existencia de un conjunto de factores denominados componentes de la capacidad estatal (recursos humanos, recursos legales, legitimidad, recursos organizacionales y acción interorganizacional). La aptitud de las entidades para alcanzar sus fines constituye los parámetros para evaluarla. Además, aclara también que esta capacidad se relaciona con los gobiernos estatales, municipales, agencias públicas y puede presentar diversos grados en función de sus componentes, de manera que no se reduce estrictamente a sus resultados, sino a la existencia de diversos factores que influyen en el logro de sus objetivos. Adicionalmente, menciona variables externas que pueden afectar a la capacidad institucional: ambiente político, económico y social, resistencia de la población, voluntad política e incluso eventos económicos, meteorológicos, políticos, ambiente internacional e incertidumbre, entre otros factores que pueden estar fuera del control de las instituciones.

Desde otra perspectiva, Repetto (2003) se refiere a la capacidad institucional como la aptitud de las entidades de gobierno para plasmar mediante políticas públicas los niveles máximos de valor social, aún dentro de las restricciones y tomando en consideración las

concepciones de la sociedad sobre los problemas prioritarios; así como, la respuesta de dichas entidades para generar valor social y resolver problemas. Enlaza los componentes que tienen las instituciones a su disposición para llevar a cabo políticas públicas con el valor social máximo como resultado. En este sentido, se comprende como capacidad institucional no solo a uno de estos elementos, sino a ambos, pues desde su perspectiva están necesariamente interrelacionados. Además, puntualiza el hecho de que la capacidad institucional se puede expresar a través de elementos como la coordinación (modo de interacción entre los diferentes actores para cumplir los objetivos), flexibilidad (posibilidad de la adaptación de las políticas públicas en circunstancias subyacentes que le dieran origen), innovación (modificación parcial o total de la política pública antes situaciones inusuales), calidad (satisfacción a las demandas), sostenibilidad (perdurabilidad de la política pública) y evaluabilidad (eficacia de la política pública).

Por otra parte, para Enzo (2016) la capacidad institucional es un concepto instrumental, que se define a partir de su contexto histórico y temporal, así como de los factores que predeterminan los fines y metas que deben seguir el Estado y sus entidades. Es decir, se entiende este concepto como la capacidad de las entidades para alcanzar sus objetivos, y para ello, se tiene en consideración el contexto y los factores en la cual se encuentra situada la entidad para llevar a cabo su trabajo.

En contraste, Uvalle (2017) no reduce a la capacidad institucional a su dimensión instrumental (la cual llama “racionalidad material”), sino que, además, considera una dimensión subjetiva que él denomina “racionalidad de valores”, así pues, este autor afirma que las instituciones tienen dos tipos de racionalidad: de valores y material. Por un lado, la racionalidad de valores se refieren al conjunto de compromisos significativos que tienen los Estados para justificar su naturaleza institucional, en otros términos, se refiere a la justificación de la actividad

gubernamental que son establecidas en las agendas de los gobiernos; por otro, la racionalidad material se refiere a la capacidad efectiva del Estado para cumplir con los valores con la finalidad de convertirlos en decisiones y acciones que permitan cumplir los objetivos y metas de las políticas públicas.

A su vez, Alonso (2007) afirma que la capacidad institucional se relaciona con los recursos de capacidad extractiva, intervención, regulación y mediación desarrollados a largo plazo. En este sentido, se refiere como capacidad institucional a los procesos de institucionalización que funcionan como reglas formales que se encuentran previamente establecidas a disposición de los actores para alcanzar sus fines. Es decir, desde este enfoque, la capacidad institucional se refiere a los procesos, procedimientos y rutinas que llevan a cabo las agencias estatales para cumplir sus metas (las cuales se fortalecen a través del tiempo), y se relaciona con la capacidad de respuesta de estas entidades y agentes, a fin de resolver los problemas públicos, a través de la formulación de políticas públicas concretas.

Además, Sartascini y Tommasi (2014) afirman que estas capacidades se conforman a través del tiempo, de manera que, es imposible crearlas a través de leyes o decretos. En este sentido, las capacidades institucionales se forman por medio del aprendizaje que tienen las diferentes instituciones a través de la experiencia, capacitaciones, intercambio de ideas, la disposición de recursos, etc.

Por otro lado, Rosas (2008) afirma que existen diversas aproximaciones que tienen las organizaciones en la implementación de política pública. Una de ellas se denomina económica y de negocios, en la cual, las organizaciones optan por este tipo de aproximación cuando el quehacer gubernamental va dirigido hacia el cumplimiento de tareas y de objetivos de la institución. De tal manera que, la evaluación de su desempeño es muy relevante, ya sea como

justificación del desempeño pasado, así como también para informar sobre sus decisiones que se llevarán a cabo. Mientras que, por otro lado, las organizaciones se inclinan por una aproximación político- social cuando sus acciones se rigen por valores democráticos, tales como: la presentación, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control; la participación y la legitimación.

Ahora bien: ¿qué son los componentes de la capacidad institucional?

Para (Bertranou, 2015). Son dimensiones que forman partes constitutivas de la misma, pueden ser analizados por los estudiosos de las organizaciones y/o de políticas públicas, y traducirse en indicadores cuantitativos y/o cualitativos, los clasifica en técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conocimiento específico relacionado con los fines de la entidad pública, son de carácter administrativo, proveen los insumos para el logro de las metas de la organización, y se fundamentan en el marco legal en el cual se establece su estructura, mientras que, los componentes políticos, se refieren al grado de influencia hacia otros actores para cumplir con sus fines. Asimismo, menciona como ejemplos de componentes los siguientes: vínculos, legitimidad del estado, estructura burocrática, capital de acción interorganizacional, productos entregables, bienes, servicios y regulaciones, que producen cambios en las condiciones de vida de la población y/o al interior de las instituciones.

De forma similar, para Rosas (2008), los componentes de la capacidad institucional se clasifican en administrativos y políticos. Los primeros, son aquellos que se conforman por recursos financieros, recursos humanos y organizacionales, dependen de las capacidades de desempeño de la institución en relación con sus objetivos, responsabilidades, propósitos, funciones, estructura y forma de la organización, y autoridad jurídica.

Mientras que, por otro lado, la dimensión de los componentes políticos de la capacidad institucional, corresponde a aquella que: “está asociada al modo en el cual están relacionados los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse en determinados campos de la esfera pública” (Rosas, 2008:129), Asimismo, la dimensión política de los componentes de la capacidad institucional, contempla elementos como participación política, negociación y lucha de poder.

Repetto (2003), considera también que los componentes fundamentales de la capacidad institucional se clasifican en administrativos y políticos. Como componentes administrativos se le relaciona con el cuadro técnico-burocráticos (a) proceso de planificación del gasto y gestión financiera; b) función pública y las relaciones laborales; c) organización y métodos; d) gestión de compras; g) auditoría y evaluación) con relación a los grupos de interés, contexto y la ciudadanía en general. En cambio, los componentes políticos es la habilidad para abordar las demandas de la población, y tomar decisiones en función de lo anterior e implementar la política pública a fin.

Por otra parte, Sartascini y Tommasi (2014) tienen una perspectiva teórica de cooperación intertemporal como elemento sustantivo de la capacidad institucional, es decir, consideran que la capacidad institucional se conforma, desarrolla y regula a través del tiempo, más bien que por decretos o promulgación de leyes y reformas en sí mismas. Las variables que estos autores conceptualizan y cuantifican son: capacidades de formulación de políticas públicas del Poder Legislativo; la interdependencia del Poder Judicial; la capacidad del servicio civil; y, la institucionalización del sistema de partidos. Estos componentes mejoran sus condiciones a través de la cooperación intertemporal, y, por lo tanto, los países generan políticas públicas más adecuadas.

En síntesis, la capacidad institucional se relaciona con dos condiciones, por un lado, con su eficacia para cumplir satisfactoriamente sus objetivos y metas a través de la implementación de políticas públicas; y, por otro lado, con la disposición y acceso a los recursos necesarios (recursos humanos, recursos legales, legitimidad, recursos organizacionales y acción interorganizacional), los cuales se constituyen a través del tiempo. Estos aspectos, se relacionan con el grado de capacidad institucional para solucionar los problemas y/o atender una demanda.

Capítulo 2. Marco legal de la Fiscalización Superior en México

En el presente capítulo se tiene como principal objetivo analizar el marco normativo de la fiscalización superior del ejercicio de los fondos de las aportaciones federales a los gobiernos estatales. El control de los recursos públicos ha estado presente en las diversas etapas de la historia de México a través de diferentes mecanismos; no obstante, éstos han tenido diversas reformas debido a los cambios políticos y sociales. Por tal motivo, en éste capítulo se tiene como fin estudiar sus principales reformas (en relación con los objetivos del presente estudio), y analizar cómo han influido en este proceso.

Lo anterior tiene como propósito ampliar la perspectiva de los controles legislativos establecidos en el marco normativo mexicano en materia de fiscalización superior, el cual es uno de los retos más importantes de la presente investigación, ya que, durante el periodo estudiado, se han llevado a cabo diversas reformas que tienen como resultado cambios relevantes en el proceso de fiscalización superior. Sin embargo, en términos generales, dichas reformas han contribuido al fortalecimiento del proceso de fiscalización superior de la ASF.

Desde la perspectiva lógica descriptiva de la norma, existen principios constitucionales que se han reducido a alegatos procesales. Sin embargo, la transparencia y rendición de cuentas como acto de autoridad debe estar fundado y motivado: debe cumplir con el principio de legalidad. El acto administrativo es la exteriorización de la voluntad y la obligación del Estado; la obtención, manejo y aplicación de los recursos son actos administrativos que deben estar jurídicamente justificados, de motivación reforzada, de reserva de Ley (Gutiérrez, 2015:177).

Así pues, en la tabla 3, se observa el marco normativo de la fiscalización superior sobre el uso de las aportaciones federales, a las entidades federativas en México, entre las cuales se encuentran los artículos 74 y 79 de la Constitución; las leyes que regularon la fiscalización

superior en México publicadas en 2000, 2009 y 2016; la LCF, la LDFEFM; y, el reglamento interior de la ASF.

Tabla 3

Marco legal de la fiscalización superior de las aportaciones federales

Disposiciones legales	Objetivo
Artículos 74, 79 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	En dichas disposiciones se establecen las facultades en materias de fiscalización de la Cámara, la función de la fiscalización superior y las facultades de la ASF.
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación	Reglamenta lo dispuesto en los artículos 74 y 79 de la Constitución. Además, en ella se establecen el objeto de la fiscalización de la CP, de las facultades de la ASF, del proceso de fiscalización y la aplicación de sanciones.
Ley de Coordinación Fiscal	Se establece la creación de las aportaciones federales de las Entidades Federativas y los Municipios, en el cual se establece el destino de dichos recursos.
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	Según el artículo 1 de dicha ley tiene como finalidad establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y a los Municipios, así como sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de las finanzas públicas.

Nota: Elaboración propia con información de las leyes que se muestran en este cuadro.

Constitución.

En la Constitución se contemplan diversos mecanismos de control, entre los cuales se encuentran los de carácter legislativo. Éstos contribuyen al equilibrio de pesos y contrapesos en el país, y a controlar el abuso de poder. Por tal motivo, en el presente subcapítulo, se tiene como objetivo conocer y analizar los artículos que regulan la función de la fiscalización superior en el país, y sus respectivas reformas durante el periodo estudiado.

Ahora bien, en el artículo 79 de la Constitución, se establecen las atribuciones de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización superior, tales como la fiscalización superior de la CP presentada por el Poder Ejecutivo a La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (Comisión de Vigilancia). Aunque ésta función es delegada a LA ASF, este órgano constitucional tiene una participación importante en este proceso. Por lo cual, es relevante

conocer sus atribuciones y las reformas realizadas, con el fin de conocer su actuación durante el periodo antes mencionado.

Por otra parte, en el artículo 74 constitucional se establecen las facultades de la ASF en el proceso de fiscalización superior de la CP, y a su vez, del proceso de fiscalización superior de los recursos federales que ejercen el resto de las entidades. Como se mencionó anteriormente, en el presente estudio se analizan los resultados de ésta fiscalización a las aportaciones federales de la administración pública, directas al Gobierno del Estado de Sonora en el periodo comprendido entre 2001 y 2018. Por tal motivo, el análisis se circunscribe solamente las reformas implementadas durante este periodo.

De tal manera que en la tabla 4, se exponen las reformas realizadas al artículo 74 de la Constitución en materia de fiscalización superior entre el año 2000 y 2018, en la cual observamos que las reformas se llevaron a cabo en los siguientes años: 2000, 2008, 2012 y 2015. Primeramente, como resultado de la reforma llevada a cabo en el 2000, fue sustituida la Contaduría Mayor de Hacienda por la denominada ASF, como órgano técnico de la Cámara de Diputados en la función de fiscalización de los recursos federales.

Igualmente, en la misma reforma se le facultó a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar (sin transgredir la autonomía técnica y de gestión de la ASF) el desempeño de la ASF en el proceso de fiscalización superior. También, se le brindaron las atribuciones para exigir cuentas al órgano técnico de fiscalización superior, en otros términos, al mismo tiempo que la ASF efectúa la función de fiscalización, también tiene la obligación de rendir cuentas a dicho órgano constitucional, a través de otras entidades técnicas que se analizarán más adelante.

Después, en la reforma de 2008 se modificaron los plazos de revisión de la CP, de tal manera que se determinó que esta deberá ser presentada a más tardar el 30 de abril del año

siguiente, y su revisión concluirá a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente de su presentación. De la misma manera, respecto al desempeño de la ASF sobre la fiscalización superior, se establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad de solicitar a la ASF información sobre la evolución de su trabajo.

Luego, en el conjunto de reformas elaboradas en 2012, se modificó el plazo de conclusión de la revisión de la CP, y se determinó que se concluiría a más tardar el 30 de octubre del año siguiente de su presentación. Además, se menciona que el trámite de sus resultados tales como las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas seguirá su curso hasta que estos procesos particulares concluyan. Por tal motivo, con esta reforma, solamente se le brindó a la entidad de fiscalización superior de la Federación más tiempo para la revisión de la CP del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, en la reforma de 2015, se estableció que en la revisión que realice la entidad de fiscalización superior de la federación, sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas de las entidades auditadas, solamente, podrá emitir recomendaciones. Además, para la presentación de la CP, el Poder Ejecutivo podrá obtener una prórroga por 30 días naturales; ese mismo tiempo también se agregó a la revisión de la CP de la ASF.

Para terminar, es relevante mencionar que, aunque estas reformas se refieren a los mecanismos de control que ostenta la Cámara con relación al Poder Ejecutivo, en la mayoría de los casos, se llevaron a cabo a través iniciativas de decreto presentadas por los presidentes en turno, lo cual podría parecer contradictorio porque es el mismo Poder Ejecutivo, quien implementa dichos controles, mediante el fortalecimiento de la Cámara y la ASF. Lo anterior resulta muy cercano a un proceso de autorregulación del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones.

Tabla 4

Reformas al artículo 74 constitucional entre 2000-2018

Año	Reforma	Texto
2000	Se adicionó la fracción IV, quinto párrafo, se reformó la fracción II y se abrogó la fracción II	Para la revisión de la CP, la Cámara se apoyará en la entidad superior de la Federación. Si del examen que ésta realiza aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y partidas, respectivas o no existiera exactitud o justificación en los intereses obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades. Además, se reformó la fracción II para quedar de la siguiente manera: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación”.
2008	Se reformó la fracción IV, actuales primer y octavo párrafo; se adicionó la fracción IV se derogó la fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafo, pasando al cual párrafo a ser quinto párrafo.	En esta adición, se establece que la revisión de la CP la realiza la Cámara a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. También, establece que en caso de detectar irregularidades se determinarán las responsabilidades correspondientes. También, se determina los plazos del proceso de revisión de la CP, quedando de la siguiente manera: la CP correspondiente deberá ser presentada a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Su revisión concluirá a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente de su presentación. También se contempla que la Cámara evaluará el desempeño de esta entidad y le podrá requerir que informe sobre la evolución de su trabajo.
2012	Se reformó el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74	Se establece que la revisión de la CP concluirá a más tardar el 31 de octubre del año siguiente de su presentación; sin embargo, el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas seguirán su curso.
2015	Se reformó las fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto quedando de la siguiente manera:	Con respecto a la reforma de la fracción II se establece que la Cámara se encargará de coordinar y evaluar el desempeño de la ASF. Con respecto a la reforma a la fracción V, se establece que la revisión de la CP la realizará la Cámara a través de la ASF. También, si el examen que se realice apareciese irregularidades en los ingresos o egresos se determinarán las responsabilidades correspondientes. Asimismo, en la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solamente emitirá recomendaciones. También, establece que la CP deberá ser presentada a la Cámara a más tardar el 30 de abril de año siguiente, se podrá ampliar este plazo hasta 30 días naturales. La Cámara concluirá su revisión a más tardar el 31 de octubre del año siguiente a su presentación. Además, la Cámara evaluará el desempeño de la AASF y le podrá solicitar le informe sobre la evolución de su trabajo.

Nota: Portal de internet de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, las reformas realizadas al artículo 79 Constitucional entre 2000 y 2018, tienen una relación directa con las modificaciones al artículo 74 de la Constitución. Para empezar, con la reforma de 2000 se sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda por la ASF, y se le brindaron mayores herramientas de control con la finalidad de fortalecer el proceso de fiscalización superior del uso de los recursos federales. Estas reformas se muestran en la tabla 5.

Así pues, con dichas reformas, se brindó a la ASF autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus funciones, en otros términos, esta institución decide sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Sin embargo, como veremos más adelante, es solo a partir del 2001 que el proceso de fiscalización superior depende de esta institución.

Asimismo, se establece que la fiscalización se llevará a cabo de manera posterior a los ingresos, egresos, manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos federales; también, en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. De la misma manera, se establece que la entidad de fiscalización superior también revise los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Además, se establece que la ASF investigue los actos y/u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta política con consecuencias en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales, mediante visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones.

Por otro lado, en la reforma de 2008 se estableció que la fiscalización superior se realice con base a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Dichos principios brindaron a la función de fiscalización mayor certidumbre en el ejercicio de sus funciones y en sus resultados. También, es pertinente reiterar que esta entidad es una de las instituciones que goza de un mayor prestigio ante la ciudadanía y otras instituciones.

También se establece que la fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios, en el entonces Distrito Federal (ahora ciudad de México) e instituciones y organismos privados o particulares, se fiscalicen directamente por la ASF. Además, se establece para ello, la disposición de que las entidades que reciban

transferencias del gobierno federal deberán llevar un control y registro contable, patrimonial y presupuestario de estos recursos, con la finalidad de que el proceso de fiscalización sea más eficiente.

Asimismo, respecto a los resultados de la fiscalización como las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, la ASF deberá entregar los días uno de los meses de mayo y noviembre del ejercicio fiscal, un informe sobre la situación que guardan dichos resultados. Además, aunque los plazos de fiscalización se hayan cumplido, la ASF da seguimiento junto a los órganos internos de control y demás autoridades competentes con la finalidad de imponer las sanciones correspondientes.

Más aún, en 2015, se reformó el artículo 79, con la finalidad de eliminar la anualidad como principio de la fiscalización superior, con ello, se le facultó a la ASF para iniciar este proceso a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal; aunque los resultados definitivos de este proceso se presentarán en la conclusión de este proceso. En este sentido, se fortalecieron las herramientas de control de la autoridad de fiscalización superior.

Por otra parte, en la reforma de 2016, se le facultó a la ASF para fiscalizar directamente los fondos de las aportaciones federales que transfiere el Gobierno Federal a las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México, es decir, a partir de esta reforma la ASF ya no está facultada para firmar acuerdos de coordinación con las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) (Con excepción de las participaciones federales).

Tabla 5

Reformas al artículo 79 constitucional entre 2000-2016

Año	Reforma	Texto
-----	---------	-------

2000 Se reformó el artículo 79	<p>Se establece que la ASF, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.</p> <p>También, dispone que esta entidad tendrá a su cargo, la fiscalización de forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos federales, asimismo, el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. De igual manera, fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.</p> <p>También, instruye que el informe de resultados de la revisión de la CP a la cámara deberá ser a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.</p> <p>También, investigará los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones</p>
2008 Se reformaron las fracciones I y II, y actual quinto párrafo. También, se adicionaron en el segundo párrafo, pasando los actuales segundos a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafo, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo.	<p>Se establecen la fiscalización ser realizará conforme a principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Se dispone la fiscalización directamente de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como privados.</p> <p>Dichas entidad deberán llevar un control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que les sean transferidos y asignados.</p> <p>Además, la entidad deberá entregar a la Cámara, los días 1 de los meses de junio y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. Estas pueden ser impugnadas por las entidades fiscalizadas ante la propiedad entidad de fiscalización o ante los tribunales referidos en el artículo 73.</p>
2015 Se reformó los párrafos primero, segundo y actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundos, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto.	<p>La función de fiscalización se realizará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, la ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, aunque sus resultados definitivos se presentarán al final de este proceso.</p> <p>También, deberá entregar a la Cámara, el último día hábil de los meses de junio</p> <p>Con respecto a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, la ASF deberá los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.</p>
2016 Se reformó el párrafo tercero, fracción, segundo párrafo	<p>Se establece que la ASF fiscalizará directamente los recursos que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México. Podrá realizar esta función en coordinación con las EFSL o de manera directa.</p>

Ahora bien, ¿Cuáles son los avances constitucionales en materia de fiscalización superior entre 2000 y 2018? Los avances constituciones en dicha materia realizados entre 2000 y 2018, indudablemente, corresponden a las reformas a los artículos 74 y 79 en el 2000, que tuvieron como resultado la creación de la ASF como órgano técnico de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión.

En el caso de la fiscalización superior de las transferencias federales a las entidades federativas, entre los cuales se encuentran los fondos de las aportaciones federales a dicho órgano de fiscalización superior de la Federación, se le brindaron las facultades para su fiscalización de manera directa o mediante convenios de colaboración con las legislaturas locales, incluso, en 2009, se creó el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS). Sin embargo, con la reforma de 2016, este programa desapareció. A partir de ese año, la ASF fiscaliza directamente dichos recursos.

Brevemente, en el periodo estudiado, se llevaron a cabo diversas reformas a la Constitución en materia de fiscalización superior de los recursos federales, con el objetivo de fortalecer las facultades y funciones de este mecanismo de control legislativo. Estas reformas tuvieron un impacto importante en la revisión de los fondos de las aportaciones federales a los gobiernos estatales, debido a que en ellas se abordaron las formas de fiscalización de estos recursos.

Por otro lado, resulta oportuno conocer las atribuciones que tienen la Cámara de Diputados y la ASF en materia de fiscalización superior.

En la Constitución se establece la separación de las funciones de los poderes constitucionales del Estado mexicano. Conforme al artículo 30 constitucional, la soberanía nacional está asentada en el pueblo, el cual se instruye en su beneficio en la Cámara de

Diputados, y se encuentra facultado para la delimitación de sus funciones que, al mismo tiempo, sirven también como mecanismos para controlar el abuso del poder. Si bien el Poder Legislativo se compone por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, en el artículo 74 constitucional, solamente se faculta a la Cámara de Diputados en materia de fiscalización superior.

Sin embargo, una de las limitaciones de la fiscalización superior que realiza la Cámara de Diputados a través de la ASF a los fondos de las aportaciones federales de las entidades federativas, es que no cuenta con facultades para imponer sanciones. No obstante, con base en los resultados de este proceso, la Cámara de Diputados tiene responsabilidad para aprobar o no la CP presentada por el Poder Ejecutivo. En este sentido, la ASF tiene la obligación de brindar el apoyo y los elementos necesarios que así sean requeridos.

En otro orden de ideas, y en relación con el objeto de estudio de la presente tesis, conviene señalar el hecho de que la Cámara de Diputados, se encuentra facultada para fiscalizar el uso de las transferencias que el Gobierno Federal realiza a las entidades federativas, municipios, órganos descentralizados y a particulares. En el caso de los gobiernos estatales y municipales, a estas transferencias se les conoce como gasto federalizado, entre las cuales se encuentran los fondos de las aportaciones federales.

A pesar de lo anterior, la fiscalización superior de la ASF no solamente se enfoca al ejercicio de los recursos federales, sino, también, al grado de cumplimiento de los objetivos de estos fondos. Derivado de ello, la ASF emite observaciones y recomendaciones encaminadas a mejorar las prácticas en la administración pública, las cuales son dirigidas principalmente para su seguimiento a los órganos internos de control. Además, proporciona elementos a los organismos correspondientes, para el resarcimiento de los daños ocasionados al erario.

Así pues, según la Constitución, el proceso de fiscalización superior de los fondos federales inicia a más tardar el 30 de abril, cuando el Poder Ejecutivo presenta la CP anual a la Cámara de Diputados, y su revisión concluye el 31 de octubre del año siguiente de su presentación. Sin embargo, en las últimas reformas realizadas, se establece que la ASF puede comenzar este proceso al día siguiente del ejercicio fiscal; no obstante, en la presentación de los informes correspondientes se debe contar con los resultados finales de este proceso.

Para ello, la ASF tiene que presentar a la Cámara de Diputados, dos avances de los trabajos de fiscalización a la CP, en los meses de junio y octubre de cada ejercicio fiscal. Además, en el mes de febrero del año siguiente de su presentación, debe entregar el Informe General Ejecutivo de Fiscalización Superior (Informe General), en el cual se contemplan los resultados de la fiscalización de las transferencias federales a las entidades federativas, municipios y demás entidades públicas y privadas. Este informe debe contemplar los elementos que se muestran a continuación:

- Un resumen de las auditorías y observaciones realizadas.
- Las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización.
- Un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda pública fiscalizable.
- La descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercicio de los órganos constitucionales autónomos.

- Un apartado en donde se incluya sugerencias a la Cámara para modificar las disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.
- Y finalmente, un apartado de análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los criterios generales de la política económica para el ejercicio fiscal correspondientes y los datos observados al final de este.

Desde otro punto de vista, los plazos de entrega de los informes respectivos, en ocasiones constituyen una limitación para la ASF, pues en algunos de los casos, se requiere llevar a cabo investigaciones más profundas; sin embargo, la ASF está comprometida a basar su actuación en el Programa Anual de Auditorías, y, al mismo tiempo, rendir cuentas sobre su trabajo ante la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia.

Sin embargo, respecto a lo anterior resulta relevante aclarar que, en una de las últimas reformas en la materia, se le faculta a la ASF para fiscalizar ejercicios fiscales anteriores, pero como producto de sus resultados, solamente podrá emitir recomendaciones a las entidades fiscalizadas.

Además de los mecanismos de control interorgánicos, las entidades auditadas también deben considerar los controles intraorgánicos establecidos en diversas disposiciones normativas, por ejemplo, en la LDFEFM. Puesto que, conforme al artículo 52 de la Ley de Contabilidad Gubernamental, se establece que la CP del Poder Ejecutivo deberá integrarse por los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable, que provenga de los registros de las entidades que reciben transferencias federales.

Asimismo, en el artículo 53 de la misma ley, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la encargada de integrar la CP la cual deberá contemplar: información contable, información presupuestaria, análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia en el programa económico anual: ingresos presupuestarios, gastos presupuestarios, postura fiscal, deuda pública y la información a la cual se refiere las fracciones I, II y III.

La información presupuestaria y programática integrada en la CP deberá relacionarse con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además de incluir los resultados de evaluación del desempeño de los programas federales, para ello, resulta necesario utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de estos programas. Asimismo, se deberá presentar información por dependencia y entidades, de acuerdo con la clasificación que se establece en la fracción IV del artículo 46 de dicha ley.

Tabla 6

Atribuciones de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización superior

Atribuciones de la Cámara en materia de fiscalización	
Artículo	Atribución
74, fracción II.	Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica, el desempeño de las funciones de la ASF.
74, frac V	Revisar la CP del año anterior, con el objetivo de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y Verificar el grado del cumplimiento de los contenidos de los Programas federales. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito en los términos del artículo 111 ² de la presente constitución. Conocer las imputaciones que hagan a los servidores públicos a que se refiere el

artículo 110³ de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

Nota: Elaboración propia con información de la Constitución.

Igualmente, en la Constitución se encuentra el apartado denominado “De la Fiscalización Superior de la Federación”, en el cual se reitera que la fiscalización superior de la CP se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados; aunque es realizada directamente por la ASF. Además, redundante en que esta función se basa en la legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, con la finalidad que dicho proceso se lleve a cabo con objetividad y de acuerdo con lo establecido en el marco legal en la materia. Sin embargo, no todo se encuentra a cargo de esta institución.

Para sintetizar, con base a las atribuciones que el marco normativo brinda a la ASF para llevar a cabo el proceso de fiscalización de los fondos federales, su quehacer se basa en las siguientes actividades: elaboración del Plan Anual de Auditorías, implementación de auditorías, emisión de observaciones sobre irregularidades y/u omisiones, promoción de acciones ante las autoridades competentes y seguimiento de las acciones promovidas con la finalidad de informar a la Cámara sobre su evolución. Lo anterior, con el fin de fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda pública de los poderes constitucionales, las entidades federativas, los municipios, los órganos autónomos y cualquier entidad que ejerza recursos federales. Del mismo modo, revisa el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Por otro lado, la fiscalización superior inicia a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal en turno, y como parte de la presentación de sus avances, la ASF debe entregar, en los

³En el artículo 10 se establece que los servidores públicos mencionados en el mismo solamente podrán ser sujetos de juicio político cuando se trate de delitos como violaciones graves a la Constitución y las leyes que la reglamentan, además, por el manejo indebido de recursos federales.

meses de junio y octubre del año siguiente de la presentación de la CP, los informes individuales, mismos que tienen que haber sido presentados previamente a las entidades fiscalizadas. De la misma manera, la ASF debe presentar el Informe General ante la Cámara de Diputados, a más tardar el 20 de febrero. Aunque para ejercer la facultad de llevar a cabo investigaciones sobre irregularidades y/u omisiones en el ejercicio de los fondos públicos, la ASF lleva a cabo esta tarea mediante la realización de auditorías, y como veremos detalladamente más adelante, la actuación depende de diversos componentes, tales como: el presupuesto, personal, y otros recursos asignados a la institución, así como los procedimientos y estrategias diversas definidas para cumplir con sus objetivos.

Aparte, la ASF está facultada para promover diversas acciones en caso de detectarse irregularidades y/u omisiones en el ejercicio de los fondos de las aportaciones federales, las cuales pueden ser desde recomendaciones, hasta juicios políticos, que dependen de la gravedad de las faltas cometidas, las cuales serán turnadas a la autoridades competentes. En ese sentido, los servidores públicos que incurran en irresponsabilidades frente al Estado, serán sancionados conforme a las siguientes disposiciones, establecidas en el artículo 109 de la Constitución:

- En el inciso I de dicho artículo se establece que los servidores públicos hayan incurrido en delitos como el enriquecimiento ilícito y/o el uso de recursos públicos de manera indebida durante sus funciones podrán ser sancionados a través de juicio políticos. Asimismo, las sanciones aplicables para estos delitos son la destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar alguna actividad en el sector público;
- El inciso II, se establece que los servidores públicos que incurran a actos de corrupción deberán ser sancionados según lo establecido en las leyes penales correspondientes, las

cuales serán el decomiso y con la privación de la libertad de dichos bienes; además de otras penas que correspondan; y,

- El inciso III se establece que se aplicarán sanciones administrativas como amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas a actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

De tal manera que, en el artículo 109 de la Constitución se establece que las faltas administrativas no graves serán sancionadas por los órganos internos de control que implementarán las investigaciones pertinentes, darán seguimiento y aplicarán las sanciones correspondientes en caso de ser necesario; sin embargo, la ASF, tiene facultad para supervisar e informar a la Cámara de Diputados sobre el estado que guardan las acciones promovidas.

También en este artículo, se establece que, por un lado, en el caso de que las entidades que hayan cometido alguna irregularidad pertenezcan al Gobierno Federal, los órganos internos de control y/o el Tribunal de Justicia Administrativa, impondrán las sanciones correspondientes; por otro lado, para sancionar aquellas entidades que en su caso ejerzan recursos federales, pero que no se encuentren dentro de este ámbito como las entidades que ejercen transferencias federales, las denuncias por hechos y/u omisiones deberán presentarse ante sus órganos internos de control, y/o la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. (FECC).

Asimismo, en el inciso IV de este artículo se establece que en el caso de los particulares, físicos o morales que hayan cometido una falta administrativa grave, quienes impondrán las sanciones correspondientes serán los tribunales de justicia administrativa. Estas sanciones pueden ser económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios

u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños a la Hacienda Pública Federal y/o a las entidades públicas en los diferentes ámbitos de gobierno.

Así pues, debido a que la ASF solamente promueve acciones ante las autoridades competentes en caso de que se detecten irregularidades en el gasto público y en el cumplimiento de los objetivos, esta institución no concluye el proceso de fiscalización superior porque depende de dichas entidades la imposición de sanciones. Aunque la ASF promueve las acciones correspondientes, no se garantiza que sean castigadas por dichas instancias. Sin embargo, la ASF brinda seguimiento a cada uno de estos casos para informar a la Cámara de Diputados la situación que guardan las acciones promovidas.

Por consiguiente, aunque la Constitución es una de las principales herramientas de control presupuestal en el uso de los recursos federales mediante las atribuciones de fiscalización superior de la Cámara de Diputados y la ASF, en la cuales se incluyen los fondos de aportaciones federales ejercidos por los gobiernos estatales, tiene limitaciones importantes ya que la conclusión del proceso de fiscalización superior y rendición de cuentas también dependen de la actuación de otras instancias.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LSFL).

En este subcapítulo se tiene como objetivo analizar las leyes en materia de fiscalización superior que estuvieron vigentes entre 2000 y 2018 en México, entre las cuales se encuentran la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), del 2000 (Aunque ésta ley comenzó a aplicarse a partir del 2001), la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF) del 2009 y la LFSRCF del 2016. En la tabla 7 se muestra los principales contenidos de estas disposiciones.

Tabla 7

Cuadro comparativo de la normatividad en materia de fiscalización superior 2000-2016

LFSF de 2000	LFRCF de 2009	LFRCF de 2016
<i>¿Qué objeto tiene la ley?</i>		
Tiene por objeto regular la revisión de la CP y su fiscalización Superior.	Regular la revisión de la CP y su fiscalización superior.	Reglamentar la fiscalización de la CP; las situaciones irregulares; la aplicación de fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y, el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos de los estados que cuenten con garantía de la federación.
<i>¿Cuál es el objeto de la revisión de la CP?</i>		
En resumen, la fiscalización de la CP tiene como objetivo el gasto de los recursos federales, el cumplimiento de los objetivos de los programas y la revisión de la deuda pública, el apego a la normatividad en la materia, las acciones promovidas y la imposición de sanciones.	Tiene como objetivo evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas Y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.	En pocas palabras, en esta ley se tiene como objetivo evaluar los resultados de la gestión financiera de los recursos federales, verificar el cumplimiento de los programas y promover las acciones correspondientes para la imposición de sanciones.
<i>¿Incluye un Programa Anual de Auditorías?</i>		
Solamente, en la Ley de 2016 se establece que la ASF podrá iniciar su trabajo de fiscalización, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet.		
<i>¿Qué acciones derivadas de las observaciones prevé la ASF?</i>		
Solamente se prevé en la LFSRCF de 2016, en la cual se establecen acciones y previsiones, tales como solicitudes de aclaración, pliego de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la fiscalía especializada de combate a la corrupción y denuncias de juicio político.; y recomendaciones.		
<i>¿Cómo se fiscaliza el gasto federalizado?</i>		

La ASF propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados.	La ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas con expresión de las participaciones federales. Además, la ASF podrá celebrar convenios con los convenios de las entidades federativas con el objeto de que colaboren con aquella.	La ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas
--	---	--

¿Cuál es el contenido y el plazo de entrega del Informe de Resultados?

La entrega del Informe será el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la CP e incluirá: criterios de selección, objetivo, alcance, procedimientos de auditoría y los dictámenes. Asimismo, resultados en contabilidad gubernamental y demás ordenamientos; el análisis de las desviaciones, las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

¿Cuáles son los plazos y el contenido de los Informes Individuales?

Los informes deberán ser entregados a la Carama el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la CP.

De la revisión de la situaciones excepcionales

Cuando hay denuncias las ASF procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos de manera directa.	Cuando se presente denuncias justificadas sobre el uso irregular de los recursos, la ASF podrá solicitar a las entidades le rindan un informe de situación excepcional.	En la presente ley se contemplan las revisiones de situaciones excepcionales.
--	---	---

¿La ASF puede revisar ejercicios anteriores?

Solamente, se prevé en la LFSRCF de 2016 que la ASF previa autorización del titular podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en cursos, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la CP en revisión.

¿Contempla la ley la imposición de multas a las entidades fiscalizadas?

No.	Sí, una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salarios mínimos diario general vigente en el DF.	Sí. La ASF podrá imponer una multa mínima de ciento cincuenta a una máxima de dos mil veces el valor de la UMA.
-----	--	---

¿Qué facultades tiene la ASF en caso de la determinación de daños?

Se le faculta a la ASF para determinar daños y perjuicios; promover antes las instancias correspondientes el fincamiento de responsabilidades; promover acciones de responsabilidad que son referidas en el título cuarto de la CPEUM; y, coadyuvar con el ministerio público en los proceso penales.

En resumen, determinar los daños o perjuicios, y fincar a los responsables las responsabilidades resarcitorias; promover antes las instancias competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidades del título cuarto de la CPEUM; presentar denuncias y querellas penales; y, coadyuvar con el Ministerio Público en los proceso penales.

En caso de que detectaran irregularidades la ASF procederá a : promover ante el tribunal la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones; dar vista a los órganos internos de control competentes de conformidad con la Ley General de Responsabilidades administrativas; presentar las denuncias y querellas penales que correspondan ante la Fiscalía Especializada; coadyuvar con la fiscalía en los procesos penales correspondientes; presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara .

¿Quiénes incurren en actos de responsabilidad resarcitoria?

Incurren en actos de responsabilidad: los servidores públicos y particulares que por actos y omisiones que causen daños y perjuicio estimable en dinero al Estado; cuando no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solvatación de pliego de observaciones y cuando al revisar la Cp. no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que se detecten.

Incurren en actos de responsabilidades los servidores públicos y los particulares que causen n daño o perjuicio a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de las entidades; también, los servidores públicos de la ASF, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos que determine la ley.

¿Cuán prescriben las faltas administrativas?

Las facultades de la ASF para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescribirán en cinco años.

Las facultades de la ASF para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescribirán en 5 años.

Las acción para fincar responsabilidades e imponer las sanciones por falta as administrativas graves prescribirán en 7 años

¿Cuándo y cómo concluye la revisión de la CP?

Cuando la Comisión de Presupuesto somete a votación del Pleno el dictan correspondiente a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente de la presentación de la CP.

Cuando la Comisión de Presupuesto somete a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la CP.

¿Qué objeto tiene la Comisión de Vigilancia de la Cámara?

La Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la ASF, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

La Comisión tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la ASF; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

La Comisión tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la ASF; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos.

¿Qué objeto tiene la Unidad Especializadas de la Comisión de Vigilancia?

Exista una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones de la ASF, a fin de aplicar, o en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas.

Unidad de vigilancia se encargará de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF.

La unidad se encargará de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la AAD.

Nota: elaboración propia con la LFSF de 2000, la LFSRCF de 2009 y la LFRCF de 2016.

Es así como estas leyes, han tenido como objetivo regular el proceso de fiscalización superior realizado por la ASF al ejercicio de los recursos federales en su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados. Estas disposiciones, en términos generales, han tenido como fin el fortalecimiento de este mecanismo de control a través del robustecimiento de las atribuciones y facultades de la ASF.

Uno de los avances más importantes de estas reformas, se refiere al objeto de regulación de la ley, debido a que en este periodo han aumentado los objetos de fiscalización de la ASF particularmente, a partir de la publicación de la LFRCF del 2016, ya que ahora es auditable, además de la CP y el ejercicio de los recursos federales de diferentes entidades, las participaciones federales y la deuda pública de las entidades federativas que cuentan con garantía de los recursos provenientes del gobierno federal.

Otra de las modificaciones relevantes es la fiscalización de las transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales (con excepción de las participaciones federales) debido a que, en la LFSF del 2000, se contemplaba la firma de convenios de colaboración de la ASF con las EFSL; esto se fortaleció en la LFSRCF del 2009 debido a que se creó el PROFIS; sin

embargo, en la ley vigente ya no se contempla este programa ni la firma de convenios para la fiscalización de dichos fondos.

Asimismo, otros de los cambios sustanciales en el proceso de fiscalización superior, son los relacionados con los plazos de entrega de los informes de resultados (informes individuales e Informe General), debido a que durante todo el periodo éstos han variado; persiste, sin embargo, el desajuste en el ciclo presupuestario señalado desde la primera ley. Además, el plazo de conclusión de fiscalización superior de la CP pasó de contemplarse en la ley de 2009, del 30 al 31 de octubre, que son los mismos términos en la ley actualmente vigente.

También en la ley del 2016 se brindó la facultad a la ASF para fiscalizar los ejercicios fiscales anteriores; sin embargo, como parte de sus resultados solamente podrá emitir recomendaciones. Además, la imposición de multas por la ASF a las entidades auditadas en caso de que no respondan ante las solicitudes de información, a partir de la ley del 2009 se prevé una multa mínima de 650 a una máxima de 200 días de salario mínimo; en cambio, en la ley vigente, cambia a valor Unidad de Medida y Actualización (UMA).

Además, otro de los cambios realizados se refiere a la prescripción para fincar responsabilidades e imponer sanciones. En las primeras dos leyes, éstas prescriben en cinco años, mientras en la ley vigente prescriben en siete años. De tal manera que el plazo para fincar responsabilidades aumentó dos años, en esta reforma.

Tenemos entonces, que el marco legal de la fiscalización superior en México se conforma de la siguiente manera: en primer lugar, conforme al artículo 2, se establece que la fiscalización superior comprende la revisión de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, con la finalidad de verificar que se apega a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, y demás disposiciones aplicables, en relación con los ingresos y el gasto público. De

igual forma, la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática; y, en segundo lugar, la fiscalización superior comprende la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Igualmente, conforme al artículo 6 de la misma ley, se establece que el proceso de fiscalización superior inicia el primer día hábil del ejercicio fiscal en turno. No obstante, la ASF solamente podrá iniciar sus trabajos de fiscalización una vez que el Programa Anual de Auditorías haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Además, los resultados finales deben basarse en la información final y completa de este proceso, de forma tal que las entidades, pueden resarcir los señalamientos antes de que se presenten el Informe General.

Así pues, conforme al artículo 14, se establece que la fiscalización superior de la CP de la Federación tiene por objetivos: en primer lugar, evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; en segundo lugar, evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, para lo cual se promoverán las acciones y/o denuncias correspondientes a fin de que se efectúen las sanciones administrativas y/o penales derivadas de este proceso; y, por último, las demás acciones que resulten y formen parte de este proceso, y el cumplimiento de los objetivos de los programas.

En primer lugar, respecto a la evaluación de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, la ASF revisa el ejercicio del Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, con la finalidad de comprobar si el proceso presupuestario se llevó conforme a las disposiciones aplicables y al cumplimiento de las diversas disposiciones jurídicas concernientes al gasto público. Además, revisa si el proceso presupuestario se ajustó a la legalidad, y no ha causado daños o perjuicios al patrimonio y/o hacienda pública federal.

En segundo lugar, conforme al cumplimiento de los objetivos de los programas federales, la ASF está facultada también para realizar auditorías de evaluación de desempeño de estos programas con base en los principios de eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de sus objetivos. También, la ASF revisa si se cumplieron las metas señaladas en el Presupuesto de Egresos; además, su relación con el PND y los programas sectoriales; y, por último, revisa si se ejerció adecuadamente el presupuesto y si se cumplieron las metas de los programas que promueven la igualdad de género.

En tercer lugar, en lo referente a la promoción de acciones ante las autoridades competentes derivadas de la detección de alguna irregularidad, la ASF está facultada para informar a los órganos internos de control de las entidades fiscalizadas, acerca de las acciones preventivas; también, se encuentra facultada para gestionar las acciones promovidas consideradas como correctivas ante las autoridades competentes, con el fin de que se investigue y se implementen las sanciones correspondientes.

Por otro lado, la ASF también puede fiscalizar los ejercicios fiscales anteriores; sin embargo, solamente y según se establece en el artículo 59, en los siguientes casos: a) ante la presentación de alguna denuncia; b) cuando se presuma el desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados; c) irregularidades en la captación o el manejo en su utilización; d) actos presuntamente irregulares en la contratación; e) ejecución de obra pública y el otorgamiento de licencias, permisos y concesiones, ante la comisión recurrente de irregularidades; f) y, por último, en la presentación de inconsistencias en la información financiera y programática.

Derivado del proceso de fiscalización superior que realiza la ASF a las entidades auditadas, se pueden emitir las acciones que aparecen en la tabla 8 en caso de que se detecten

afectaciones a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de dichas entidades, las cuales son: recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliego de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político.

Tabla 8

Tipo de acciones promovidas por la ASF

Tipo de observaciones	Descripción	Autoridad competente
Recomendaciones	La ASF emitirá recomendaciones para mejorar las prácticas en la administración de los programas federales	ASF
Solicitudes de aclaración	La ASF solicita información adicional para atender las observaciones que haya realizado.	ASF
Pliego de observaciones	Se determina en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal, o en su casa, al patrimonio de los entes públicos.	
Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	Se informará a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	SAT
	La ASF promoverá ante el tribunal, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas graves que conozca derivado de sus auditorías, de igual manera, sanciones a los particulares vinculados con las mismas.	Tribunal de Justicia Administrativa/ Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción
Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria	Se dará vista a los órganos internos de control cuando detecte posibles responsabilidades administrativas no graves, para que continúen la investigación respectiva y, en su caso, inicien el procedimiento sancionador correspondiente en los términos de la LGRA.	Órganos internos de control
Denuncia de hechos	Presentar denuncias y querrelas penales que le correspondan a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción que hayan sido detectadas en la realización de auditorías e investigaciones.	Tribunal de Justicia Administrativa/ Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción
Denuncias de juicio político	En caso de que la ASF contenga los elementos necesarios, presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara que, en su caso, correspondan en término de las disposiciones aplicables	Cámara

Nota: Elaboración propia con información de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Así pues, la promoción de sanciones es una de las tareas fundamentales de la ASF, debido a que este proceso tiene como propósito resarcir los daños cometidos. En el artículo 67 se establece que si a partir de los resultados de la fiscalización superior, se detectan irregularidades que permiten presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, se procederá a promover dichas acciones. De modo que, están facultados para sancionar con base a la información que emita la ASF, las autoridades que se enlistan a continuación:

- Órganos internos de control.
- Tribunal de Justicia Administrativa.
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

De acuerdo con lo que se mencionó anteriormente, según el artículo 78 de la presente ley, se determina que las faltas administrativas graves prescribirán en 7 años (lo cual se contará a partir del día siguiente en el cual se cometió la falta o a partir de que hubiese cesado). Pero, a pesar de que la ASF está facultada para revisar ejercicios fiscales anteriores, solamente podrá emitir recomendaciones, de manera que no se promoverán acciones ante otras instancias en caso de comprobar faltas administrativas, de manera que, aunque éstas se hayan cometido antes del cumplimiento del periodo de prescripción, la ASF no puede promover acciones resarcitorias.

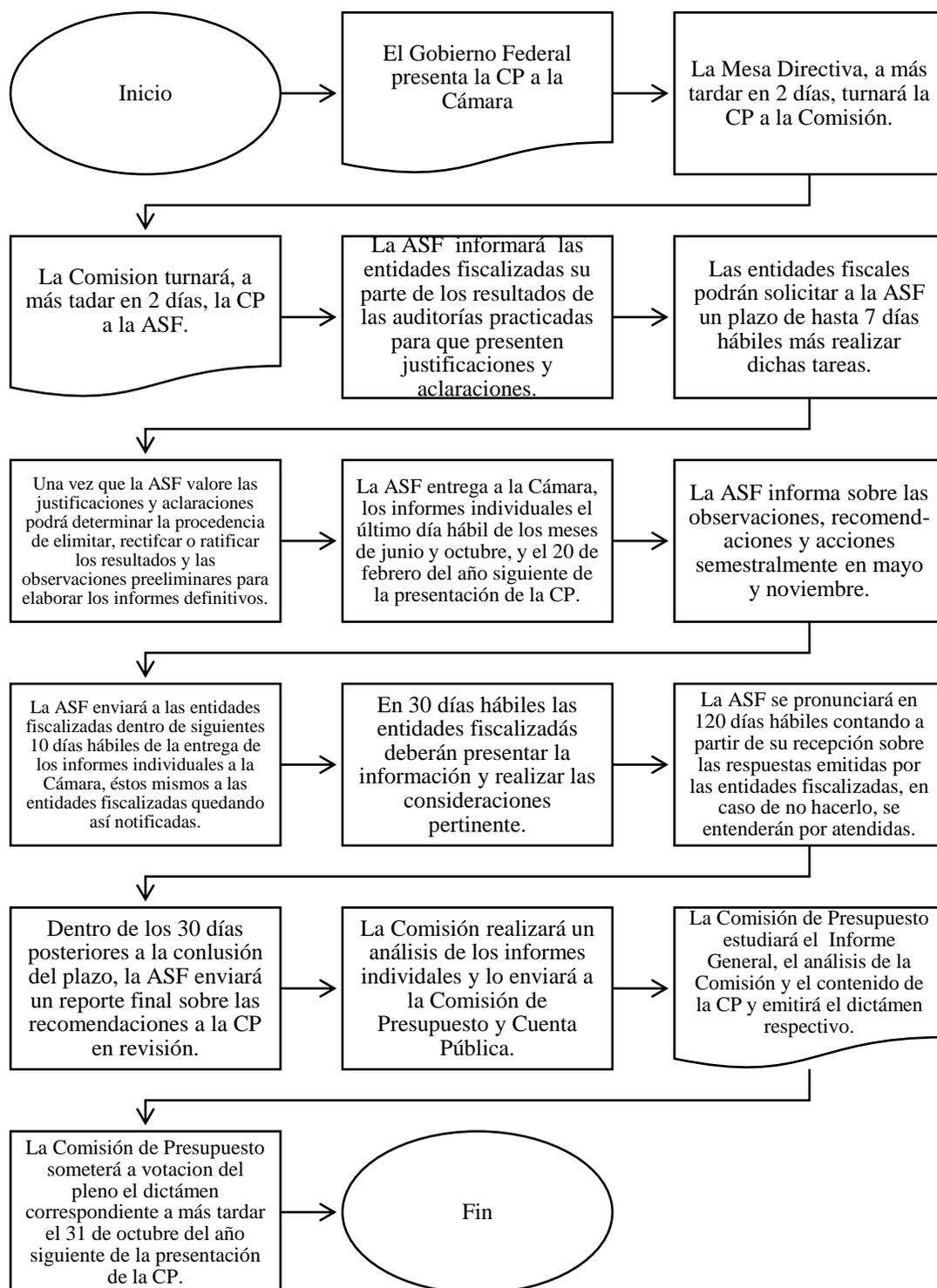
Ahora bien, la Comisión de Vigilancia, cuenta con la Unidad de Vigilancia, la cual está facultada para evaluar el trabajo de la ASF en el cumplimiento de las diversas disposiciones legales que delimitan su actividad. En el artículo 102, se establece que esta entidad tiene la facultad de vigilar el desempeño del titular de la ASF, de los auditores especiales y demás servidores públicos de la institución en el ejercicio de sus funciones. Para lo cual, la Unidad de

Vigilancia, conforme al artículo 104, tendrá para el desempeño de sus funciones las siguientes atribuciones:

- Vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan a la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- Llevar a cabo por sí, o a través de auditores externos, auditorías para verificar el cumplimiento de las metas e indicadores de la ASF, así como también, la debida aplicación de recursos a cargo de esta con base al Programa Anual de Auditorías aprobado por la Comisión;
- Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del auditor mayor, auditores especiales y demás auditores públicos de la entidad de fiscalización, iniciar investigaciones, y en caso de que se hayan cometido faltas administrativas no graves interponer las sanciones dispuestas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Conocer y resolver los recursos que interpongan los servidores públicos sancionados por faltas no graves conforme a lo dispuesto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar posibles delitos imputables a los servidores públicos de la ASF; y,
- Proponer a la comisión los indicadores y sistema de evaluación de desempeño de la propia unidad y los que utilice para evaluar a la ASF, así como los sistemas de seguimiento de las observaciones y acciones que promuevan tanto esta unidad como la Comisión de Vigilancia.

De tal forma, que la delimitación de las funciones de la ASF y su subordinación a la Cámara de Diputados, consiste, de forma concreta y específica, en la vigilancia que la Cámara ejerce sobre la ASF a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF, y su Unidad de Evaluación. Dichas instancias están facultadas para auditar las funciones que realiza la ASF. De modo que al mismo tiempo que la Cámara de Diputados influye en el proceso de fiscalización superior, también verifica el desempeño de la ASF.

Figura 2. Proceso de fiscalización superior de la CP



Nota: Elaboración propia con información del marco legal en materia de fiscalización.

En conclusión, la figura 2 muestra el proceso de fiscalización superior de la CP con el fin de describir y clarificar cada una de sus etapas. Como puede observarse, intervienen diversos actores que realizan actividades sustanciales. El proceso completo inicia con la presentación de la CP a la Cámara de Diputados, y concluye cuando el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto (en el cual se realiza una valoración sobre el ejercicio de los recursos federales), es enviado al pleno de este órgano constitucional para su votación. El trabajo y las funciones desempeñados por la ASF resultan fundamentales en el proceso, ya que sus aportaciones contribuyen con información objetiva, la cual provee elementos para la toma de decisiones que realizan los legisladores, en asuntos relacionados con la fiscalización superior.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La LCF publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978, tiene como propósitos la coordinación, colaboración y descentralización de las actividades del Gobierno Federal respecto a los gobiernos estatales y municipales. En correspondencia con lo anterior, esta ley tiene como objeto reglamentar el sistema fiscal de la federación, con la finalidad de establecer la participación en la hacienda pública federal en la recaudación y la colaboración intergubernamental. Asimismo, la construcción de los organismos encargados de esta tarea y el establecimiento de las bases de su organización interna y funcionamiento.

De esta manera, con esta ley se establece la creación de los fondos para las aportaciones que el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas y a los municipios, los cuales se caracterizan porque su ejercicio está condicionado al cumplimiento de esta ley, a sus reglas de operación y demás normatividad aplicable. Igualmente, estos se deben ajustar al cumplimiento de los objetivos federales. Según el artículo 35 de la LCF, se establece que se componen por los siguientes fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal; y,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Tabla 9

Objetivo de los fondos de aportaciones federales

Fondo	Objetivo
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	Pago de los servicios personales del personal que ocupa plazas transferidas a las entidades federativas, también al pago de maestros que trabajan por horas.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Se destinan a la organización, control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud y los establecimientos de salud, el cumplimiento de las competencias de la federación y de los estados.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Se destina al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones en beneficio a la población en situación de pobreza extrema.
Fondo de Aportaciones Múltiples	Se encuentra destinado en un 46% para otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social; y, por otro lado, el 54% se destina a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de las entidades federativas y los municipios.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Se destina para la prestación de los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Se destina a la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública en diversas etapas: otorgamiento de percepciones extraordinarias, a la inversión de equipamiento e instalaciones, establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticas y de personal, compatibilidad de los servicios en redes locales, al servicio telefónico nacional de emergencia y al servicio de denuncia anónima de profesionalización y a los centro de evaluación y confianza y a los programas relacionados con lo anterior.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Se encuentra destinado a la inversión pública, al saneamiento financiero, al apoyo de los sistemas de pensiones a la modernización de los registros públicos de la propiedad, y de los comercio locales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos, el fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológica, para los sistemas de protección civil, para apoya la

educación básica, y para destinarlas a fondos constituidos en apoyo a proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privadas; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Nota: elaboración propia con información de la LCF.

Finalmente, la LCF es una de las leyes relevantes en el proceso de fiscalización superior de las aportaciones federales debido a que en esta se establece la creación de estos fondos y establece sus principales propósitos. De manera que, el gasto de estos recursos se debe ajustar a los objetivos establecidos en esta ley.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

La LDFEFM se publicó en el DOF el 27 de abril del 2016, y tiene como objetivo establecer los lineamientos generales en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, en las entidades federativas y en los municipios con la finalidad de contar con finanzas sanas. De tal manera, que esta ley constituye uno de los mecanismos de control que deben atender estos gobiernos en la gestión de sus recursos.

Así pues, en el artículo 1 de la LDFEFM, se establece que las entidades federativas y los municipios tienen la responsabilidad de que sus ingresos y los transferidos por el Gobierno Federal se ejerzan con base a principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Asimismo, estos gobiernos están obligados a atender lo dispuesto en los capítulos I y II de título segundo de la misma, que regulan la actuación de dichas entidades con relación a las iniciativas de leyes de ingresos y egresos, y la contratación a corto plazo.

Además, en el artículo 5, se establece que las leyes de ingresos y los proyectos de egresos de los gobiernos estatales deberán elaborarse conforme a lo establecido en la legislación

aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño; asimismo, deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, y deberán de contar por lo menos con los siguientes puntos:

- Objetivos anuales, estrategias y metas;
- Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los criterios generales de política económica;
- Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de deuda contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;
- Los resultados de las finanzas públicas que abarque un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión; y, por último,
- Un estudio actuarial de las pensiones de los trabajadores.

También, se establece que la Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos de las entidades federativas y de los municipios, deben ser congruentes con los criterios generales de la política económica, de las estimaciones de las participaciones federales, y con las transferencias etiquetadas que se incluyan, sin exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

Igualmente, se establece que, en el caso de la aprobación de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos de las entidades federativas, éstas se realicen de manera previa a la publicación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, las estimaciones de

participaciones y transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deben exceder a las que después se establecerán posteriormente en el ejercicio fiscal correspondiente.

Sin embargo, en la presente ley también se establece que en el caso de aquellas transferencias federales etiquetadas, cuya distribución por entidad federativa no se encuentren disponibles en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades federativas tendrán la facultad de realizar una estimación con base a los criterios generales de política económica, el monto nacional y la distribución realizada en los ejercicios fiscales anteriores, en otros términos, aunque no se hayan establecidos los montos de las transferencias federales de los gobiernos estatales, éstas podrán estimar sus aportaciones.

De la misma manera, conforme al artículo 6 de la LDFEFM, el gasto del presupuesto de las administraciones públicas estatales que se establezcan en el proyecto de presupuesto de egresos, será aquel que aprueben los congresos locales, y el que se ejerza en el año fiscal correspondiente debe basarse en un balance presupuestario sostenible, con lo cual se refiere que al final del ejercicio fiscal, y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero, en otros términos la gestión de las entidades federativa debe ser equilibrado.

Además, conforme al artículo 2, se denomina balance presupuestario a la diferencia entre los ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos prevista en las entidades federativas y los gastos totales considerados en el presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda pública. De manera que debe haber congruencia entre los recursos presupuestados y los gastos realizados por parte de las entidades federativas, de lo contrario, no se contaría con un balance presupuestario. El balance presupuestario, también considera los recursos disponibles y la diferencia entre los ingresos de libre disposición incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación, además del el financiamiento neto y los gastos no etiquetados considerados en el

Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, en la presente investigación solamente se abordan los fondos de las aportaciones federales, aunque, a partir del año 2016, la ASF está facultada para auditar dichos fondos.

En éste mismo artículo, se señala también que la contratación de financiamiento en términos de los programas federales o de los convenios con la Federación, deben regirse de acuerdo entre las partes en el convenio correspondiente, incluyendo aquellos rubros o destinos para atender a la población afectada por desastres naturales, en términos de las leyes, reglas de operación, lineamientos aplicables y a la LCF.

Mientras que, en términos de regulación de procedimientos, el artículo 17 de la Ley Disciplinaria Financiera para entidades Federativas y Municipios, establece que las entidades federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deben de reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus entes públicos, en otros términos, los recursos de los fondos de las aportaciones federales que no se hayan ejercido deben ser devueltos a la hacienda pública federal.

Sin perjuicio de lo anterior, las transferencias federales etiquetadas que el 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquellas devengadas porque no hayan sido pagadas, deben cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes.

Por consiguiente, la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios o LDFEFM por sus siglas, regula la gestión financiera de las entidades federativas y de los municipios a partir del 2016, de manera que solamente se toma en consideración con relación a nuestro objeto de estudio a partir de ese año. Sin embargo, se contempla como otro de los mecanismos de control que deben atender los gobiernos locales en el uso de los recursos públicos federales, ya sean de libre disposición o transferencias etiquetadas.

En conclusión, en el periodo, se han llevado a cabo reformas significativas en el marco legal de la fiscalización superior en México, que corresponden a las transformaciones en los ámbitos político y social. Estas reformas contribuyeron al fortalecimiento de la fiscalización superior mediante las reformas a los artículos 74 y 79 de la Constitución. Dichas reformas culminaron en la promulgación de leyes en materia de fiscalización en 2000, 2009 y 2016 que modificaron la forma de fiscalización superior de las aportaciones federales con estrategias como: a) convenios de colaboración con las EFSL; b) la creación del PROFIS; y, c) la fiscalización directa de los fondos de las aportaciones federales.

Asimismo, una de las leyes fundamentales en este tipo de fiscalización es la LFC, debido a que en ella se establece la creación de los fondos de las aportaciones federales que el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas y a los municipios. También, se describen los objetos de cada uno de los fondos. De la misma manera, la LDFEFM es una de las leyes principales que regulan la administración de estos recursos, debido a que establece las pautas que deberán considerar las entidades federativas y municipio en el ejercicio de recursos federales. Aunque estos mecanismos de control son de naturaleza preventiva.

Por último, en términos generales, aunque ha habido avances importantes en dicha materia, las atribuciones de la ASF son limitadas. Esta institución solamente tiene facultades

para elaborar el Plan Anual de Auditorías, las auditorías, observaciones sobre irregularidades, promoción de las acciones ante las autoridades competentes y el seguimiento de las acciones promovidas. Sin embargo, tiene la obligación de rendir cuentas ante la Cámara de Diputados a través de la Unidad de Vigilancia y Evaluación. Por lo cual, en este sentido sus facultades son limitadas.

Capítulo 3. Análisis institucional de la ASF (Auditoría Superior de la Federación)

El presente capítulo, tiene como propósito analizar la capacidad institucional de la ASF para llevar a cabo eficazmente el proceso de fiscalización superior de los fondos de las aportaciones federales, que ejercen las entidades federativas, por lo que resulta un capítulo medular para el cabal cumplimiento del objetivo general de éste estudio. Para ello, en primer lugar, se analizan las características de esta institución; en segundo lugar, se estudian los componentes de la capacidad institucional de la ASF; y, por último, se analiza la actuación de esta institución de fiscalización superior en el ámbito nacional e internacional.

¿Qué es la ASF?

En México, la ASF, es la entidad de fiscalización superior de la Cámara de Diputados desde el año 2000. Ésta institución tiene como objetivo revisar la CP que presenta el Poder Ejecutivo; el ejercicio de las transferencias federales; y, la deuda pública que cuenta con garantía de los recursos de la Federación.

Según Portal (2018) “es un componente medular de la estructura institucional de rendición de cuentas del Estado Mexicano. Como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, la ASF contribuye a mantener el equilibrio entre los poderes, característica básica de todo régimen democrático” (Portal, 2018:69).

La fiscalización superior tiene como finalidad vigilar el uso correcto de los recursos públicos federales asignados a los diferentes niveles de gobierno (Estados, Municipios), así como a las instituciones públicas y privadas que hagan uso de éstos fondos, y revisar el grado de cumplimiento de los objetivos primordiales del gobierno federal, además de brindar a la Cámara de Diputados información técnica y especializada sobre el ejercicio de los fondos públicos, con el fin de contribuir en la toma de decisiones. Sin embargo, en el periodo estudiado, a estos

objetivos iniciales se fueron agregando otros, con las consecuentes modificaciones de las funciones y facultades de la ASF. Lo anterior se debe al hecho de que la fiscalización superior se ha ido construyendo y ajustando a las transformaciones políticas y sociales, que tuvieron como resultado el fortalecimiento de los controles democráticos en México.

Ahora bien, para llevar a cabo sus funciones, la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión, de manera que, a grandes rasgos, esta institución decide sobre su personal, funcionamiento y ejecución de las auditorías.

Sin embargo, las atribuciones de esta institución han sido centro de las discusiones en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas en México, tanto entre los actores políticos involucrados, como entre los estudiosos del tema. La falta de consenso mencionada se debe al hecho de que existen dos posturas opuestas e, incluso, podríamos decir mutuamente excluyentes, pues, por un lado, se propone brindar autonomía constitucional a esta institución, mientras que, por otro lado, se busca su fortalecimiento como órgano técnico de la Cámara de Diputados.

Las atribuciones determinan el marco legal de la actuación de las instituciones públicas. Como vimos en el capítulo 2 del presente estudio, en el marco legal de la fiscalización superior en México se brindan diversas facultades a la ASF para llevar a cabo sus funciones. No obstante, Uvalle (2017) y Ackerman (2007) determinan que estas facultades son insuficientes para cumplir eficazmente con sus objetivos. Uvalle (2017) afirma que para fortalecer la fiscalización superior en el país es necesario brindar autonomía e independencia a la ASF con respecto a la Cámara de Diputados. Dicho autor realizó una investigación denominada *Las debilidades institucionales de la ASF*, en la cual comparó a los órganos de fiscalización superior de 8 países, y concluyó que en

los Estados en donde estas instituciones gozan de autonomía tienen mejores índices democráticos.

Por otro lado, Ackerman (2007) en su publicación *Órganos autónomos y democracia* establece que, aunque la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión no es suficiente debido a que se encuentra subordinada a la Cámara de Diputados. De modo que, para efectuar su trabajo de manera eficaz es necesario que ya no dependa de este órgano constitucional pues ejerce diversos mecanismos de control sobre la ASF, por ejemplo, vigilar y evaluar sus funciones a través de la Unidad de Evaluación de la Comisión de Vigilancia.

Por otro lado, Cejudo (2011) considera que la Cámara de Diputados debe fortalecerse a través de la mejora de sus instituciones técnicas, por ejemplos, la ASF, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y la Comisión de Vigilancia de la ASF. De forma que, en lugar de brindarle autonomía constitucional a la ASF, para este autor es necesario fortalecer sus capacidades a través de brindar mejores herramientas a dichas instituciones especializadas, con el propósito de mejorar el proceso de fiscalización superior, y en general, el ciclo presupuestario.

También, es relevante tener en consideración que la ASF está facultada para fiscalizar los recursos federales que ejercen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas, los municipios, los particulares y cualquier entidad pública o privada. De ahí que, su función es sumamente importante en materia de fiscalización y rendición de cuentas ya que a través de este mecanismo se lleva a cabo el control legislativo en materia presupuestal en México.

Ahora bien: ¿cuál es la misión de la ASF?

Fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como el gasto público” (asf.gob.mx, 2020).

La misión de la ASF está basada en los objetivos planteados en la normatividad que la regula. La institución tiene como fin verificar que las entidades fiscalizadas hayan cumplido con los objetivos previamente establecidos en los programas federales; y, además, que el ejercicio se apegue a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Además de señalar las irregularidades en el ejercicio de los recursos federales, también promueve la imposición de sanciones ante las autoridades competentes, con el fin de resarcir los daños cometidos a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de las entidades auditadas.

Por otro lado: ¿cuál es la visión de la ASF?

Posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos propósitos pueden contribuirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas”. (asf.gob.mx, 2020).

Ciertamente, la ASF tiene como una de sus principales funciones, aportar información objetiva, técnica y especializada de la gestión de los recursos federales a la Cámara de Diputados que sea útil en la toma de decisiones en materia presupuestal; sin embargo, el ciclo presupuestal presenta un desajuste, pues los legisladores no cuentan con la información sobre los resultados de fiscalización superior sobre el uso de estos recursos, al momento de aprobar el Presupuesto de

Ingresos de la Federación. Por lo cual, los resultados de la ASF no resultan pertinentes en esta parte del ciclo presupuestal.

Aunque la misión y la visión de la ASF se encuentran directamente relacionadas, es complicado que sus fines puedan cumplirse debido a que sus facultades podrían ser insuficientes, ya que el proceso de fiscalización superior de los recursos federales es complejo. Pues se requiere que la coordinación de la Cámara de Diputados con las diversas autoridades que participan en la totalidad de este proceso, se lleve a cabo de manera eficaz.

Ahora bien: ¿cómo es la fiscalización superior de la ASF?

La fiscalización superior es de carácter obligatorio, de manera que, por un lado, las diversas entidades que ejercen recursos federales están obligadas a rendir cuentas sobre el uso de dichos recursos a la Cámara de Diputados a través de la ASF (en el caso del Gobierno Federal, se lleva a cabo este proceso a través de la presentación de la CP); y, por otro lado, el carácter obligatorio de la fiscalización, se refiere a que las entidades que hayan ejercidos recursos federales, además de rendir cuentas sobre su uso y ejercicio, deben hacerlo también respecto al grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Aunado a lo anterior, la Cámara de Diputados, a través de la ASF exige que, la fiscalización superior forme parte de un sistema amplio de rendición de cuentas, en su dimensión horizontal, es uno de los mecanismos de control legislativo que tiene la Cámara de Diputados; y, a su vez, en la revisión del ejercicio de las transferencias federales a las entidades federativas. Esta función es de carácter intergubernamental.

Si bien la fiscalización superior es parte de los mecanismos de control legislativo, esta se caracteriza porque es de tipo financiero y porque se efectúa a través de dos dimensiones: la técnica y la política. La primera es implementada por un órgano técnico y especializado como la ASF;

esta tiene entre sus principales objetivos mejorar las prácticas administrativas en el uso de los recursos públicos, y la segunda, se efectúa directamente por la Cámara de Diputados, y tiene entre sus objetivos principales, generar consecuencias en el ámbito electoral.

También, es relevante mencionar que hay mecanismos de control que se implementan de manera interna y externa. Los mecanismos internos de control se caracterizan porque son mecanismos que dependen de cada entidad, institución u organismo para llevar a cabo esta función; y, por otro, los mecanismos externos son activados por una institución externa. De manera que, este tipo de control se lleva a cabo con relación del legislativo al ejecutivo; sin embargo, conforme a su dimensión intergubernamental, también se activan de la Cámara de Diputados a los gobiernos estatales.

Aunado a lo anterior, la ASF lleva a cabo su función a través de la realización de auditorías a las entidades fiscalizadas, y se realiza de manera a posteriori, en otras palabras, se lleva a cabo una vez que los fondos públicos ya fueron ejercidos. En este sentido, este mecanismo de control no tiene como fin prevenir los casos de desviaciones de recursos públicos y la corrupción, sino, busca resarcir los daños a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de las entidades fiscalizadas.

Además, como se estableció en el capítulo II, esta fiscalización se encuentra circunscrita a un marco normativo definido, y se lleva a cabo en el ámbito legislativo. Sin embargo, la fiscalización superior se efectúa por un órgano de carácter independiente e imparcial, en otras palabras, se caracteriza por su naturaleza técnica y objetiva. No obstante, parte importante del proceso de fiscalización superior es la participación de los diputados, por lo cual, este proceso también tiene aspectos políticos y subjetivos.

En este sentido, la fiscalización superior tiene como objetivo implementar mecanismos de control al gasto público, y se clasifica en control económico- financiero y control político. El primero es realizado por la ASF, y el segundo, por los diputados. Entre los principales fines de la ASF es revisar la legalidad, eficiencia y la efectividad del ejercicio de los recursos federales. Igualmente, la ASF tiene como objetivo observar las irregularidades en el gasto público, y activar los procedimientos de resarcimiento de los daños cometidos.

Así que, como se ha mencionado anteriormente, la fiscalización superior no es solamente un mecanismo de control efectuado al Poder Ejecutivo, sino también a personas (físicas o morales, públicas y privadas), que ejerzan recursos federales, por ejemplo, los gobiernos estatales o municipales. Por lo que, a este tipo de fiscalización, se le denomina intergubernamental, y para llevar a cabo este ejercicio, la ASF utiliza diversas estrategias.

En esta lógica, la fiscalización superior del ejercicio de los fondos federales se realiza desde dos dimensiones: económico-financiero y política. La primera es llevada a cabo a través de la ASF de manera objetiva, técnica y especializada y tiene como finalidad realizar mejoras en la administración de los recursos públicos; la segunda, se realiza directamente por la Cámara de Diputados, y entre sus objetivos pretende generar consecuencias de carácter político, tales como consensos, reformas y electorales. En ambos casos, esta fiscalización se realiza a posteriori, y tiene como propósito revisar que el gasto público se haya ejercido con apego al Presupuesto de Egresos de la Federación, y al grado de logro en el cumplimiento de los objetivos federales.

En México, el ciclo presupuestal está compuesto por diversas etapas: 1) la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación que incluye los montos, los programas y la orientación general de la política económica, la cual concluye cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía la propuesta a la Cámara de Diputados; 2) la Cámara de Diputados

aprueba dicho presupuesto; y, 3) la fiscalización de la CP (Ugalde, 1997). De manera que la fiscalización superior es parte del ciclo presupuestario en el país.

En definitiva, en la Constitución se establece que la fiscalización superior es la revisión que realiza la ASF a la CP del Poder Ejecutivo y al uso de los recursos provenientes de deuda pública que cuenten con garantía de recursos federales, asimismo, es de su competencia la revisión sobre las irregularidades en el destino de los recursos, y la aplicación de recomendaciones y fórmulas de destitución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, ante las autoridades correspondientes.

Análisis de la Capacidad Institucional de la ASF.

En el presente subcapítulo, se tiene como objetivo analizar los componentes de la capacidad institucional de la ASF para llevar a cabo eficazmente la fiscalización de los fondos de las aportaciones federales, ejercidas por los gobiernos estatales.

En este sentido, se debe tener en consideración que la fiscalización superior en México ha tenido diversas transformaciones, lo cual se vio reflejado en sus atribuciones, funcionamiento y procedimientos. Por tal motivo, es pertinente preguntarnos: ¿cuenta la ASF con la capacidad institucional requerida para llevar a cabo eficazmente la fiscalización superior de estos recursos?

Como hemos visto hace apenas unos párrafos, las capacidades institucionales tienen dos dimensiones: administrativa/técnica y política. “El control técnico permite vigilar el uso y la asignación de fondos; y, el control político permite castigar las irregularidades detectadas en el manejo presupuestario” (Rodríguez y Bonvecchi, 2006:68). Es así como, la ASF es la entidad de fiscalización superior facultada para realizar las auditorías a las entidades públicas y privadas de manera técnica y especializada; en cambio, la Cámara de Diputados efectúa la fiscalización superior desde su dimensión política, y tiene como fin que haya resultados en ese mismo sentido.

Por consiguiente, la importancia del análisis de las capacidades instituciones de la fiscalización superior, radica en que éstas determinan el ejercicio del control legislativo, pues resultan fundamentales en actividades como recolección de información sobre el uso de los recursos públicos, así como en la imposición de las sanciones. Por lo tanto, podemos considerar que, entre mayores sean sus capacidades, más eficaces y útiles serán sus aportaciones en el control legislativo (Rodríguez y Bonvecchi, 2006).

Uvalle, describe las capacidades institucionales y las limitaciones de la ASF, las cuales hemos sintetizado en los siguientes puntos: a) fiscalización del ejercicio de recursos federales desde el primer día hábil del presente ejercicio fiscal por instituciones públicas (entre las cuales se incluyen las entidades federativas y municipios) o privadas así como por personas físicas o morales b) elaboración del Informe General; c) facultad para investigar situaciones irregulares (incluyen también ejercicios fiscales anteriores); y promover el fincamiento de responsabilidades. Mientras que tiene desventajas relevantes tales como: 1) tiene una autonomía restringida debido a que tiene la obligación de rendir cuentas a la Cámara de Diputados mediante la presentación de informes; 2) aunque tiene la facultad de integrar expediente derivado de situaciones excepcionales, debe informar a las diferentes instituciones de impartición de justicia (Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y demás autoridades competentes); 3) su desempeño es evaluado por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF; 4) tiene limitaciones para llevar a cabo acciones en combate a la corrupción; 5) mientras sea un órgano dependiente de la Cámara de Diputados tiene una actuación limitada para obtener una mayor credibilidad en materia de combate a la corrupción y en el cumplimiento de las tareas que le son encomendadas (2017).

En este sentido, según el autor la ASF tiene una autonomía insuficiente para tener un papel más importante en el desempeño de los órganos de fiscalización. Aunque su labor en materia de fiscalización es relevante, tiene poca influencia con relación a sus resultados. De tal manera que, poca importancia tiene el trabajo de la ASF si carece de autonomía constitucional. Si la ASF se transforma y evoluciona tendrá una mayor potencia institucional. No debe ser suficiente relacionar la implementación de auditorías con la rendición de cuentas. La ASF debe formar parte de la dirección del Estado mexicano. Uvalles (2017).

Capacidades administrativas.

Primeramente, es oportuno tener en claro que las capacidades institucionales son fundamentales en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas, de ellas dependen el grado de éxito de las políticas públicas, y debido a que el trabajo que realiza la ASF es puntual en el problema de desviación de recursos federales en México, en este apartado se tiene como objetivo analizar las capacidades administrativas de la ASF para efectuar sus funciones.

Así pues, la dimensión administrativa está conformada por tres aspectos: a) recursos humanos, b) medios financieros, y c) proceso. Desde esta perspectiva, a continuación, se abordan dichos aspectos, para analizar el grado de eficacia que tiene la ASF en la revisión de los fondos de las aportaciones federales ejercidas por los gobiernos subnacionales en México.

Recursos humanos.

Los recursos humanos son una parte importante al interior de las instituciones públicas para llevar a cabo sus objetivos. En muchos casos, el personal juega un papel determinante en el desempeño las organizaciones. La ASF es una de las instituciones públicas en donde hay

esfuerzos relevantes para contar con recursos humanos capacitados para llevar a cabo sus actividades.

Aunque es común que, ante una nueva administración en los diferentes gobiernos, se remueva al personal que laboran en instituciones públicas, lo cual suele tener un efecto negativo en la organización, pues interrumpe el ciclo de su quehacer institucional y porque en muchos casos, se contrata personal que carece del perfil idóneo para desempeñar determinado cargo, y que además se requiere que el personal contratado pase por un proceso de aprendizaje en el cual se familiariza con sus nuevas funciones, es frecuente que dicho lapso de tiempo, repercuta en la calidad de los resultados de la organización. Lo anterior, a pesar de las capacitaciones que normalmente se realizan.

Sin embargo, en el caso de la ASF, se cuenta con controles y procedimientos rigurosos para reducir el margen de que ocurran situaciones como las arriba mencionadas.

Por una parte, el auditor mayor dura en su cargo 8 años, y es designado por la Cámara de Diputados a través del siguiente proceso: 1) La comisión de Vigilancia de la ASF formula una convocatoria pública que dura 10 días naturales posterior a su publicación; 2) Dicha comisión tiene un plazo de 5 días naturales para revisar los perfiles de los aspirantes; 3) los siguientes cinco días naturales, esta Comisión realiza entrevistas a los aspirantes con el objetivo de formar conformar una terna con los tres perfiles más idóneos; 5) una vez conformada la terna en un plazo de tres días, la Comisión elabora un dictamen con las propuestas que presenta al pleno; y 6) se requiere de dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados presentes la designar al auditor mayor.

Además, una de las atribuciones del auditor mayor es la contratación del personal de la institución a su cargo, con base en las disposiciones de ingresos y permanencia anteriormente

mencionadas. Con ello, se prevé la permanencia del personal de la ASF, hasta por lo menos, una administración. No obstante, también se contempla el Servicio Fiscalizador de Carrera de la ASF.

Aunque, se debe señalar que, si bien el auditor mayor tiene atribuciones importantes, su marco de actuación se delimita a la propia institución, en otros términos, no tiene repercusiones relevantes derivados de los recursos de fiscalización. En este sentido, las tareas de la ASF se basan principalmente en materia de auditoría, fiscalización y vigilancia, es decir, en términos generales, solamente detectan anomalías en el desempeño de las instituciones y funcionarios públicos con la finalidad de realizar las recomendaciones que contribuyan a mejorar estas situaciones (Uvalle, 2017)

Conforme al Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la ASF publicado en el DOF en 2015, se establece que los trabajadores de confianza deben contar para su ingreso y su permanencia en la institución la certificación en fiscalización superior profesional. El Estatuto define a esta certificación como la formación y evaluación realizada con la finalidad de tener la certeza de que el personal a contratar, cuenten con las competencias necesarias en materia de fiscalización superior. De manera que, a diferencia de otras instituciones públicas, la ASF cuenta con mecanismos rigurosos de ingreso y permanencia.

Aunque la ASF prevé dentro de su marco normativo que, el personal que labora en la misma se encuentre capacitado en la materia, también lleva cabo el respectivo seguimiento, y, a pesar de que tampoco se encuentra exenta totalmente de la posibilidad de la llegada de personal nuevo sin la experiencia necesaria, es importante destacar que esta institución, es una de las pocas entidades gubernamentales que cuenta con mecanismos de control y capacitación constante de su personal. Sin embargo, en el caso de la fiscalización superior de las aportaciones

federales, en la mayor parte del periodo, estos recursos han sido fiscalizados en conjunto con las EFSL, por lo cual estos fondos también han sido auditados por personal de otras entidades como el ISAF (Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización) las cuales tienen otras dinámicas organizacionales.

Finalmente, la ASF cuenta con el personal idóneo por las siguientes razones: a) por los filtros de ingreso y permanencia; y, b) por la integración del Sistema Fiscalizador de Carrera que permite contar con especialistas con mayor conocimiento y experiencia sobre estos temas. Sin embargo, en el caso de las auditorías realizadas en las entidades federativas, también las EFSL llevan a cabo las auditorías. En este sentido, es oportuno mencionar que la ASF también efectúa las auditorías correspondientes para evaluar el trabajo de estas instituciones; además, estas tienen que cumplir con determinados lineamientos establecidos en los convenios de colaboración.

Presupuesto destinado a la fiscalización superior en México.

Uno de los elementos que se deben considerar en el análisis de los componentes administrativos de la ASF, es el presupuesto asignado, debido a que, en gran medida, el trabajo que realiza la ASF depende de los recursos económicos- financieros a su disposición para ejecutar las auditorías (entre otros conceptos y actividades), sobre todo en la fiscalización intergubernamental. Como ya se ha mencionado, la ASF destina una parte de su presupuesto para la fiscalización de estos recursos en conjunto con las EFSL.

Así pues, la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus recursos. En la tabla 10 se muestran los presupuestos asignados a la ASF durante el periodo estudiado, y se observa que estos han aumentado considerablemente a partir de 2001 porque de un monto de \$493, 700, 000 millones de pesos, este aumentó en 2018 a 2, 230, 116, 964 millones

de pesos, principalmente, de a 2012 al 2013 ya que su presupuesto aumentó en un 109%, aunque es importante señalar que de 2011 al 2012, este había disminuido en un 40%.

Tabla.10

Presupuesto de la ASF 2001-2018

Año				
aprobado	Presupuesto	Porcentaje	Devengado	Porcentaje
2001	\$ 493,700,000.00		\$484,400,000.00	
2002	\$ 549,500,000.00	11%	\$576,000,000.00	19%
2003	\$588,000,000.00	7%	\$597,200,000.00	4%
2004	\$613,900,000.00	4%	\$ 618,700,000.00	4%
2005	\$ 680,975,700.00	11%	\$ 682,880,057.00	10%
2006	\$721,876,399.00	6%	\$743,035,097.00	9%
2007	\$843,671,648.00	17%	\$ 925,748,115.00	25%
2008	\$929,387,824.00	10%	\$1,173,422,561.00	27%
2009	\$1,027,700,000.00	11%	\$1,267,012,148.00	8%
2010	\$1,204,500,905.00	17%	\$1,393,666,964.00	10%
2011	\$1,332,094,676.00	11%	\$1,519,698,186.00	9%
				Sin
2012	\$ 794,200,000.00	-40%	Sin datos	datos
				Sin
2013	1,661,443,776.00	109%	\$1,519,698,186.00	datos
2014	\$ 1,863,735,580.00	12%	\$1,829,713,696.00	20%
2015	\$2,039,994,377.00	9%	\$2,181,396,422.00	19%
2016	\$ 2,120,194,279.00	4%	\$2,365,513,439.00	8%
2017	\$ 2,275,766,700.00	7%	\$2,532,786,660.00	7%

2018	\$ 2,230,116,964.00	-2%	\$2,351,028,131.00	-7%
------	---------------------	-----	--------------------	-----

Nota: con información de las cuentas públicas del Gobierno Federal entre 2001-2018.

También, se debe tomar en consideración que el presupuesto de la ASF es dirigido a diferentes conceptos, entre los cuales se encuentran: las actividades operativas de todas las auditorías realizadas por la entidad de fiscalización superior en cada ejercicio fiscal a todas las entidades establecidas en el Programa Anual de Auditorías, al pago de nómina, capacitaciones y los recursos destinados a las EFSL, como producto de los convenios de fiscalización, entre otros conceptos.

En el caso de la fiscalización de los fondos de las aportaciones federales, entre 2001 y 2016, se han destinado recursos que se han distribuido a través de convenios de colaboración con las EFSL. Entre 2009 y 2016, el 50% de los recursos destinados a la fiscalización de estos recursos se destinaron a las EFSL, y el otro 50%, fue ejercido para llevar a cabo su función. Por lo cual, también es importante tener en consideración que el número de auditorías realizadas a dichos fondos se han mantenido constantes, y se han fiscalizado la mayor parte de los recursos de los fondos, particularmente, a partir de 2006.

Por tal motivo, con relación a los recursos destinados a este tipo de fiscalización existen resultados favorables debido a que, en la fiscalización de los fondos de las aportaciones federales ejercidas por el Gobierno de Estado de Sonora, a lo largo del periodo, ha habido un aumento de auditorías realizadas; también, se han fiscalizado la mayor parte de estos recursos, por tal motivo, el trabajo de la ASF ha tenido una evolución positiva en este sentido.

Fiscalización Superior de las Aportaciones federales: Funciones y Organizacionales.

Entre 2001 a 2018, la ASF implementó diferentes estrategias de fiscalización intergubernamental. En el periodo de 2001-2009, se firmaron acuerdos de colaboración con las

EFSL; este mecanismo se fortaleció en 2009 debido a que en la ley publicada en ese mismo año se contempló el PROFIS, que tuvo “como objetivo fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos que corresponden a su competencia” (IMCO, 2010:120). Sin embargo, a partir de 2016, la ASF fiscaliza directamente estos recursos. No obstante, tiene la opción de contratar despachos externos para realizar este trabajo.

En este sentido, si comparamos los resultados de fiscalización de la ASF con los de las EFSL encontramos que, por ejemplo, en “la fiscalización de los recursos federales transferidos a de 2008, el trabajo conjunto de la ESFL y la ASF arrojó poco más de 18 mil millones de pesos en observaciones del Ramo 23 y 33. De éstas, 91% fueron hechas por la ASF y 8% por las respectivas ESFL” (IMCO, 2010, p.133). De tal manera que, los resultados de la ASF son más eficaces.

No obstante, se debe tener en cuenta que, según el IMCO,

los montos de las observaciones hechas por la ASF son mayores que los realizados por las EFSL en una relación de 10 a 1. Esto se explica por varias razones; en primer lugar, por la diferencia de universos fiscalizados, pues sus facultades sólo abarcan el Ramo 33 y no todos los fondos que lo componen; en particular no revisan el FAEB, que representa más de 70% del Ramo. Otra de las razones es la eficiencia que existe en el proceso de fiscalización ya que, según datos del 2008, por cada peso que se ejerce por PROFIS la ASF recupera cerca de 85 pesos, mientras que las EFSL sólo recuperan 11 pesos (IMCO, 2010:133)

Así pues, los convenios de colaboración que la ASF firmaba con las EFSL se caracterizaban debido a que en estos se establecían los lineamientos de las auditorías: sujetos, objetivos, alcance, procedimiento y la estructura de los informes de resultados. Además, en caso de que estas entidades detectaran irregularidades en el uso de estos recursos tenían la obligación

de informar a la ASF. De manera que, como parte de estos convenios, las EFSL solamente realizaban auditorías, no obstante, eran supervisadas por el personal asignado de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Pero ¿qué es el PROFIS? Conforme al artículo 38 de la LFSRCF de 2009, este programa tuvo como finalidad fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las auditorías realizadas por la ASF a las entidades federativas, municipios y en ese entonces Distrito Federal. Por eso, los recursos destinados a este programa se distribuían de la siguiente forma: 50% a las EFSL; y el otro 50% a la ASF para auditar de manera directa estos recursos. De forma que, las transferencias federales a estos gobiernos eran auditados por ambas instituciones.

Es así como, en la ley vigente en la materia se dieron dos cambios sustanciales en el proceso de fiscalización de la ASF en las entidades federativas. El primero se refiere a la desaparición del PROFIS. Ahora la ASF fiscaliza directamente los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales; y, el segundo se refiere a la integración de las participaciones federales como objeto de la fiscalización superior. Estos recursos anteriormente eran revisados en su totalidad por las EFSL. De manera que, el trabajo de la ASF aumentó, y se eliminó el apoyo de estas entidades.

También es oportuno mencionar que, para llevar a cabo la fiscalización intergubernamental, la ASF no cuenta con oficinas en las entidades federativas ni tampoco con oficinas regionales. Además, a partir de la reforma de 2016, las auditorías se llevan a cabo, principalmente, a través de la presentación de documentación, y en el caso de verificaciones físicas, la ASF envía a los auditores a los lugares en donde se encuentran las entidades fiscalizadas y/u obras realizadas.

Derivado de lo anterior, existen algunos beneficios de la descentralización de la fiscalización superior a) principio de proximidad que implicaría mayor transparencia, rendición de cuentas, capacidad de respuesta y representatividad; b) mayor eficiencia administrativa y agilidad institucional; c) mejor ajuste la dimensión de los problemas; por otro, alguno de los inconvenientes son: 1) pérdida de representatividad; 2) pérdida de capacidad de respuesta; 3) menor eficiencia administrativa; 4) mejor ajuste de los problemas; 5) generación de costes de transacción debido a la ineficacia para resolver los problemas (Porras,2014).

Por lo tanto, estas reformas resultan contradictorias con los primeros dos momentos de la fiscalización superior porque, en un primer período, la ASF auditada de manera conjunta con las EFSL las transferencias federales a otros gobiernos, de modo que la revisión de estos recursos tenía un mayor alcance y profundidad. Sin embargo, en el segundo periodo, no solo los convenios de colaboración son eliminados, también aumentó su universo auditable con la incorporación de las participaciones federales. Por lo cual, estos cambios pudieron afectar negativamente en la eficacia de esta institución.

De manera que entre 2001 y 2016, el uso de los fondos de las aportaciones federales de los gobiernos, no solamente fue fiscalizados por la ASF, sino también, por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización Superior (ISAF) del Congreso del Estado de Sonora, a través de convenios de colaboración, en otros términos, una parte de la fiscalización de estos recursos quedaron a cargo por los gobiernos estatales, lo cual puede resultar contradictorio ya que son los gobiernos subnacionales, fungen al mismo tiempo, como juez y parte del proceso de fiscalización superior de estos recursos, ya que son los mismos gobiernos estatales que llevan a cabo las auditorías al ejercicio de estos recursos. Según el IMCO “La existencia de convenios de colaboración ha sido una condición necesaria para la actuación de la ASF, pues a lo largo del

proceso se han dado controversias legales en cuanto a la naturaleza jurídicas de las Aportaciones, así como de los límites del federalismo” (IMCO 2010, p.131).

También es oportuno mencionar aquí, que una de las principales críticas a las EFSL se refiere a que son influenciadas por los gobernadores en turno, debido a la dominación del gobierno estatal a las legislaturas locales. Por lo cual, los resultados de fiscalización podrían tener repercusiones negativos en este sentido, debido a que sus resultados se pueden ver influenciados por intereses políticos, la fiscalización superior en los gobiernos estatales podría ser señalado como un proceso de simulación.

En la tabla 11, se observa que la ASF implementa diversas auditorías que tienen diferentes enfoques, tales como Auditorías de Cumplimiento Financiero, Auditoría Forense, Auditoría a la Tecnología de Información y Comunicación, Auditorías a los Sistemas de Control Interno y Auditorías al Gasto Federalizado. Esta última es la que se realiza en la fiscalización del ejercicio de los fondos de las aportaciones federales que ejercen las entidades federativas y los municipios.

Tabla 11

Tipos de auditorías realizadas por la ASF

Tipo de auditoría	Descripción
Auditorías de Inversiones Físicas	Este tipo de auditoría tiene como materia de análisis el proceso de adquisición el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.
Auditoría Forense	Consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.
Auditorías a la tecnología de información y comunicación.	Este tipo de auditoría conlleva la revisión de las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas de infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.
Auditorías a los sistemas de control interno	Se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.
Auditoría al gasto federalizado	Consiste en localizar del ejercicio presupuestario y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos

públicos federales transferidos a los estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento a la pobreza y seguridad pública.

Nota: Elaboración propia con información del portal de internet de la ASF.

Las auditorías al gasto federalizado tienen como principal objetivo, verificar que estos recursos se ajusten al Presupuesto de Egresos de la Federación y fundamentadas en la normatividad en la materia y sus propósitos, y, en caso de detectar alguna irregularidad en dicha verificación, la ASF cuenta también con las facultades requeridas para promover diferentes acciones ante las autoridades competentes, para su investigación y, en su caso, para la imposición de las sanciones correspondientes.

En algunos casos, este tipo de auditoría se reduce a la comprobación de la gestión de los recursos públicos a través de la presentación documentación, que verifique que ejercicio de los recursos se apege a la finalidad establecida, asimismo, la adecuada solventación de las observaciones realizadas en previas auditorías, en el caso de las observaciones derivadas del proceso de fiscalización del ISAF a los municipios.

Al respecto, Pineda y Salazar concluyen lo siguiente:

en las observaciones sobre gastos no comprobados o comprobación insuficiente cabe preguntarse si dichas comprobaciones no son sólo cuestión de conseguir las facturas, documentación y autorizaciones internas necesarias para ser solventadas y presentadas de manera que se subsane la deficiencia y falta administrativa. Si este tipo de observaciones se reduce a comprobaciones de papel, podemos estar seguros de que este tipo de fiscalización no está sirviendo para detectar y combatir el uso indebido y malversación de los recursos públicos (Pineda y Salazar, 2011: 173).

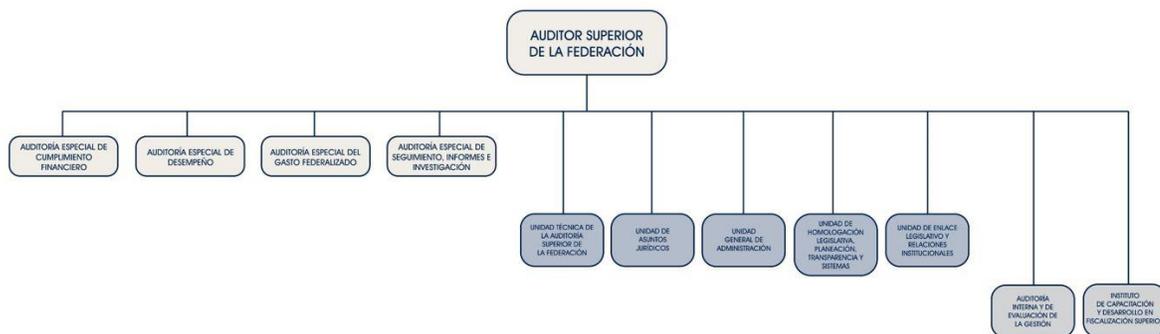
Además, con relación a la promoción de sanciones, se establece que, en la mayoría de los casos, aunque se señale el desvío de millones de pesos o casos graves de fallas administrativas, éstas son consideradas de tipo técnico-administrativo. Aunado a lo anterior, es común un desajuste importante entre el tiempo transcurrido desde que se detectan las irregularidades, y la

activación de los procedimientos en que las autoridades competentes aplican las sanciones correspondientes, y, aún ocurren casos, donde el seguimiento de las resoluciones de las observaciones hechas a las entidades auditadas, queda en el olvido (Pineda y Salazar, 2011).

Por otro lado, la ASF contempla para llevar a cabo sus acciones las siguientes direcciones (las cuales se observan en la figura 5): Auditoría Especial de Cumplimiento Financiera, Auditoría Especial de Cumplimiento de Desempeño, Auditoría Especial del Gasto Federalizado y la Auditoría Especial de Seguimiento, informes e investigación. Como observamos, la Dirección de Auditoría Especial al Gasto Federalizado es la instancia interna de la ASF que fiscaliza el gasto de las aportaciones federales en las entidades federativas.

También, para este mismo fin, la ASF tiene las siguientes unidades administrativas: Unidad Técnica de la ASF, Unidad en Asuntos Jurídicos, Unidad General de Administración, Unidad de Homologación Legislativa, Planeación, Transparencia y Sistemas, Unidad de Enlace Legislativo y Relaciones Institucionales, Auditoría Interna y de Evaluación de Gestión, y, por último, el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, las cuales tienen como finalidad fungir como apoyo en el cumplimiento de sus funciones.

Figura 3. Organigrama de la ASF



Nota: portal de internet de la ASF.

Derivado de lo anterior, y conforme al artículo 16 del Reglamento Interior de la ASF, se establecen los lineamientos generales de organización interna del Auditor Superior, las direcciones y unidades que componen a esta institución. Con respecto al gasto federalizado, en el artículo 16 se establecen las facultades de la Dirección Especial del Gasto Federalizado, la cual tiene como objetivo llevar a cabo las diversas funciones en materia de planeación, coordinación, supervisión y evaluación del gasto federalizado en las entidades federativas y en los municipios.

Entre las principales facultades que tiene la Dirección Especial del Gasto Federalizado respecto al proceso de fiscalización superior de los fondos de las aportaciones federales de los gobiernos estatales, se encuentran las siguientes: proponer, aprobar, coordinar, seguimiento, controlar y verificar en la fiscalización intergubernamental, las cuales se encuentran de manera detallada a continuación conforme al artículo citado:

- a) Supervisar la planeación del programa de auditorías del gasto federalizado;
- b) Aprobar y supervisar la práctica de las auditorías;
- c) Proponer al auditor superior los mecanismos de colaboración con las entidades fiscalizadoras locales para la fiscalización de las participaciones federales;
- d) Coordinar y supervisar la fiscalización del origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal subordinado en las entidades federativas;
- e) Instruir que se verifique el control y registro contable, patrimonial y presupuestario del gasto federalizado;
- f) Aprobar el desarrollo de nuevas tecnologías, técnicas y procedimientos de auditorías para la fiscalización del gasto federalizado;
- g) Establecer y mantener comunicación y colaboración con las entidades fiscalizadoras locales;

- h) Aprobar y criterios y metodologías para supervisar el desarrollo y calidad de las auditorías de su competencia;
- i) Definir y aprobar las estrategias y acciones para el fortalecimiento y mejora de la fiscalización superior del gasto federalizado;
- j) Aprobar las opiniones de acuerdo con el marco jurídico, estratégico y operativo de los fondos y programa del gasto federalizado;
- k) Aprobar documentos, informes y reportes que integran la información sustantiva derivada de la fiscalización de este gasto;
- l) Autorizar y supervisar la implementación y operación de un sistema para el control y seguimiento de atención a las denuncias y solicitudes de intervención que se formulen;
- m) Proponer al auditor superior de la federación estrategias y acciones para mejorar la fiscalización de este gasto;
- n) Coordinar y supervisar la elaboración de convenio de coordinación que celebre la ASF con las entidades fiscalizadoras locales, así como la revisión sistemática de su contenido y alcance; y,
- o) Supervisar la elaboración e implementación de un programa de trabajo conjunto con las entidades fiscalizadoras locales.

En términos generales, es claro observar que la Dirección Especial de Gasto Federalizado tiene facultades fundamentales en el proceso de fiscalización intergubernamental de la ASF, tales como la planeación, aprobación y supervisión de auditorías. Además, esta funge como enlace principal con el auditor mayor con respecto al proceso de fiscalización superior de carácter intergubernamental. Por lo cual, es una pieza clave en el proceso de fiscalización superior de dichos fondos.

Recapitulando, las estrategias de fiscalización superior del gastos de las aportaciones federales ha variado durante el periodo estudiado, pero en su mayoría se ha optado por la fiscalización conjunta con las EFSL, lo cual ha diversos beneficios como proximidad y mayor alcance y profundidad de las auditorías. No obstante, la ASF tiene mejores resultados en comparación con estas entidades. Además, éstas son fuertemente criticadas por la dominación que tienen los gobernadores sobre las legislaturas y sobre estos institutos. Por lo anterior, es decir la participación conjunta con otras entidades que no tienen los mismos estándares de calidad que la ASF, la fiscalización intergubernamental ha resultado ser una de las áreas de mejora de la ASF.

Capacidades políticas.

Para empezar, toda política pública se encuentra inmersa en un contexto político, económico y social que influye en sus diferentes etapas, así como en sus resultados. En la mayoría de los casos, las instituciones públicas interactúan con otros agentes estatales o externos con la finalidad de alcanzar sus objetivos. A este tipo de capacidad se le conoce como capacidad política. En este sentido, la ASF interactúa con las diferentes instituciones que participan en el proceso de fiscalización superior; sin embargo, es importante reiterar que la función de esta institución es meramente técnica/administrativa; por el contrario, la Cámara de Diputados lleva a cabo esta función en su dimensión política.

En el caso de la revisión de la CP, su calificación depende en gran medida de la voluntad de los legisladores para activar los controles presupuestarios. Desde esa perspectiva, el sistema de partidos y la competencia electoral influyen en la capacidad institucional de la fiscalización superior, porque de sus resultados y de la conformación de la Cámara de Diputados depende la actuación de los legisladores. De tal manera que, si en la Cámara de Diputados, el partido

político en el gobierno cuente con un mayor número de diputados estos pueden tener pocos incentivos para efectuar estos controles; sin embargo, los diputados de oposición pueden actuar en diferente sentido.

Si las instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario presentan un sesgo mayoritario u oficialista, el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario tiende a ser débil e ineficaz. Si las mayorías parlamentarias o las fuerzas oficialistas gobiernan ese sistema, las posibilidades de que éste controle efectivamente al Ejecutivo o haga públicos informes contrarios a su desempeño son típicamente menores que en el supuesto de que sean las minorías o la oposición quienes lo gobiernen o al menos puedan compensar el peso de las primeras. Dos son las instituciones de gobierno críticas en este sentido: la regla de composición política de la agencia de control presupuestario – i.e. el procedimiento por el cual la composición de la agencia refleja las relaciones entre las fuerzas políticas que integran el Congreso – y su regla de votación para la toma de decisiones (Rodríguez y Bonvecchi, 2006:17).

De tal forma, que los legisladores de oposición pueden llevar a cabo sus funciones de control en dos sentidos: por un lado, implementar eficazmente los controles presupuestarios, por ejemplo, la revisión de la CP; y, por otro, utilizar estos mecanismos como negociación entre el Poder Ejecutivo. Por su parte, Rodríguez y Bonvecchi afirman que:

El papel del Poder Legislativo en el control presupuestario depende de la disposición de los legisladores a controlar al poder Ejecutivo y de la plasmación de esta disposición atribuciones constitucionales y legales pertinentes y en capacidades institucionales y organizacionales suficientes para que el Congreso ejerza tal control. La disposición de los legisladores a controlar depende de la competencia política en el sistema de partidos y de su traslación al Parlamento por medio de los sistemas electorales. La competencia política, entonces, determina la disposición a controlar, y ésta determina las atribuciones constitucionales y legales y las capacidades institucionales y organizacionales para el control con que el Legislativo contará” (Rodríguez y Bonvecchi, 2006:9).

Así pues, si no existe pluralidad política en los órganos legislativos, es decir, si la composición del Poder Legislativo está integrada en su mayoría por diputados del partido

político en el poder, los controles presupuestarios no serán eficaces debido a los intereses que persiguen estos legisladores (Fix-Zamudio, 1994). De tal manera que, la eficacia de la fiscalización superior depende en gran medida de la voluntad de los legisladores para activar estos mecanismos de control a las diferentes entidades auditadas.

Es así como existen diversas actividades de fiscalización superior que dependen de otros actores e instituciones para llevar a cabo este proceso de manera eficaz. Por tal motivo, la ASF establece relaciones institucionales con otras entidades. Se requiere del esfuerzo y la voluntad de los actores con capacidades políticas que participen en este proceso con la finalidad de cumplir los objetivos establecidos en cada una de sus etapas, y concluir el proceso de forma eficaz.

La promoción de diversas acciones derivadas de los resultados de fiscalización se relaciona con las capacidades políticas, las cuales se clasifican en correctivas y preventivas. Las correctivas se promueven ante las siguientes entidades: Servicio de Administración Tributaria, la Fiscalía General de la República y la Cámara de Diputados, según sea el caso; y las preventivas son dirigidas a los órganos internos de control de las entidades auditadas, mismas que son supervisadas por la ASF, y se tiene como fin mejorar sus prácticas administrativas. Al respecto, Rodríguez y Bonvecchi afirman que:

Las capacidades institucionales críticas son las investigativas y punitivas. Si la agencia de control presupuestario tiene, por sí sola, capacidad de requerir información al Ejecutivo bajo pena de sanciones por incumplimiento, de practicar allanamientos de las entidades bajo su jurisdicción y de promover acciones civiles y/o penales en caso de presunción o detección de irregularidades, entonces posee elevadas capacidades institucionales para el control. Si posee estas capacidades, pero su uso se encuentra sujeto a la autorización por parte de las comisiones legislativas que sean sus mandantes, entonces sus capacidades institucionales para el control tienden a ser débiles. Si, en el caso intermedio, puede ejercer por su cuenta las capacidades investigativas, pero no las punitivas, entonces sus capacidades institucionales para el

control pueden considerarse como moderadas porque la decisión última acerca de las consecuencias del control presupuestario no se encuentra en sus manos (Rodríguez y Bonvecchi, 2006: 18).

Desde esta perspectiva, derivado de la revisión que realiza la ASF al ejercicio de las aportaciones federales de las entidades federativas, las acciones promovidas son fundamentales porque con base en ellas se pueden resarcir los probables daños a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de las entidades auditadas, a la vez que mejorar sus prácticas, se considera que las capacidades institucionales de la ASF son moderadas debido a que no está facultada para imponer las sanciones respectivas. La necesidad de una acción conjunta es señalada por Merino y Arámbulo:

Para conocer el verdadero impacto de las acciones emitidas y, por tanto, de la labor de la ASF, tendríamos que conocer no solamente el dictamen de conclusión propio, sino el del resto de las instancias competentes ante las que se presentan y promueven. Ello debido a que, como ya lo señalamos, la sola denuncia o promoción de acciones, a diferencia de los resarcimientos, no representa el señalamiento de culpables o de irregularidades per se, sino solamente de posibles casos de corrupción. (Merino y Arámbulo, 2009:49).

De manera tal que la voluntad política de las autoridades, influye directamente en los resultados del proceso de fiscalización superior. Aunque la ASF es la principal autoridad en esta manera, no es la única que participa en esta función, por ejemplo, en el caso de la fiscalización superior de la CP, influye en este proceso la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública debido a que ésta analiza el Informe General de la ASF con la finalidad de realizar el dictamen correspondiente y después pasarlo al Pleno de la Cámara para someterlo a votación.

Es importante recordar que el que la ASF de por concluida una acción no representa el fin del proceso de fiscalización. Significa solamente, como se ha explicado en este apartado, que la labor de la auditoría ha terminado. El proceso de fiscalización concluye una vez que las autoridades competentes dictaminan si conforme a las pruebas presentadas por la ASF, existieron o no irregularidades en el ejercicio

de las cuentas públicas revisadas y, de ser el caso, señalan y sancionan a los responsables conforme a la Ley (Merino y Arámbulo, 2009: 40).

Así pues, estos autores afirman que el proceso de fiscalización superior continúa una vez que se hayan ejercido las auditorías y promovido las sanciones correspondientes. Por un lado, una vez entregados los informes de auditorías a la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública está facultada para elaborar el dictamen de los resultados de las auditorías del ejercicio del gasto federal, que posteriormente, será presentado ante el pleno de este órgano constitucional para su votación. Por otro lado, en el caso de la fiscalización intergubernamental las autoridades facultadas para continuar este seguimiento han sido mencionadas anteriormente.

Hay que recordar que la fiscalización no es un fin en sí misma, sino un medio para conocer cómo usan los recursos públicos y, en consecuencia, efectuar acciones tendientes a corregir desviaciones o abusos. Por definición, la fiscalización está trunca si la detección de anomalías no deriva en la implementación de medidas para la reparación de daños. Evidentemente, estas acciones son de diversa naturaleza. Algunas tienen repercusiones particulares, es decir, sus efectos se observan caso por caso. Por ejemplo, las sanciones pecuniarias, las recomendaciones y las denuncias de hechos, que realiza la ASF, tienen el propósito de modificar una situación concreta derivada de los hallazgos de una auditoría. Por otro lado, existen medidas cuyos efectos pueden extenderse a toda la infraestructura gubernamental, y no únicamente a casos individuales. Nos referimos a cambios de orden legal y a las asignaciones presupuestaciones. Precisamente; estos dos aspectos son de competencia de la Cámara de Diputados. (Portal, 2015:75).

Por consiguiente, se puede considerar que el proceso de fiscalización superior es eficaz cuando una vez efectuadas las auditorías correspondientes a las diferentes entidades fiscalizadas, y se haya detectado un uso incorrecto de los fondos públicos, se apliquen las sanciones correspondientes con la finalidad de resarcir los daños cometidos. De tal forma que, las

auditorías solamente son medios para conocer cómo ha sido el gasto de estos recursos, para que la fiscalización superior sea completa y exitosa, se requiere de la imposición de sanciones y el resarcimiento de los daños cometidos al erario.

Por otra parte, en la tabla 12 se presenta la composición de las legislaturas de la Cámara de Diputados durante el periodo estudiado, en las cuales se tuvo la participación de diputados de los siguientes partidos políticos: PRI, PAN, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia (C) que posteriormente se transformó en Movimiento ciudadano (MC), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido Encuentro Social (PES), Partido del Trabajo (PT), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Nueva Alianza (NA) y Partido Socialdemócrata (PS); también se contó con la participación de diputados que no estaban agrupados en algún partido político (SP).

Tabla 12

Composición de las legislaturas de la Cámara de Diputados 2000-2021

Legislatura	PRI	PAN	PRD	C/MC	PVEM	MORENA	PES	SP	PT	PSN	PAS	NA	PS
LVIII (2000-2003)	209	206	53	1	18	-	-	0	8	3	2	-	-
LIX (2003-2006)	223	147	95	5	17	-	-	7	6	-	-	-	-
LX (2006-2009)	106	206	127	18	17	-	-	-	11	-	-	9	5-
LXI (2009-2012)	242	142	63	-	6	-	-	3	14	-	-	8	-
LXII (2012- 2015)	212	114	104	16	29	-	-	-	15	-	-	10	-
LXIII (2015-2018)	205	109	54	20	39	47	10	4	-	-	-	12	-
LXIV (2018-2021)	46	78	11	27	13	254	26	1	40	-	-	-	-

Nota: elaboración propia con información de la página oficial de la Cámara de Diputados.

Como se observó en la tabla anterior, en la mayoría de las legislaturas el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, con excepción de las legislaturas LX y LXIV. Asimismo, como parte de este análisis, también es necesario conocer qué partidos políticos gobernaron

Sonora durante el periodo estudiado, y como se muestra en la tabla 13, en la mayor parte del periodo fue gobernado por el PRI, con excepción de 2009-2018.

Tabla 13

Gobernadores de Sonora 2001-2018

Sexenio	Gobernador		Partido político
1997-2003	Armando	López	PRI
	Nogales		
2003-2009	Eduardo Bours Castelo		PRI
2009-2012	Guillermo Padrés Elías		PAN
2012-2018	Claudia	Pavlovich	PRI
	Arrellano		

Nota: elaboración propia.

De manera tal que, las administraciones del gobierno de Sonora provinieron del PRI con excepción del sexenio de Guillermo Padrés Elías (2009-2015). En esta administración se tuvieron los mayores montos observados y número de acciones promovidas. Lo anterior resulta relevante debido a que como veremos detalladamente en el capítulo IV, en los resultados de fiscalización superior de las LXII y LXIII legislaturas el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la fiscalización superior que realiza la ASF es de naturaleza técnica/administrativa, y se distingue de la política debido a su objetividad. De tal manera que la ASF solamente registra las observaciones realizadas al ejercicio de los fondos federales. Por el contrario, la fiscalización superior de naturaleza política de dichos recursos es realizada por la Cámara de Diputados y otras entidades, aunque Portal afirma lo siguiente:

Desde nuestra perspectiva, el contacto entre la ASF y los diputados no pone en riesgo la imparcialidad ni la calidad de los informes que ésta emite, sino todo lo contrario, dicha articulación puede potenciar su alcance. Es necesario advertir que independencia no significa aislamiento ni eliminación de mecanismos de control. En realidad, en el ámbito de fiscalización superior, la independencia se relaciona con la separación entre el ente auditor y el ente auditado; la ausencia de influencias exógenas en todo el proceso de auditoría, desde la planeación hasta la ejecución y la autodeterminación de las políticas de gestión interna” (Portal, 2018:73).

De tal forma, se requiere de un trabajo en conjunto entre la ASF y la Cámara de Diputados para llevar a cabo eficazmente la fiscalización superior de los fondos federales, lo cual no significaría una falta de objetividad en este proceso, debido a que uno de los principales fines de la ASF, es brindar al órgano constitucional toda la información necesaria para calificar la CP presentada por el Poder Ejecutivo, es decir, para activar los diferentes mecanismos de control.

En lo anterior radica la importancia de interlocución entre la ASF y la Cámara de Diputados. La información que la ASF genera en gran medida, puede alimentar la discusión parlamentaria sobre reformas administrativas, transparencia, fiscal deuda pública, gasto federalizado, entre otros temas. Sin embargo, esto depende de qué tanto los legisladores aprovechen este recurso informativo. La labor técnica de la ASF, sin duda alguna, puede ser útil para la toma de decisiones políticas. En conjunto, los informes de auditoría presentan una síntesis general del desempeño del sector público y exponen evidencia concreta sobre las debilidades estructurales y los problemas operativos del aparato gubernamental” (Portal, 2015:75).

Los resultados del proceso de fiscalización superior sirven en la toma de decisiones futuras con respecto a la distribución y el gasto de los recursos públicos, por lo cual, los plazos establecidos en este proceso son relevantes (Merino y Arámbulo, 2009). Sin embargo, estos resultados no afectan el ciclo presupuestario, particularmente, en el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por tal razón se puede establecer que los gobiernos estatales tienen pocos incentivos para realizar una buena administración de estos recursos.

Lo anterior “se debe, principalmente, a los desfases en los periodos señalados constitucional y reglamentariamente para cada una de las etapas del proceso general de fiscalización” (Merino y Arámbulo, 2009:3), en otras palabras, los resultados de este proceso no se consideran en la toma de decisiones sobre presupuestación de las transferencias federales de los legisladores porque carecen de esta información en dicho momento.

Por otra parte, la Cámara de Diputados tiene a su cargo la Comisión de Vigilancia de la ASF, la cual forma parte del proceso de fiscalización superior de la CP debido a que tiene como principal propósito fungir como enlace entre este órgano constitucional con la ASF. Además, en la etapa de conclusión de la CP, la Comisión de Vigilancia de la ASF elabora el informe correspondiente que se envía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, junto con la CP, para la elaboración del dictamen correspondiente con la finalidad de someterlo a votación en el pleno.

También, con relación a la imposición de sanciones, la Comisión de Vigilancia tiene la facultad de investigar y brindar el seguimiento correspondiente a las propuestas de juicio político ante violaciones graves a la Constitución y leyes federales, y al manejo indebido de recursos federales promovidas por la ASF. En el caso de los funcionarios de las entidades federativas, solamente será declaratoria, es decir, se les comunicará a las legislaturas locales para que actúen conforme a sus atribuciones.⁴

⁴ Según el artículo 110 de la Constitución, se establece que los funcionarios que podrán ser sujetos a juicio políticos serán los siguientes: senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejo Presidente, los consejos electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los

Por otro lado, según Portal (2018) para evitar o minimizar los problemas recurrentes en el ejercicio de los recursos públicos a través de diferentes reformas, se requiere que exista sinergia entre la ASF y la Cámara de Diputados. De tal forma que la información producto de la fiscalización realizada por la ASF, aunada a las facultades del órgano institucional, resulte en mayores probabilidades de que la desviación de recursos federales en las diferentes entidades sea corregida.

A su vez, la Comisión de Vigilancia de la ASF cuenta con el apoyo de la Unidad de Evaluación cuyo propósito principal es revisar el trabajo de fiscalización de la ASF, en otras palabras, la entidad de fiscalización superior de la Federación tiene que rendir cuentas a través de dicha entidad. De esta manera, se llevan a cabo auditorías a los procesos que efectúa la ASF, y en caso de encontrar irregularidades, los funcionarios de la institución pueden recibir las sanciones correspondientes.

No obstante, la Cámara de Diputados y sus respectivas comisiones legislativas son integradas por diputados que, en mayor o menor medida, cuentan con disciplina partidaria, lo cual influye en la voluntad que tiene sus integrantes para activar los mecanismos de control a las entidades fiscalizadas. Sin embargo, en el caso de los gobiernos estatales, los actores que mayormente participan en el proceso de imposición de sanciones son sus propios órganos internos de control y la Fiscalía General de la República.

órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes, empresas de participación estatal descentralizadas, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares a éstas, y fideicomisos públicos. Asimismo, los ejecutivos de las entidades federativas, magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, o en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los miembros de los órganos que las Constituciones locales les otorgue autonomía.

Por consiguiente, la fiscalización superior se compone por el conjunto de actividades de las dimensiones técnicas/ administrativas y políticas, las cuales se llevan a cabo por diferentes instituciones tales como la ASF y la Cámara de Diputados. El trabajo de la ASF es limitado debido a que sus atribuciones solamente la facultan para realizar las auditorías, registrar las observaciones y promover las respectivas sanciones ante las autoridades competentes. En el caso de la fiscalización intergubernamental, la ASF delega la realización de las auditorías a las EFSL.

La ASF en el ámbito nacional e internacional.

A nivel nacional, la Auditoría Superior de la Federación o ASF, desempeña un papel fundamental, pues es la principal autoridad en materia de fiscalización superior en el país. A través del desempeño de sus funciones, la ASF revisa el ejercicio los recursos del gobierno federal, las transferencias federales de las entidades federativas y de los municipios, los órganos constitucionalmente autónomos y particulares. De ahí la importancia que tiene como mecanismo de control del abuso de poder de los diversos gobiernos.

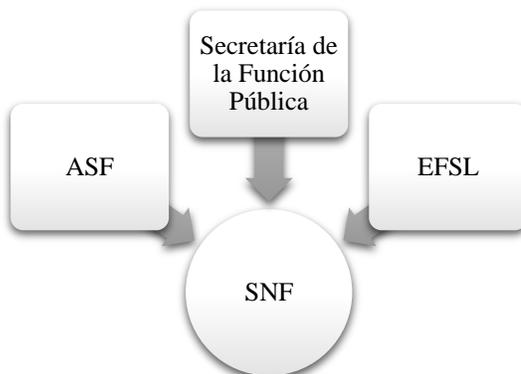
La ASF forma parte del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) de México, cuyo objetivo es establecer las acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes en materia de fiscalización desde los ámbitos respectivo a sus competencias con la finalidad de fortalecer la fiscalización en el país, a través del intercambio de experiencias, información y discusión (artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]). Este sistema es integrado por la ASF, la Secretaría de la Función Pública, las EFSL y los órganos internos de control de los gobiernos estatales.

Dentro del marco de las funciones del SNF, se encuentra la gestión de un sistema electrónico cuya finalidad es ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, a través de mecanismos de coordinación entre los diversos órdenes de

gobierno. Lo anterior se debe a que estas entidades de fiscalización, tienen diversas limitaciones que no les permiten fiscalizar todos los recursos públicos, por lo cual se requiere de diversas estrategias de coordinación para realizar un trabajo de mayor alcance.

Por lo anterior, según el artículo 40 de la LGSNA, el SNF tiene las siguientes atribuciones: a) la implementación de políticas públicas en la materia de fiscalización superior, mecanismos de coordinación con las instancias integrantes del SNF y el manejo de información en dicha materia que estas entidades generen. Con ello, se cuenta con un panorama general del trabajo de revisión de los recursos públicos. A nivel federal, a través de un trabajo coordinado con las diversas instancias en la materia, este sistema se integra según se expone en la figura que se muestra a continuación:

Figura 4. Conformación del Sistema Nacional de Fiscalización



Nota: Elaboración propia con información de LGSNA.

A su vez, el SNF se encuentra conformado por un Comité Coordinador, el cual se debe integrar por el titular de la ASF, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros de las entidades de fiscalización superior locales que rotan su participación. La integración de la ASF y la Secretaría de la Función Pública es de carácter permanente. De manera que, este sistema conjunta todas las entidades de control presupuestal en México, tanto de carácter interno como externo con la finalidad de fortalecer el proceso de fiscalización en el país.

Por otro lado, SNF forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que, según el artículo 1 de la LGSNA tiene como objetivo establecer los lineamientos generales entre diversas entidades de todos los ámbitos de gobierno en materia de prevención, detección e imposición de sanciones ante la comisión de las faltas administrativas y hechos de corrupción, y la fiscalización y el control de los recursos públicos. Este sistema está compuesto por un comité Coordinador, un comité de participación ciudadana, el comité rector del SNF y los sistemas locales.

Asimismo, conforme al artículo 10 de la LGSNA, El Comité Coordinador es la instancia encargada de diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción en México. Este está integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, el titular de la ASF, el titular de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos personales y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículos 8 y 10 de la LGSNA).

De igual manera, conforme al artículo 25 de la LGSNA, se establece la conformación de la Secretaría Ejecutiva del SNA con la finalidad de fungir como órgano técnico de apoyo del Comité Coordinador del sistema. Esta secretaría es considerada como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. También, cuenta con autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus funciones.

Igualmente, conforme al artículo 48 de dicha ley, el Comité Coordinador emite las bases del funcionamiento de la plataforma digital nacional, que está conformada por: sistema de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; sistema de servidores públicos que intervengan en contrataciones públicas; el sistema nacional de servidores públicos sancionados y particulares sancionados; sistema de información

y comunicación del SNA y SNA; sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; y, por último, el sistema de información pública de contrataciones.

En resumen, la ASF forma parte del Sistema Nacional de Fiscalización Superior, y a su vez, del Sistema Nacional Anticorrupción. Estas instancias tienen como objetivo principal fortalecer la fiscalización y el combate a la corrupción en México, y contribuyen a que los esfuerzos y estrategias sean enfocados hacia una misma dirección.

Organización internacional de las entidades fiscalizadoras superiores.

En el ámbito internacional, la ASF pertenece a la INTOSAI que está conformada por las Entidades de Fiscalización Superior de diversos países. Esta organización internacional cuenta con autonomía e independencia, y tiene la característica de ser apolítica, en otras palabras, tiene una naturaleza meramente técnica cuyo objetivo es el fortalecimiento de la fiscalización superior. Además, tiene como propósitos los que se presenten a continuación:

- Fomentar el apoyo mutuo;
- Para fortalecer el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias;
- Para actuar como porta voz, reconocido globalmente de las EFS dentro de la comunidad internacional;
- Para elaborar normas para las auditorías del sector público; y,
- Fomentar la buena gobernanza y promover el desarrollo de las capacidades, la cooperación y una continua mejora del rendimiento de las EFS.

En pocas palabras, la participación de la ASF en la INTOSAI tiene como fin conocer e intercambiar experiencias internacionales en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas entre estas entidades, a partir de su discusión. De igual manera, realizar un ejercicio de comparación entre estas, con el objetivo de contrastar los errores y los aciertos de los diversos

organismos institucionales de fiscalización, lo cual nutre el proceso de fiscalización y el cumplimiento de las funciones de la ASF. Además, sirve para actualizarse e implementar mecanismos innovadores en la materia.

Derivado de lo anterior, la ASF es uno de los esfuerzos más relevantes en el fortalecimiento de la fiscalización superior y rendición de cuentas en México, e incluso, durante el periodo estudiado, se han llevado a cabo diversas reformas al marco legal en esta materia para robustecer sus capacidades institucionales, y de esta manera, realizar eficazmente sus funciones, aunque tiene limitaciones importantes debido a que la conclusión de este proceso, depende de otras autoridades en la materia, como la Cámara de Diputados y las autoridades facultadas para imponer las sanciones correspondientes.

En primer lugar, los recursos destinados a la ASF para llevar a cabo sus funciones, concretamente, en la fiscalización de los fondos de aportaciones federales ejercidas por el Gobierno del Estado de Sonora han sido suficientes (al menos a partir de 2007) debido a que la mayoría de estos recursos han sido fiscalizaciones, y los montos auditados han ido aumentando, aunque como se mencionó anteriormente, hasta el 2016, parte de estos recursos han sido fiscalizados por las EFSL, lo cual disminuye los costos de este proceso.

En segundo lugar, la ASF tiene a su disposición diversos recursos que indudablemente contribuye positivamente en la realización de sus funciones. En ese sentido, la ASF cuenta con un personal con el perfil ideal debido a los requisitos de ingresos y permanencia debido a que cuenta con el filtro adecuado para ello. Además, cuenta con el Sistema Profesional de Fiscalización. Sin embargo, en la revisión de las transferencias federales ejercidas por las entidades federativas, la ASF en la mayor parte del periodo, fiscaliza estos recursos en conjunto

con el ISAF, que tiene una dinámica distinta. Sin embargo, como se mencionó, en 2016, se eliminó el PROFIS.

Aunque, si bien existen algunos beneficios de la descentralización de la fiscalización superior, los cuales han sido mencionados anteriormente, una de las desventajas principales, se debe al hecho de que como estrategia de esta descentralización, se han implementado convenios de fiscalización con las EFSL, las cuales tienen como una de sus principales críticas y puntos débiles la tendencia a ser influenciadas por el gobernador en turno, de manera tal, que este proceso en lugar de tener un carácter estrictamente técnico- especializado, puede desviarse en el logro de sus objetivos, ya que pueden inmiscuirse tácitamente en este proceso, intereses políticos y partidistas determinados.

En tercer lugar, la ASF solamente registra las observaciones derivadas del proceso de fiscalización de estos fondos; además, promueve las acciones correspondientes ante las autoridades competentes, de manera tal que, aunque la entidad de fiscalización superior de la federación lleva a cabo un seguimiento de las acciones promovidas, son otras instancias quienes concluyen con este proceso. Es por ello que una de las principales funciones de esta entidad sea brindar la información técnica necesaria para activar los controles del poder en el ejercicio de estos de estos recursos. Según Valles:

La fiscalización e intervención de la actividad financiera estatal, al margen de cualquier connotación política, y de acuerdo con las técnicas contables, jurídicas y económicas. No va a haber en ningún caso, ni la apreciación subjetiva, ni la reacondicionada porque estas se basan eminentemente en premisas ideológicas o políticas establecidas. Para su ejecución deberá imperar la máxima pulcritud técnica. Este no impide ningún caso, que los órganos encargados de su realización pueden formular las sugerencias, observaciones y propuestas que consideren oportunas desde sus perspectivas objetiva y técnica (Valles, 2001: 147).

Por consiguiente, las capacidades institucionales de la ASF para llevar a cabo la fiscalización superior de las aportaciones federales, se encuentran circunscritas al aspecto técnico- administrativo, aunque la ASF cuenta con recursos humanos capacitados y recursos financieros que han permitido la realización de esta función satisfactoriamente, existen otros elementos que repercuten en el cumplimiento de sus funciones, tales como; a) no cuentan con representación en las entidades federativas ni regionales, por lo cual se han implementado diversas estrategias para auditar estos recursos, sin embargo, éstos no han perdurado a lo largo del periodo; b) debido a la firmas de convenios de colaboración con las EFSL son los mismos gobiernos estatales que fiscalizan el ejercicio de los recursos mencionados; y c) no se garantiza que se impongan las sanciones correspondientes.

Capítulo 4. Resultados de la Fiscalización Superior de las Aportaciones Federales al Gobierno del Estado de Sonora del 2001 al 2018

El objetivo principal de esta tesis es analizar los resultados de la fiscalización que la ASF realizó al uso de las aportaciones federales transferidas al Gobierno del Estado de Sonora entre 2001 y 2018. Este capítulo está destinado precisamente a ello. Aquí se presentan las proporciones de estos recursos con respecto al Presupuesto de Egresos del gobierno estatal; también, los resultados de las auditorías practicadas a los siete fondos de las aportaciones federales. Los datos presentados están publicados en la página de la ASF. La tarea principal de este capítulo es ordenar la información, explicarla y, sobre todo, estudiar los montos señalados.

Para comenzar, el gasto federalizado se clasifica en programable o en transferencias condicionadas y en participaciones federales. Por un lado, el gasto programable se encuentra etiquetado, en otras palabras, su ejercicio se debe ejercer exclusivamente a lo previamente establecido; mientras que por otro lado, las participaciones federales son consideradas como de libre disposición hacendaria de los gobiernos estatales y conforme al Presupuesto de Egresos del Gobierno estatal, es decir, los gobiernos subnacionales deciden a que rubros serán destinados, aunque también se encuentran sujetos a ser auditados por la ASF (ASF, 2017).

Es así como el gasto programable se compone de los recursos transferidos a los gobiernos estatales y municipales, y fueron creados a través de diferentes convenios del gobierno federal con estos gobiernos. Estos recursos se componen por las aportaciones federales y convenios de colaboración. El gasto programable constituye uno de los principales ingresos de estos gobiernos, y están destinados a fines y programas específicos previamente establecidos. De ahí la importancia de la vigilancia y control de la ASF sobre el ejercicio de estos recursos.

De este modo, como se mencionó anteriormente, las participaciones federales son transferidas como parte del sistema de coordinación fiscal. Dichos recursos son de libre disposición para los gobiernos estatales, y durante el periodo de 2001 a 2016, no eran fiscalizados por la ASF, sino por las EFSL; sin embargo, a partir la publicación de la LFSRCF de 2016, se facultó a la ASF para realizar su fiscalización. De manera que, a partir de 2017, la ASF aumentó su universo auditable, y realiza auditorías a todo el gasto federalizado.

Los convenios de colaboración que el gobierno federal realiza con las entidades federativas, son la base legal para realizar aquellas transferencias que tienen como finalidad el fortalecimiento y/o contribución para solucionar problemas públicos específicos. Los montos transferidos a estos convenios son menores en comparación a las participaciones federales. Cada uno de estos convenios de colaboración tiene su propio objetivo y sus propias reglas de operación.

En el caso de las aportaciones federales, estos recursos se componen por 7 fondos, y tienen como objetivo el fortalecer la política federal en diferentes ámbitos. Por lo cual, estos recursos están destinados a diferentes rubros específicos, tales como los servicios de salud, la educación tecnológica y de adultos, la infraestructura educativa, el combate a la pobreza extrema y la seguridad pública. Específicamente, los fondos que se revisan en este estudio son los siguientes:

- Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP);

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante mencionar que en la presente investigación solamente se toman en consideración para su análisis, los fondos destinados a los gobiernos estatales. Es decir, se excluye el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el cual está destinado a los gobiernos municipales, puesto que el presente estudio solamente tiene como propósito analizar las observaciones realizadas a la administración pública directa del Gobierno del Estado de Sonora. Por lo tanto, solamente se estudian los resultados de fiscalización superior de los siete fondos antes mencionados.

Respecto a la configuración de estos fondos, durante el periodo de 2001 a 2016 se han llevado a cabo diversas modificaciones, aunque hay algunos fondos que se han mantenido iguales. Algunos de los cambios han sido simples como el cambio de su denominación, pero hay otros que son más significativos, por ejemplo, la reconfiguración de los fondos, implementadas, principalmente a partir de 2007. Uno de los cambios realizados fue la descentralización de los recursos dirigidos al FAM con la intención de crear el FAETA.

En resumen, una de las características de las aportaciones federales es que son programables o etiquetados, en otras palabras, su gasto debe destinarse a los fines establecidos en la LCF y en las respectivas reglas de operación, por el contrario, podrían ser señalados por la ASF como observaciones y ser objeto de sanciones. De manera que los gobiernos estatales se encuentran obligados a ejercer estos recursos con base a la normatividad aplicable.

Dimensión de las Aportaciones Federales en el Presupuesto Estatal.

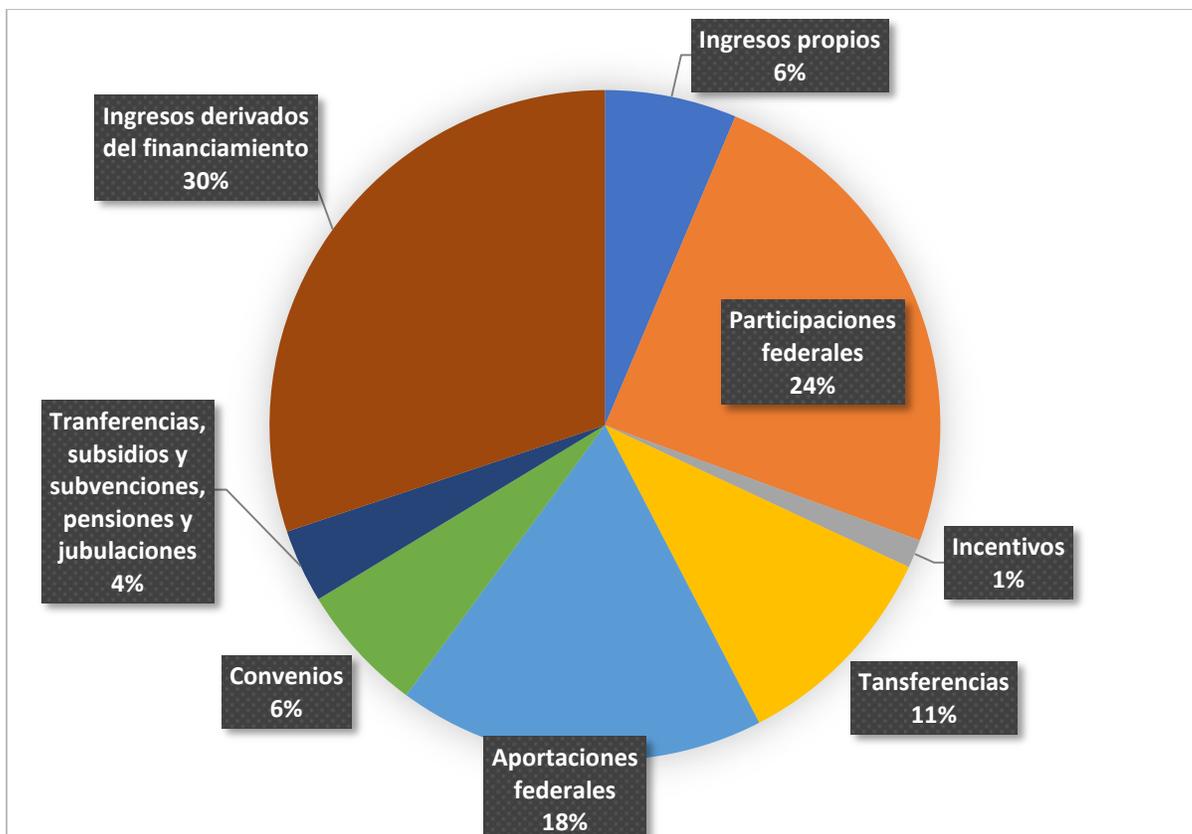
En esta sección se analiza la composición del ingreso del Gobierno del Estado de Sonora a fin de dimensionar y conocer la importancia que tienen las aportaciones federales en sus

ingresos. Asimismo, se busca comprender el alcance y profundidad que tiene la ASF en la revisión y el control del gasto estatal. Igualmente, se tiene como propósito conocer qué porcentaje del gasto estatal y de las aportaciones federales es observado por la ASF como parte de los resultados de la fiscalización superior.

Es importante dejar en claro que los ingresos del gobierno del Estado de Sonora. se clasifican de la siguiente manera: en primer lugar, en los ingresos propios que se integran por los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos; en segundo lugar, en las transferencias federales, en otras palabras, los recursos que el gobierno federal le transfiere que se integran por las aportaciones federales, las participaciones federales, convenios y las aportaciones extraordinarias; y, por último, en los ingresos derivados del financiamiento, es decir, la deuda pública estatal.

Así pues, en la figura 5 se observa que las transferencias federales corresponden a los mayores ingresos del Gobierno del Estado de Sonora debido a que las participaciones federales representan el 24% de sus ingresos y las aportaciones federales el 18%. De manera que, dichos recursos tienen gran relevancia en este gobierno, y, por lo tanto, también su fiscalización.

Figura 5. Composición del ingreso del Gobierno del Estado de Sonora en 2018



Nota: elaboración propia con información de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2018.

Por otro lado, en la tabla 15 se muestra que los ingresos totales del gobierno estatal correspondieron a un monto de 89, 480, 402, 679 millones de pesos que se constituyen principalmente por las transferencias federales, pero también por los ingresos derivados del financiamiento, que corresponden al 30% de los ingresos totales del gobierno estatal. Los ingresos propios tienen poco impacto en el total de los ingresos. De manera que la ASF tiene una gran responsabilidad en la revisión del ejercicio de estos recursos.

Tabla 15

Ingresos del Gobierno del Estado Sonora en 2018

Concepto	Ingresos	Porcentaje
Impuestos	3,082,459,540	3%
Cuotas y aportaciones de seguridad social	1,714,304,139	2%
Derechos	97,604,817	0%
Productos	725,010,450	1%
Ingresos por venta de bienes y servicios	69,255,530	0%

Participaciones federales	21,682,576,477	24%
Incentivos derivados de la colaboración fiscal	1,225,889,620	1%
Transferencias	9,333,905,280	10%
Convenios	0	0%
Otros ingresos de libre disposición	0	0%
Total, de ingresos de libre disposición	37,931,005,853	42%
Aportaciones federales	15,843,960,232	18%
Convenios	5,559,446,338	6%
Fondos distintos de aportaciones	0	0%
Transferencias, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones	3,173,554,286	4%
Otras transferencia etiquetadas	0	0%
Total de transferencias etiquetadas	24,576,960,856	27%
Ingresos derivados del financiamiento	26,972,435,969	30%
Total de ingresos	89,480,402,679	100%

Nota: elaboración propia con información de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Sonora de 2018.

Además, en la tabla 16 que se muestra a continuación, se observan los ingresos estatales durante el periodo estudiado. Asimismo, se muestran los montos de las aportaciones federales transferidos por el Gobierno Federal. De igual manera, se contemplan las muestras auditadas por la ASF como parte de este proceso de fiscalización, y sus respectivas variaciones porcentuales.

Tabla 16

Gasto del Gobierno del Estado de Sonora, ingreso por aportaciones federales y montos auditados entre 2000-2018

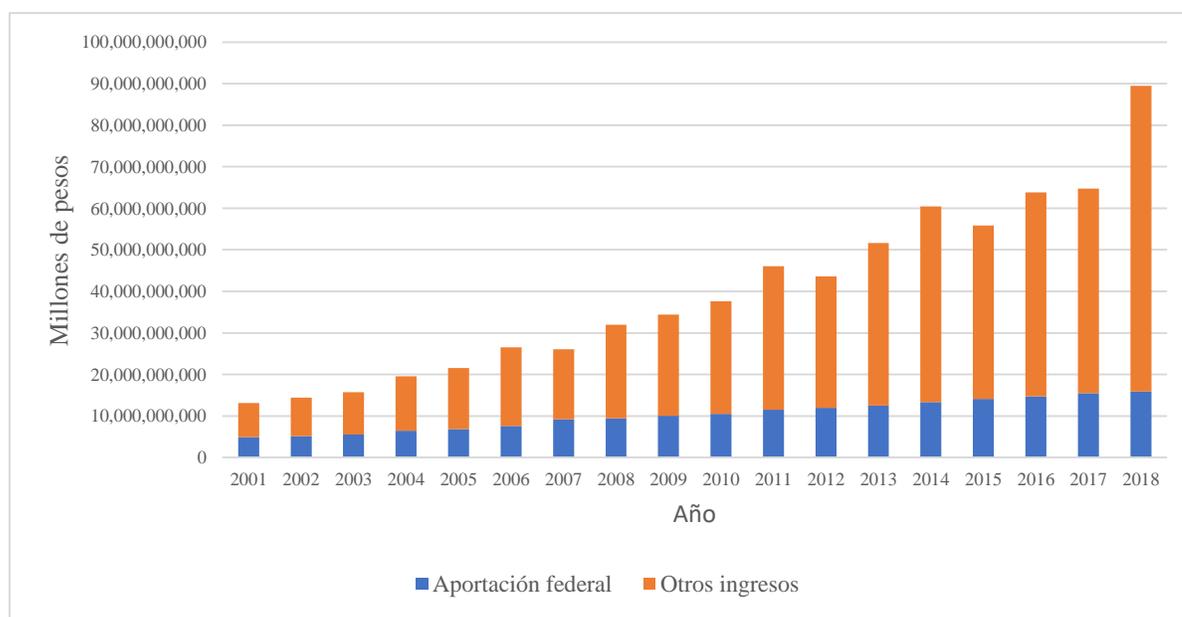
Año	Cuenta Pública	Gasto total del Gobierno de Sonora (A)	Variación porcentual anual	Ingreso por aportaciones federales (B)	Variación porcentual anual	Muestra auditada ©	Variación porcentual anual
2000		11,449,029,000		4,274,361,000			
2001		13,140,381,000	15%	4,895,474,000	15%	99,108,600	NA
2002		14,443,993,000	10%	5,151,346,000	5%	0	NA
2003		15,727,165,800	9%	5,519,224,300	7%	0	NA
2004		19,518,864,800	24%	6,454,742,900	17%	0	NA
2005		21,530,162,243	10%	6,807,437,300	5%	128,713,500	NA
2006		26,512,943,300	23%	7,579,217,500	11%	5,090,679,200	3855%
2007		26,037,409,267	-2%	9,223,341,100	22%	5,159,113,600	1%
2008		31,990,677,154	23%	9,444,543,954	2%	5,918,534,500	15%
2009		34,408,002,517	8%	10,074,786,755	7%	5,909,787,300	0%
2010		37,599,386,555	9%	10,540,401,434	5%	7,405,510,700	25%
2011		46,017,766,446	22%	11,500,724,973	9%	1,459,757,800	-80%

2012	43,592,775,996	-5%	11,933,702,037	4%	9,639,737,700	560%
2013	51,677,125,691	19%	12,500,495,254	5%	9,666,944,700	0%
2014	60,417,518,876	17%	13,335,199,085	7%	10,297,106,600	7%
2015	55,866,711,181	-8%	14,147,194,256	6%	10,030,055,000	-3%
2016	63,853,768,650	14%	14,691,987,820	4%	11,114,290,700	11%
2017	64,773,206,735	1%	15,472,504,833	5%	11,713,983,000	5%
2018	89,480,402,679	38%	15,843,960,232	2%	3,881,053,500	-67%

Nota: Elaboración propia con datos de ISAF, Cuentas Públicas del periodo de 2000-2018 e información del Sistema de Consulta Pública del portal de la ASF.

Derivado de lo anterior, los ingresos estatales han aumentado considerablemente durante el periodo de estudio. En el año 2000, éstos correspondían a un monto de 11,449,029,000 millones de pesos, y en 2018, aumentaron a un monto de 89,480,402,679. Por un lado, las variaciones porcentuales positivas más sobresalientes corresponden al 2018 debido a que los ingresos estatales aumentaron en un 38% con respecto al ejercicio fiscal anterior. Le sigue, en 2004, porque estos recursos aumentaron en un 24%. Por otro, las disminuciones presupuestales más relevantes se llevaron a cabo en el año 2015 con la reducción del 8% con respecto al ejercicio fiscal anterior.

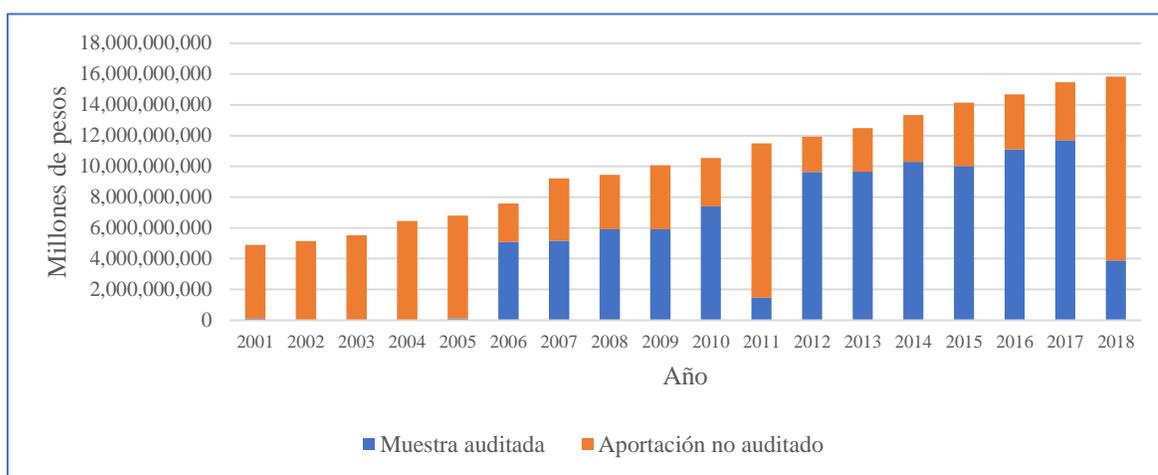
Figura 6. Evolución de las aportaciones federales y del gasto estatal, 2001-2018 (pesos a valor corriente)



Nota: Elaboración con datos de las cuentas públicas estatales (ISAF).

Los recursos de las aportaciones federales también han aumentado, pero a menor escala. En el 2000, el monto de esos recursos correspondió a un monto por 4, 274,361,000 millones de pesos, pero en 2018, estos pasaron a un monto 15,843,960,232 millones de pesos. En todos los años las variaciones porcentuales fueron positivas, entre estas destacan la correspondiente al año 2017 con el aumento en un 22% de estos recursos con respecto al año anterior; sin embargo, el menor aumento se dio en 2008 y 2018 con el 2% con respecto al año anterior.

Figura 7. Evolución de las aportaciones federales y de la muestra auditada 2001-2018 (pesos a valor corriente)



Nota: elaboración con datos de las cuentas públicas estatales (ISAF) y de la ASF.

De la misma manera, podemos observar que la proporción de los montos auditados con respecto a las aportaciones federales han variado durante el periodo. En este sentido, es relevante mencionar que, en los años 2002, 2003 y 2004 no se fiscalizaron estos fondos. Además, se destaca que, por un lado, la mayor proporción de los montos auditados fue en 2017 por un monto de 11,713,983,000 millones de pesos; y, por otro, la menor proporción de los montos revisados fue en el 2001 con 99,108,600 millones de pesos. Respecto a los aumentos, observamos que el aumento más importante se dio en 2006 en un 3855% del monto auditado con respecto al año anterior; y, en 2017 se llevó a cabo una disminución en 67% en este sentido.

Por otro lado, en la tabla 17 se muestran los porcentajes que corresponden a la columna B/A (la proporción de las aportaciones federales con respecto al gasto total de los ingresos del gobierno estatal); también, en la segunda columna se observan los porcentajes de la columna C/A (en ella se muestran los porcentajes que corresponden al monto auditado con respecto a los ingresos del gobierno estatal); y, por último, los porcentajes correspondientes a C/B (estos muestran la proporción de las aportaciones federales con respecto al monto auditado) con la finalidad de conocer el alcance de revisión y control que tiene la ASF con respecto a estos recursos.

Tabla 17

Proporción de las aportaciones federales con respecto al gasto estatal, la muestra auditada con el gasto estatal y la muestra auditada con las aportaciones federales

Año	Proporción de las aportaciones federales en el gasto estatal B/A	Proporción de la muestra auditada respecto a todo el gastos estatal C/A	Proporción de la muestra auditada respecto a la aportación federal C/B
2000	37%	0%	0%
2001	37%	1%	2%
2002	36%	0%	0%
2003	35%	0%	0%
2004	33%	0%	0%
2005	32%	1%	2%
2006	29%	19%	67%
2007	35%	20%	56%
2008	30%	19%	63%
2009	29%	17%	59%
2010	28%	20%	70%
2011	25%	3%	13%
2012	27%	22%	81%
2013	24%	19%	77%
2014	22%	17%	77%
2015	25%	18%	71%
2016	23%	17%	76%
2017	24%	18%	76%
2018	18%	4%	24%
Promedios	29%	11%	43%

Nota: las cuentas públicas de 2000-2018 e información del Sistema de Consulta Pública del portal de la ASF.

Así pues, el porcentaje de las aportaciones federales respecto a los ingresos totales del gobierno estatal correspondían en el 2000 al 37%, pero en 2018 disminuyó al 18%. Esto nos muestra el alcance y proporción de las aportaciones federales respecto a los ingresos estatales. A parte, en los porcentajes auditados con respecto a los ingresos estatales se observa que los porcentajes han variado considerablemente durante este periodo. El porcentaje más bajo se registra en los años 2002, 2003 y 2004 debido a que no se implementaron auditorías. En otro sentido, en 2001 y 2005 se auditó el 1% de todo el gasto estatal, y, por otro lado, en 2012 se registró el mayor porcentaje auditado con un 22%. Por último, es relevante señalar que entre 2017 al 2018 este porcentaje decreció en un 14%.

También, se observa que en los ejercicios fiscales en los cuales se registran los menores porcentajes de los montos auditados con respecto a las aportaciones federales corresponden a los años en los cuales no se fiscalizaron estos recursos. Sin embargo, en 2001 y 2006 solamente se registró el 2% de estos recursos auditados. También, en 2016 y 2017 se registra el mayor porcentaje auditado con el 76%. De tal manera que los porcentajes auditados en este periodo muestran cambios importantes; no obstante, en la mayoría de los casos, se audita más del 50% de las aportaciones federales.

Dichos porcentajes nos muestran, por una parte, la proporción e importancia de las aportaciones federales en el gasto estatal. En este período, las aportaciones ascendieron en un promedio del 29%, es decir, poco menos de un tercio del gasto estatal. Entonces, las aportaciones son una importante fuente de ingresos para el gobierno de Sonora. Del monto de las aportaciones federales transferidas, la ASF ha auditado entre el 0% y el 1% en los primeros años del período, hasta el 77% y porcentajes superiores al 70% en los últimos años, con excepción del

2018, debido a que se registró un descenso en la proporción del monto auditado. Estas proporciones son importantes para conocer hasta donde aplican la fiscalización federal sobre el gasto estatal. No todos los ingresos federales son auditados, aunque sí la mayor parte de las aportaciones federales, sobre todo en los últimos años del periodo.

Número de auditorías practicadas.

Las auditorías practicadas son una de las principales herramientas de la ASF para conocer la gestión de las transferencias federales en los gobiernos estatales. También, muestran el alcance que tiene la ASF sobre el control de estos recursos. De 2000 a 2018, la ASF ha realizado 10,047 auditorías al gasto federalizado en todo el país, 344 de ellas han sido realizadas en Sonora. De las cuales, 93 auditorías han sido para revisar la gestión de las aportaciones federales ejercidas por el gobierno estatal, son precisamente éstas auditorías las que se consultaron para este estudio, y cuyos resultados aquí se presentan. Cada una de estas auditorías tiene una ficha que contiene los datos y los resultados generales de la auditoría.

Por otro lado, en la tabla 18 se muestra el número de auditorías practicadas por la ASF al uso de los fondos federales del gobierno de Sonora. Entre las observaciones destacan que en 2001 solamente se practicó una auditoría, la cual fue realizada al FAM; sin embargo, es importante mencionar que, en este año, el FAM estaba compuesto por montos destinados a diversos rubros como: seguridad pública, salud, infraestructura educativa, educación y combate a la corrupción. No obstante, en todo el periodo, ha sido el menor monto auditado.

Del mismo modo, a partir de 2006, la ASF empezó a practicar auditorías con mayor regularidad al ejercicio de estos recursos debido a que se efectuaron un mayor número de auditorías, registrando el mayor número de estas en 2011 con un total de 8 auditorías realizadas en este año. De igual forma, en 2012 y 2013 se realizaron 10 auditorías, y en los siguientes tres

años la ASF practicó 7 auditorías en cada uno de estos fondos. No obstante, en 2018, este número disminuyó a 6 ya que no se auditó el FAEB.

Tabla 18

Número de auditorías al Gobierno del Estado de Sonora 2000-2018

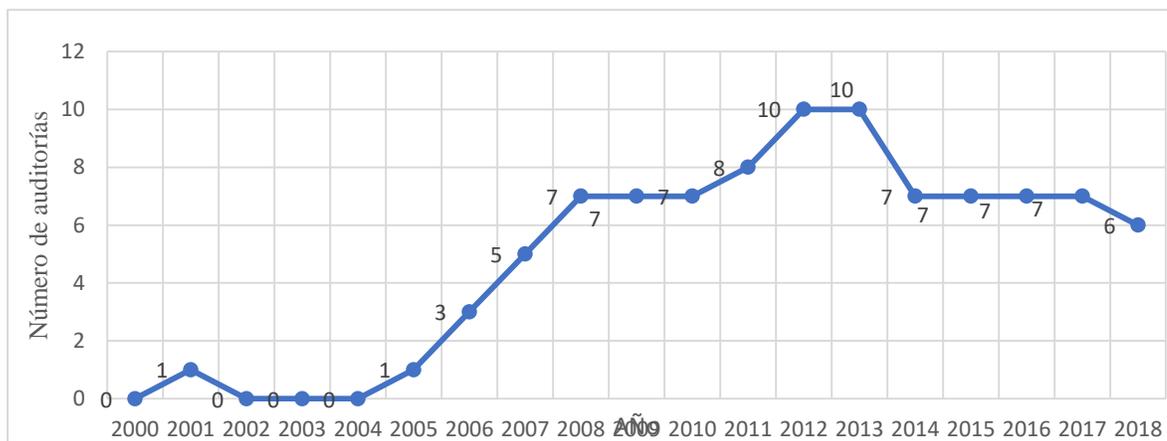
Año Cuenta Pública	FAM	FASSA	FASP	FAFEF	FAEB	FAETA	FISE	Número de auditorías
2000	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	1	0	0	0	0	0	0	1
2002	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	1	0	0	0	0	1
2006	0	1	0	1	1	0		3
2007	0	1	1	0	1	1	1	5
2008	1	1	1	1	1	1	1	7
2009	1	1	1	1	1	1	1	7
2010	1	1	1	1	1	1	1	7
2011	1	1	1	1	2	1	1	8
2012	1	2	2	1	2	1	1	10
2013	1	2	2	1	2	1	1	10
2014	1	1	1	1	1	1	1	7
2015	1	1	1	1	1	1	1	7
2016	1	1	1	1	1	1	1	7
2017	1	1	1	1	1	1	1	7
2018	1	1	1	1	0	1	1	6
Total, de auditorías practicadas	12	15	15	12	15	12	12	93

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditorías del portal de la ASF.

Al analizar y comparar el trabajo realizado por la ASF en la fiscalización de las aportaciones federales de la administración pública directa del gobierno estatal, durante el periodo estudiado, se observa que en los últimos tres años de la administración de Armando López Nogales (2001 a 2003), solamente se realizó una auditoría, la cual se practicó al FAM que contemplaba recursos dirigidos los rubros antes mencionados; sin embargo, es el menor monto

auditado registrado. Por lo cual, el trabajo en materia de fiscalización superior durante esta administración tuvo alcances limitados.

Figura 8. Evolución de las auditorías al Gobierno del Estado de Sonora por año 2001-2018



Nota: elaboración propia con datos publicados por la ASF.

También, en la administración de Eduardo Bours Castelo (2003 a 2009) se practicaron 23 auditorías con excepción de 2004. Sin embargo, a partir de 2005 se realizó la primera auditoría; al año siguiente se practicaron 6; es más, en el año 2007 se realizaron 5; y, finalmente, en 2008 y 2009 se registró el mayor número de auditorías realizadas en este sexenio con un total de 7 en cada uno de los fondos.

De igual manera, en el sexenio de Guillermo Padrés Elías (2009 a 2015) se llevaron a cabo 49 auditorías a las aportaciones federales ejercidas por el gobierno estatal, la cuales se distribuyeron de la siguiente forma 7 en 2010, 8 en 2011, 10 en 2012, 10 en 2013, 7 en 2014 y 7 en 2015. Resulta muy relevante el hecho de señalar que en este sexenio se realizó el mayor número de auditorías en el periodo del cual nos ocupamos en la presente tesis (2001-2018). También en 2011, 2012 y 2013 se llevaron a cabo dos auditorías al FAEB.

Igualmente, en el caso de los tres ejercicios fiscales fiscalizados en la administración de Claudia Pavlovich Arrellano (2015 a 2021), se han realizado un total de 20 auditorías, las cuales se distribuyeron de la siguiente forma: 7 en 2016, 7 en 2017 y 6 en 2018. Se practicaron auditorías en todos los fondos en cada uno de dichos años, con excepción del FAEB en el último año.

A juzgar por el número de auditorías, se puede observar que ha habido variaciones importantes durante los sexenios fiscalizados. Algunas de estas administraciones han sido más auditadas que otras. El gobierno de Guillermo Padrés fue el más auditado, por el contrario, la administración de López Nogales fue la menos auditada. Dichas variaciones pueden deberse a diferentes factores, por ejemplo, la organización interna de la ASF y/o una mayor preocupación por el desempeño de la gestión estatal.

Por otro lado, uno de los principales resultados de las auditorías practicadas se refiere a las observaciones realizadas por la ASF derivadas de la revisión del ejercicio de estos recursos por el gobierno estatal. Es importante aclarar que las observaciones se presentan y clasifican de la siguiente manera: determinadas, operadas, aclaradas, en procedimiento resarcitorio y por recuperar y/o aclarar. Por tal motivo, a continuación, se analizarán dichas variables derivadas de la revisión de los fondos antes mencionados.

En términos generales, las observaciones son aquellas irregularidades detectadas por la ASF en el uso de los recursos federales por las entidades fiscalizadas. Son denominadas *determinadas*, a aquellas observaciones que inicialmente detecta la ASF en el uso de dichos recursos; sin embargo, éstas pueden cambiar su estado dependiendo del proceso de fiscalización ya que derivado de la información adicional que presenten las entidades auditadas, éstas pueden pasar a ser *aclaradas y/u operadas*, o incluso *en por aclarar y/o recuperar*.

Por otra parte, en el caso de que no se hayan aclarado u operado estas observaciones pueden pasar a ser *parte de un proceso resarcitorio*, en otros términos, las entidades fiscalizadas tienen que reparar el daño a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de estas entidades. Por último, las observaciones consideradas como *por aclarar y/o recuperar* son aquellas que todavía no se han podido comprobar que fueron aclaradas u operadas, pero también hay un procedimiento de resarcimiento de los daños correspondientes.

De la misma forma, la ASF clasifica las acciones promovidas en *preventivas* y en *sancionatorias*. Por un lado, las preventivas se refieren a las recomendaciones, solicitud de aclaración y el pliego de observaciones; y, por otro, las sancionatorias se caracterizan debido a que son promovidas por la ASF a las autoridades competentes, las cuales corresponden a la promoción del ejercicio de comprobación fiscal, la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, la denuncia de hechos y la denuncia de juicio político. Éstas tienen como fin mejorar las prácticas administrativas y el resarcimiento de los daños cometidos.

Cabe señalar que las auditorías practicadas a las entidades federativas se denominan auditorías al gasto federalizado, las cuales revisan la gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos de las entidades fiscalizadas. Hay que aclarar estas auditorías solo supervisan el gasto federalizado y no incluyen al resto de los ingresos estatales. En las siguientes secciones se lleva a cabo una revisión de los resultados de las auditorías, pero no de manera global sino de fondo por fondo. De esta manera el análisis será más detallado que hacerlo de manera global.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

El FAEB es destinado para el pago de nómina del personal federal transferido a las entidades federativas. Durante el periodo estudiado, ha tenido diversas modificaciones. De 2000 al 2017, estos recursos se contemplaban como Servicios Educativos Descentralizados y Servicios

Educativos Estatales. Posteriormente, de 2008 a 2014 se le denominó FAEB. En las últimas modificaciones, del periodo de 2015 a 2018, comprende rubros adicionales como gasto corriente, gasto de operación y fondo de compensación, y se le denomina Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONEGO).

Por otro lado, entre 2006 a 2018, la ASF ha practicado 15 auditorías a dicho fondo. También es relevante mencionar que, en 2011, 2012 y 2013 se realizaron 2 auditorías al mismo fondo. Igualmente, en 2016, éste no se fiscalizó. En la tabla 19, se contemplan los recursos destinados al FAEB, y se observa que, en la mayoría de los años revisados, los montos y los porcentajes auditados tuvieron un alcance mayor al de 90%. Igualmente, por un lado, en 2010 se fiscalizaron el 99% de los recursos del fondo; por otro, en el año 2009, se registró el menor porcentaje auditado con un 78%. Sin embargo, estos porcentajes se consideran altos.

Tabla 19

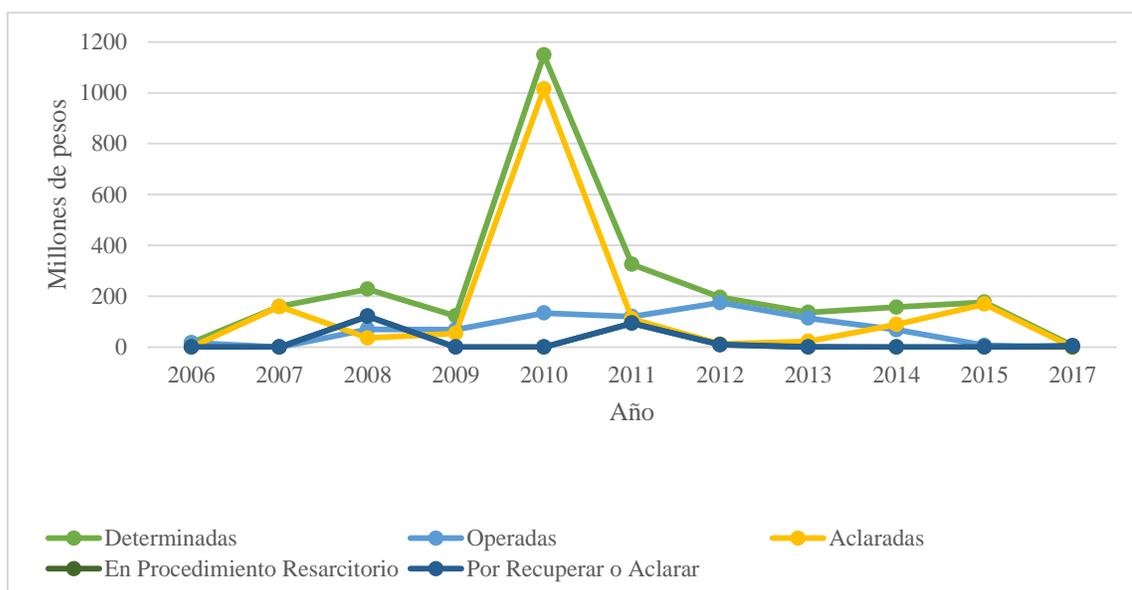
Proporción del presupuesto auditado del FAEB 2006-2017

Año	Monto auditado	Presupuesto	Porcentaje
2006	4,409,944,300.00	4,844,320,100	91%
2007	5,121,655,500.00	5,732,475,600	89%
2008	5,752,673,300.00	5,572,098,058	103%
2009	4,740,916,400.00	6,051,593,770	78%
2010	6,273,487,200.00	6,305,046,443	99%
2011	5,700,724,400.00	6,661,680,350	86%
2012	6,932,510,700.00	7,034,863,572	99%
2013	6,681,248,200.00	7,362,598,062	91%
2014	7,165,447,100.00	7,791,256,487	92%
2015	6,969,817,600.00	8,400,258,596	83%
2017	8,381,970,000.00	8,733,996,832	96%

Nota: las cuentas públicas entre 2000-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditorías de la ASF.

Aquí vale la pena observar que en la figura 9, se muestra la evolución de los montos observados del FAEB en el periodo fiscalizado. Las observaciones señaladas han variado durante el periodo; sin embargo, particularmente en 2010, se registró el mayor monto observado en comparación con el resto del periodo. Además, es relevante mencionar que en 2016 y 2017, no se registraron observaciones al fondo, esto significa que, aunque inicialmente las entidades fiscalizadas tuvieron observaciones determinadas, éstas quedaron solventadas antes de la presentación del Informe General.

Figura 9. Evolución de los montos observados del FAEB 2006-2017



Nota: Elaboración propia con datos del Sistema Público de Consultas de Auditoría.

No obstante, los años que corresponden al periodo de 2009 a 2011 se observan los mayores montos observados, los cuales corresponden al sexenio de Guillermo Padrés, resulta necesario aclarar también, que en estos años aumentó el número de auditorías en comparación con otros sexenios. Esto podría ser uno de los factores del crecimiento significativo de los montos observados, y de las acciones que se promovieron, en otros términos, hubo una mayor vigilancia a este fondo en este periodo.

De la misma manera, en la tabla 20 se muestran los montos observados al fondo entre 2006-2017, la cual indica que, en total, se observó un monto de 2,673 millones de pesos al FAEB; sin embargo, de estos montos, posteriormente, se registraron como observaciones operadas por un monto de 774 millones de pesos; asimismo, 1, 668 millones se consideraron aclaradas; 224 millones dieron lugar a un procedimiento resarcitorio; y, por último, 230 millones se encuentran por recuperar y/o aclarar.

Tabla 20

Montos Observados derivados del ejercicio de FAEB por el Gobierno del Estado de Sonora 2006 -2017 (En millones de pesos)

Año	Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2006		17.1	17.1	0	0	0
2007		159.6	0	159.6	0	0
2008		227.6	70.3	35.8	121.5276	121.5
2009		122.9	68.8	54	0	0
2010		1,148.80	133.6	1,015.30	0	0
2011		325.4	120.1	111.4	93.8543	93.9
2012		196	174.7	11.9	9.273	9.3
2013		136.6	113.8	22.4	0	0.4
2014		157.3	68.4	88.9	0	0
2015		176.4	7.1	169.1	0	0.3
2017		5.6	0.1	0	0	5.5
		2,673.30	774.1	1,668.40	224.6549	230.8

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Así pues, en la misma tabla, también se muestra que en 2009 y 2010 se registraron los mayores montos observados del FAEB; sin embargo, en 2010 se observa el mayor monto registrado con 1, 148 millones de pesos, pero estas observaciones fueron solventadas en su

totalidad, ya que fueron aclaradas y/u operadas. También, en 2017 se registró el menor monto observado con 5.6 millones de pesos, de los cuales se encuentran por recuperar y/u aclarar un monto de 5.5 millones de pesos.

Derivado de lo anterior, las acciones promovidas por la ASF ante las autoridades competentes sobre el ejercicio de estos recursos, se muestran en la tabla 21. Se observa que, en 2009, 2012 y 2013 se registró el mayor número de acciones promovidas, las cuales pertenecen a la administración de Guillermo Padrés. En cambio, el menor número de acciones promovidas se registraron en 2006 y 2007, durante el gobierno de Eduardo Bours.

Tabla 21

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAEB al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2017⁵

<i>Tipo Acción</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>
<i>Recomendación</i>	8	8	9	3	3	13	12	10	5	3	0	74
<i>Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal</i>	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
<i>Solicitud de Aclaración</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
<i>Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria</i>	0	0	1	0	0	0	4	1	1	3	0	10
<i>Pliego de Observaciones</i>	0	0	12	6	17	13	8	6	8	3	2	75
<i>Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria</i>	0	0	5	0	0	2	1	0	0	0	0	8
<i>Total</i>	8	8	27	9	20	29	25	18	16	9	2	171

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

⁵ En ese año no se fiscalizó este fondo.

En términos generales, en el periodo fiscalizado, se registraron un total de 174 acciones promovidas por la ASF sobre el uso indebido del FAEB. Las acciones registradas con mayor frecuencia corresponden al pliego de observaciones por una cantidad de 75 acciones promovidas y las recomendaciones por una cantidad de 74. Por el contrario, la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y la solicitud de aclaración se registraron con menor frecuencia con 2 cada una de ellas. Es así como, en 2008, 2011 y 2012 se registraron el mayor número de acciones.

Además, resulta oportuno conocer los estados de trámite de las acciones promovidas por la ASF a las entidades auditadas por el uso del FAEB, las cuales se muestran en la tabla 22. Se puede observar que, en su mayoría, dichas acciones se encuentran con estado de trámite concluido, por lo cual, se puede considerar que la ASF y las diferentes autoridades competentes han concluido con el proceso de fiscalización de estos recursos.

Tabla 22

Estado de trámite de las acciones promovidas al Gobierno del Estado de Sonora derivadas del ejercicio del FAEB 2006-2017

Año	Co seguimiento concluido	Procedimiento resarcitorio	Con resolución	Sobresimiento	Presentada	Nueva Acción	En Conclusión	En seguimiento	Total
2006	8	0	0	0	0	0	0	0	8
2007	8	0	0	0	0	0	0	0	8
2008	17	5	5	0	0	0	0	0	27
2009	9	0	0	0	0	0	0	0	9
2010	20	0	0	0	0	0	0	0	20
2011	14	2	2	0	0	0	0	0	18
2012	21	1	1	2	0	0	0	0	25

2013	17	0	0	0	0	1	0	0	18
2014	16	0	0	0	0	0	0	0	16
2015	7	0	0	0	0	0	1	1	9
2016	4	0	0	0	0	0	1	4	9
2017	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	141	8	8	2	0	1	2	7	169

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Por otro lado, en la tabla 23, se observan las entidades fiscalizadas y el sentido de los dictámenes de cada una de las auditorías practicadas, derivadas del uso del FAEB por el Gobierno de Sonora durante el periodo fiscalizado. Las entidades auditadas fueron los Servicios Educativos del Estado de Sonora (SEES), el Centro Pedagógico del Estado de Sonora (CPES), la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora (SHS), el Instituto de Formación Docente del Estado de Sonora (IFODES) y Secretaría de Educación y Cultura (SEC).

Tabla 23

Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora por el ejercicio del FAEB 2006-2017

Año	Entidades fiscalizadas	Dictamen
2006	SEES	Positivo
2007	SEES CPES	Positivo
2008	SEES, CPES y SHS	Positivo
2009	SEES, IFODES y SHS	Con Salvedad
2010	SEES, SHS e IFODES	Negativo
2011	SHS, SEES IFODES	Con Salvedad
2011	SEES	Negativo
2012	SEC	Con Salvedad
2012	SEES	Con Salvedad
2013	SEES, IFODES y SHS	Gestión razonable
2013	SEES	No realizó una gestión eficiente
2014	SHS, SEES e IFODES	Gestión razonable
2015	SEES, SHS e IFODES	Gestión razonable
2017	SHS, SEES y SEC	Gestión razonable

Nota: fichas de auditorías de la ASF al Gobierno del Estado de Sonora en el uso de los recursos del FAEB entre 2006-2017.

Además, según los dictámenes de las auditorías, en su mayoría, las entidades fiscalizadas realizaron una gestión razonable de los recursos del fondo; sin embargo, en 2010 y 2011, las fichas de auditorías tuvieron un sentido negativo. Concretamente, en 2011, se registraron irregularidades en las transferencias y pagos de nómina. Se determinaron 13 pliegos de observaciones, pero uno de los más significativos fue el denominado 11-A-26000-02-0626-06-001, en el cual, se presume un daño a la hacienda pública federal por un monto de 92,541,726.80 millones de pesos debido a una comprobación de gastos incompleta, por tal motivo, se desconoce el destino y ejercicio de dichos recursos.

En términos generales, aunque la ASF ha detectado irregularidades en el ejercicio de los recursos transferidos al FAEB, derivado de los sentidos de los dictámenes de las auditorías practicadas, se considera que el gobierno de Sonora ha tenido una gestión razonable de dicho fondo. Asimismo, la mayoría de las observaciones han sido solventadas. No obstante, es uno de los fondos con mayores montos observados. Por lo cual, aunque la mayoría de los dictámenes tienen resoluciones positivas, es importante tener en consideración la cantidad de los montos observados.

Aunado a lo anterior, en la tabla 24 se muestra los porcentajes correspondientes de los recursos observados con respecto al presupuesto del FAEB en cada uno de los años auditados. Se destaca que en 2010 debido a que se observó el 18% de los recursos destinados a este fondo. Por el contrario, en 2017, se registró el menor porcentaje observado con un 0.07% del presupuesto del fondo. De tal manera que, los porcentajes más altos se registran en el periodo que comprende de 2010 a 2012, los cuales pertenecen a la administración de Guillermo Padrés.

Tabla 24

Proporción de los montos observados del FAEB 2006-2017

Año CP	Presupuesto FAEB	Montos observados	Porcentaje observado
2006	4,844,320,100	17,100,000	0.35%
2007	5,732,475,600	159,600,000	2.78%
2008	5,572,098,058	222,600,000	3.99%
2009	6,051,593,770	122,900,000	2.03%
2010	6,305,046,443	1,148,800,000	18.22%
2011	6,661,680,350	325,400,000	4.88%
2012	7,034,863,572	196,000,000	2.79%
2013	7,362,598,062	136,600,000	1.86%
2014	7,791,256,487	157,300,000	2.02%
2015	8,400,258,596	176,400,000	2.10%
2017	8,529,507,737	5,600,000	0.07%

Nota: Las cuentas públicas entre 2000-2018 y Sistema de Consulta Pública de Auditoría de la ASF.

En resumen, el FAEB se destina principalmente a pago de nómina en el ámbito educativo, y ha sido fiscalizado en el periodo de 2006 al 2017. Durante dicho periodo, el 78 % de los recursos del fondo han sido auditados. Asimismo, es el fondo que ha registrado los mayores montos observados, particularmente, en el ejercicio fiscal de 2010, por lo cual se han registrado principalmente, pliegos de observaciones, los cuales, en su mayoría, tienen un proceso concluido.

Así pues, con relación a los dictámenes de las auditorías, en la mayoría, han tenido un resultado favorable. Sin embargo, una parte considerable del presupuesto ha sido observado, particularmente, en 2010. Por tal motivo, se puede concluir que, aunque en su mayoría, el gobierno de Sonora ha solventado sus observaciones, todavía quedan por recuperar y/o aclarar una parte importante de estos recursos, en otros términos, el gobierno estatal ha realizado una gestión regular sobre el FAEB.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

El FASSA se destina a la organización, control y vigilancia en la prestación de los servicios y establecimientos de salud. Este fondo se empezó a auditar a partir de 2007, y las

auditorías se realizaron a las siguientes instituciones: Servicios de Salud del Gobierno del Estado de Sonora (SSS) , la Dirección General de Innovación y Desarrollo, la Dirección de Calidad, la Dirección de Recursos Financieros, la subdirección de Recursos Humanos, la Subdirección de Recursos Materiales, la Dirección Administrativa, las Jurisdicciones Sanitarias números 1, 3 y 4, el Hospital General de Obregón, el Hospital Infantil del Estado de Sonora, el Hospital de Magdalena y los centros de salud de Obregón Centro. Así como a la Dirección General de Innovación y Desarrollo, la Dirección General de los Servicios de Salud a la Persona, la Dirección General de Enseñanza y Calidad, la Dirección General de Administración, la Subdirección de Recursos Humanos, la Subdirección de Recursos Materiales, el Almacén Estatal de Sonora, Jurisdicción Sanitaria num1, Hospital General del Estado, Hospital General de Obregón, Centro de Salud Urbano Sahuaro, Centro de Salud Rural La Colorada, Centro de Salud Rural Bacobampo y Centro de Salud Rural Bácum.

Es así como, en la tabla 25 se observan los presupuestos destinados al FASSA durante el periodo estudiado, sin embargo, por lo mencionado antes, solamente se observan los montos auditados a partir de 2007 al 2018, con excepción de 2008. Además, se muestra que en 2017, la ASF tuvo el menor alcance registrado con un 69%; por el contrario, en 2012 y 2018 se registraron los mayores montos revisados con el 89%.

Tabla 25

Proporción del FAEB auditado 2006-2017

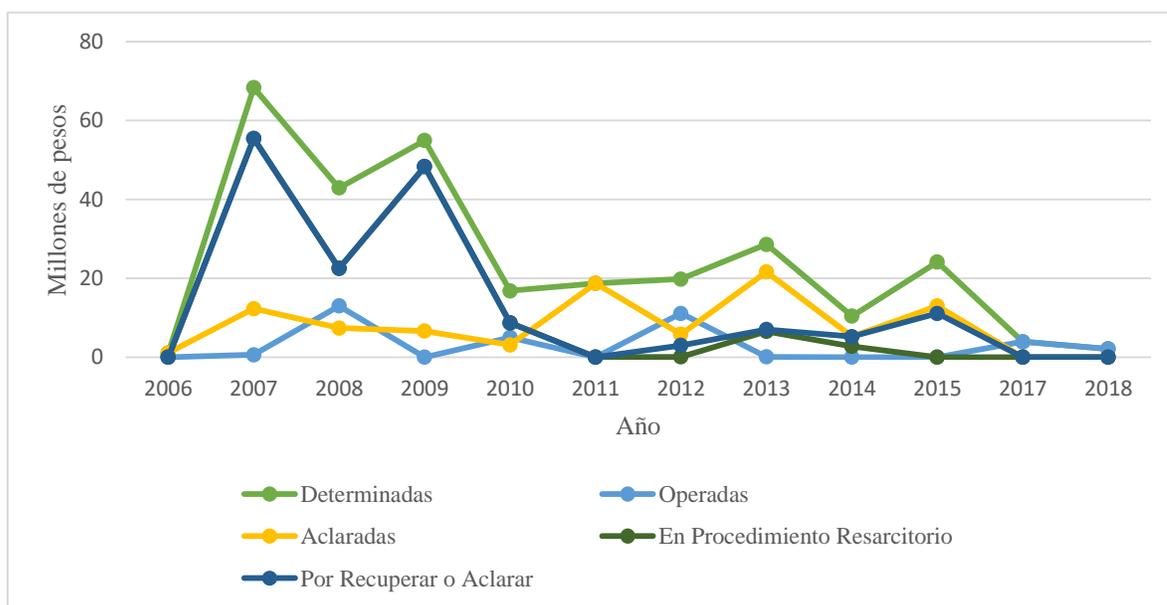
Año	Presupuesto	Monto auditado	Porcentaje
2000	\$641,134,000		0%
2001	\$766,549,000		0%
2002	\$818,708,000		0%
2003	\$895,651,700		0%
2004	\$980,917,900		0%
2005	\$990,820,200		0%
2006	\$1,170,244,900		0%

2007	\$1,215,721,700	\$1,075,552,000	88%
2008	\$1,251,112,267	\$970,377,400	78%
2009	\$1,337,895,640	\$1,071,306,000	80%
2010	\$1,399,749,637	\$1,206,453,500	86%
2011	\$1,550,464,243	\$1,176,998,600	76%
2012	\$1,680,377,917	\$1,498,242,800	89%
2013	\$1,727,890,703	\$1,428,872,500	83%
2014	\$1,873,145,092	\$1,608,534,200	86%
2015	\$2,068,756,819	\$1,651,775,500	80%
2016	\$2,230,230,580	\$1,878,433,000	84%
2017	\$2,391,042,637	\$1,645,521,900	69%
2018	\$2,500,350,137	\$2,214,776,000	89%

Nota: Las cuentas públicas entre 2000-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Como resultado de las auditorías practicadas al fondo, en la figura 10 se muestra la evolución de los montos observados del FASSA en el periodo fiscalizado, el cuál registra que los puntos más altos se encuentran entre 2007 y 2009, es decir, en los años comprendidos en dicho periodo se señalaron los mayores montos. A partir de 2010, las observaciones disminuyeron de manera importante, y se mantuvieron igual hasta concluir el periodo. Aunque las observaciones disminuyeron, es importante señalar que las observaciones por recuperar y aclarar se encuentran muy cercanas a las determinadas.

Figura 10. Evolución de los montos observados del FASSA 2006-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditorías del portal de la ASF.

Por otro lado, en la tabla 26 se muestra que, en el periodo fiscalizado, la ASF ha observado un monto de 289 millones de pesos del fondo, del cual un monto de 33.6 millones de pesos de estas observaciones se consideraron operadas; 94 millones de pesos aclaradas; 144 millones de pesos en procedimiento resarcitorio; y, por último, 161 millones de pesos por recuperar y/o aclarar. A diferencia de los otros fondos, el gobierno estatal no ha solventado la mayor parte del monto observado. En 2007, se registró el mayor monto observado determinado con 68.3 millones de pesos, del cual 55.4 millones de pesos se encuentran por recuperar o aclarar; por el contrario, en 2017, se muestra el menor monto observado con 3.9 millones de pesos, el cual fue solventado en su totalidad.

Tabla 26

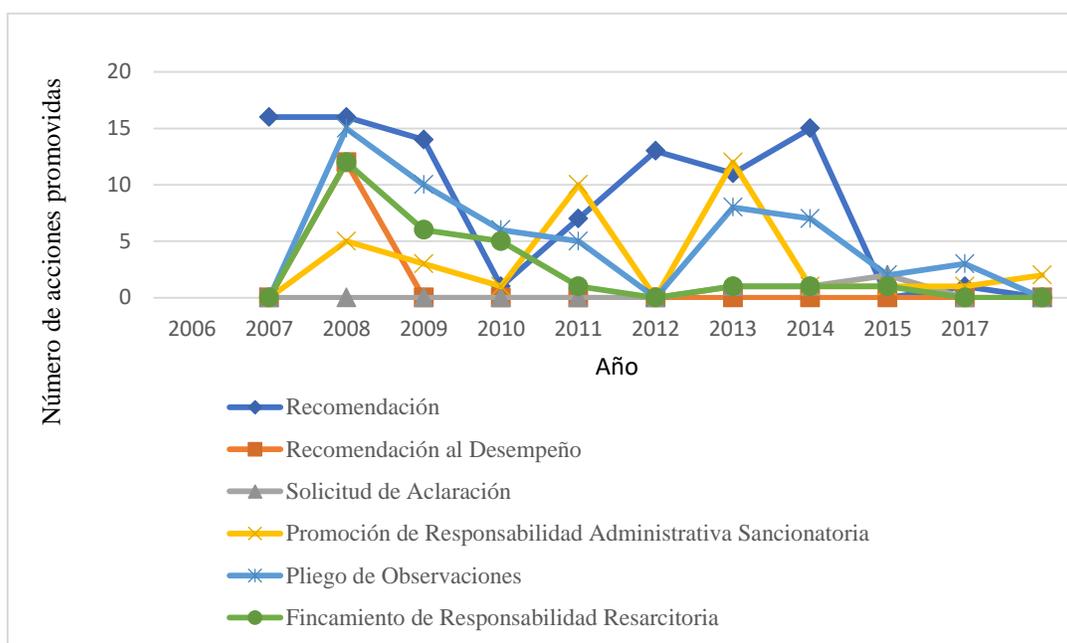
Montos observados derivados del ejercicio del FASSA por el Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018 (en millones de pesos)

Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2006	1.1	0	1.1	0	0
2007	68.3	0.6	12.3	55.4372	55.4
2008	42.9	13	7.4	22.5144	22.5
2009	54.9	0	6.6	48.3058	48.3
2010	16.8	5	3.1	8.6686	8.7
2011	18.7	0	18.7	0	0
2012	19.8	11.1	5.8	0.0978	3
2013	28.6	0.1	21.6	6.5432	7
2014	10.4	0	5.2	2.75811	5.2
2015	24.1	0	13	0	11.1
2017	3.9	3.9	0	0	0
2018	2.1	2.1	0	0	0
Total	289.4	33.6	94.6	144.32511	161.1

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

De la misma manera, en la figura 11 se muestran las acciones promovidas al gobierno de Sonora derivadas del ejercicio del FASSA entre 2007 a 2018. Como se observa, la mayoría de las acciones promovidas son recomendaciones, las cuales se registran con mayor frecuencia en 2007, 209, 2012 y 2014. También el pliego de observaciones es una de las acciones promovidas más sobresalientes, principalmente, en 2008, 2009 y 2013. Igualmente, el mayor número de finacamiento de responsabilidad resarcitoria se registra en 2008.

Figura 11. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASSA al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2007



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Por otra parte, en la tabla 27 se observan el número de cada tipo de acción promovida al Gobierno del Estado de Sonora durante cada uno de los años fiscalizados. En resumen, derivados de la fiscalización del FASSA se han originado un total de 241 acciones, las cuales se concentraron principalmente en 2007 con 60 acciones promovidas; por el contrario, en 2016 se registró el menor número de acciones promovidas con 0. Por último, las acciones que se

registraron con mayor frecuencia son las recomendaciones, el pliego de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria con 74, 64 y 52 respectivamente.

Tabla 27

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASSA al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018

Tipo de acción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recomendación	16	16	14	1	7	3	0	15	0	1	1	0	0	74
Recomendación al Desempeño	0	12	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	12
Solicitud de Aclaración	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	4
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	0	5	3	1	10	9	12	1	1	1	2	2	5	52
Pliego de observaciones	0	15	10	6	5	7	8	7	2	4	0	0	0	64
Finaciamiento de Responsabilidad Resarcitoria	0	12	6	5	1	4	1	1	1	0	4		0	35
Total, de acciones	16	60	33	13	23	23	22	25	6	6	7	2	5	241

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

En la tabla 28, se muestran los estados de trámite del total de las acciones promovidas derivadas del ejercicio de este fondo en el periodo fiscalizado. Se observa que 176 tienen un seguimiento concluido, 30 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio, 13 tienen una resolución, 3 fueron sustituidas por una nueva acción, 8 se encuentran en seguimiento y 1 fueron clasificadas con sobreseimiento. De manera que, en la mayoría de los casos, se concluyó con el proceso de fiscalización.

Tabla 28

Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASSA 2006-2018

FASSA	Con seguimiento concluido	Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	Con resolución	Sobreseimiento	En seguimiento	Sustituida por una nueva acción	Total
2006	16	0	0	0	0	0	16
2007	36	12	3	9	0	0	60

2008	21	6	5	1	0	0	33
2009	3	5		5	0	0	13
2010	21	1	1	0	0	0	23
2011	28	4	3	1	0	0	36
2012	14	0	0	0	1	0	15
2013	22	1	0	0	1	1	25
2014	2	1	1	0	0	2	6
2015	2	0	0	0	3	0	5
2016	4	0	0	0	3	0	7
2017	2	0	0	0	0	0	2
2018	5	0	0	0	0	0	5
Total	176	30	13	1	8	3	246

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría de la ASF.

Se debe agregar que, en la tabla 29 se muestran las entidades auditadas y los dictámenes de las auditorías practicadas al fondo. En términos generales, se observa que el gobierno de Sonora tuvo una gestión negativa. En la mayoría de los dictámenes, se consideró que el gobierno estatal no tuvo una administración razonable de estos recursos. En 2007, 2011, 2012 y 2013 los dictámenes fueron negativos. Por tal motivo, se puede considerar que el uso del FASSA es uno de los peores calificados.

Tabla 29

Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora por el ejercicio del FASSA 2006-2017

Año	Entidad Fiscalizado	Dictamen
2006	SSS La Dirección General de Innovación y Desarrollo; la Dirección de Calidad; la Dirección de Recursos Financieros; la Subdirección de Recursos Humanos; la Subdirección de Recursos Materiales; la Dirección Administrativa; las Jurisdicciones Sanitarias núms. 1, 3 y 4; el Hospital General de Obregón; el Hospital Infantil del Estado de Sonora; el Hospital General de Magdalena y los centros de salud de Obregón Centro; de Santa Ana, el Urbano Dr. Domingo Olivares; dependientes de los SSS y SHS	Se cumplió en términos generales
2007		En términos generales, no se cumplió

	La Dirección General de Innovación y Desarrollo; la Dirección General de Servicios de Salud a la Persona; la Dirección General de Enseñanza y Calidad; la Dirección General de Administración; la Subdirección de Recursos Humanos; la Subdirección de Recursos Materiales; Almacén Estatal de Sonora; Jurisdicción Sanitaria núm.1; Hospital General del Estado; Hospital General de Obregón; Centro de Salud Urbano Sahuaro; Centro de Salud Rural La Colorada; Centro de Salud Rural Bacobampo; Centro de Salud Rural BÁCUM, todas	
2008	adscritas a los SSS; y la SHS del Estado de Sonora	Se cumplió en términos generales
2009	SSS y SHS	Con salvedad
2010	SSS y la SHS	Con salvedad
2011	SSS	Negativo
2012	SHS y los SSS	Con salvedad
2012	SSS	Negativo
2013	SHS y los SSS	Se realizó una gestión razonable
2013	SSS	No se realizó una gestión eficiente
2014	SHS y los SSS	Se realizó una gestión eficiente y transparente
2015	SHS y los SSS	En general, se realizó una gestión razonable
2017	SSS	En general, se realizó una gestión adecuada

Nota: fichas de auditorías de la ASF al Gobierno del Estado de Sonora en el uso de los recursos del FASSA entre 2000-2017.

Con el objetivo de brindar una mayor perspectiva y comprensión sobre el uso del FASSA, lo ilustraremos con el siguiente ejemplo: En la auditoría practicada en 2015, se auditó a la Secretaría de Hacienda y a los Servicios de Salud del gobierno estatal, y una de las acciones promovidas más sobresalientes fue el pliego de observaciones 16-A-2600-02-1363-06-002, pues se presume un probable daño a la hacienda pública federal y/o a la entidad fiscalizada por un monto de 48, 015, 782 millones de pesos debido a que los recursos no se aplicaron.

Se debe agregar que este pliego de observaciones se encuentra en seguimiento, es decir, la ASF todavía no ha podido recuperar y/o aclarar el destino de dichos recursos. Por lo cual, se presumen que fueron destinados a otros fines a lo previamente establecido. Este es uno de los ejemplos más sobresalientes de utilidad de las observaciones realizadas a la administración del FASSA.

De igual manera, en la tabla 30 se muestran los porcentajes de los montos observados del presupuesto del FASSA en el periodo fiscalizado. También, se observa que, en 2007, se registró el mayor porcentaje observado con un 5.46%. Igualmente, en 2018, se registró el menor porcentaje auditado con un 0.08%. Los porcentajes más altos se concentran en el periodo de 2007 a 2009, los cuales pertenecen a la administración de Eduardo Bours, y el periodo menos auditado es el de 2015 a 2018 correspondiente a la administración de Claudia Pavlovich.

Tabla 30

Proporción de los montos observados del FASSA 2006-2018

Año	Cuenta Pública	Presupuesto FASSA	Determinadas	Porcentaje observado
2006		1,215,721,700	1,100,000	0.09%
2007		1,251,112,267	68,300,000	5.46%
2008		1,337,895,640	42,900,000	3.21%
2009		1,399,749,637	54,900,000	3.92%
2010		1,550,464,243	16,800,000	1.08%
2011		1,680,377,917	18,700,000	1.11%
2012		1,727,890,703	19,800,000	1.15%
2013		1,873,145,092	28,600,000	1.53%
2014		2,068,756,819	10,400,000	0.50%
2015		2,230,230,580	24,100,000	1.08%
2017		2,391,042,637	3,900,000	0.16%
2018		2,500,350,137	2,100,000	0.08%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2006-2018 y el Sistema de Consulta Público de Auditoría del Portal de la ASF.

En resumen, los resultados de las auditorías realizadas sobre los recursos federales asignados FASSA determinan que en los primeros años del periodo, principalmente de 2006 al 2009, se registraron los mayores montos observados registrados; sin embargo, éstos disminuyeron en los años posteriores hasta no registrarse ninguna observación. No obstante, este fondo registra el mayor número de acciones promovidas, aunque la mayoría fueron concluidas. Por tal motivo, el Gobierno de Sonora ha realizado una gestión regular de dicho fondo.

Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

El FISE se compone de recursos federales transferidos a las entidades federativas, tiene como objetivo la implementación de acciones como financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en beneficio de la población en situación de pobreza extrema, en otras palabras, su finalidad de elevar la calidad de vida de la población vulnerable de las entidades federativas. En el periodo estudiado, se mantuvo sin ninguna modificación. Este fondo se empezó a fiscalizar a partir de 2007.

Las auditorías practicadas al FISE se llevaron a cabo en las siguientes entidades del gobierno de Sonora: la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Sonora (SEDESSON), el Consejo Estatal de Concertación de Obra Pública (CECOP), la Comisión de Fomento al Turismo (COFOTU), la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR), el Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa (ISIE), la Junta de Caminos del Estado de Sonora (JCS), el Instituto de Vivienda del Estado de Sonora (INVES) y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora (COPLASON).

Ahora bien, en la tabla 31 se muestran los presupuestos destinados al FISE, los montos auditados y los porcentajes del presupuesto auditado durante el periodo estudiado. En términos generales, se observa que los recursos del FISE han sido uno de los más fiscalizados. En 2007 y 2012, dichos recursos se auditaron en su totalidad; por el contrario, en 2015, se fiscalizó el menor porcentaje registraron con un 70%. Sin embargo, como ya se mencionó, es fondo es uno de los más revisados por la ASF.

Tabla 31

Proporción del FISE auditado 2000-2018

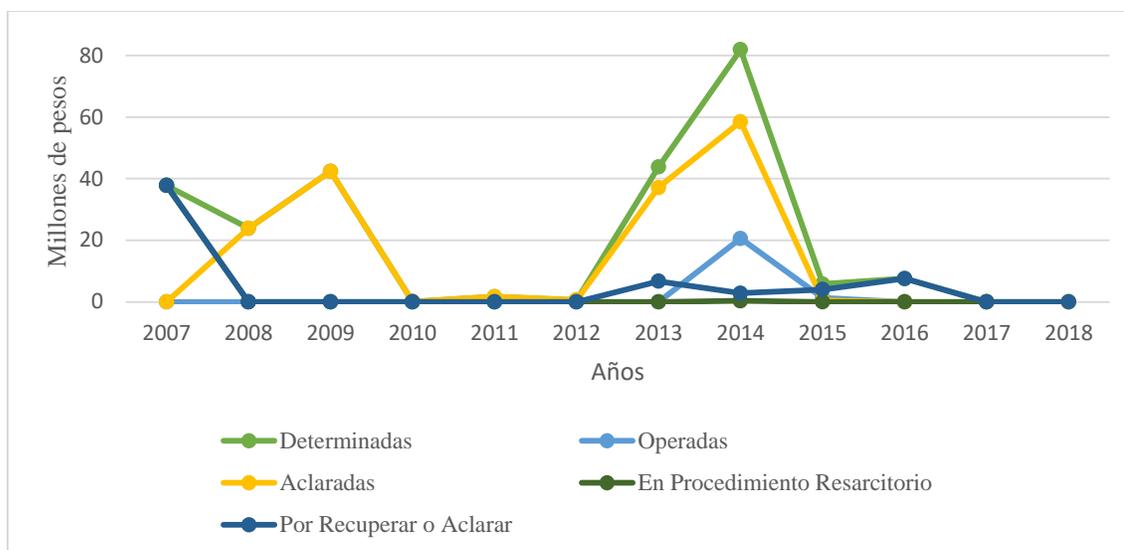
Año	Presupuesto FISE	Monto auditado	Porcentaje
2000	18,664,000	0	0%

2001	22,252,000	0	0%
2002	25,285,000	0	0%
2003	26,391,300	0	0%
2004	27,552,100	0	0%
2005	31,217,000	0	0%
2006	33,298,700	0	0%
2007	37,626,400	37,458,100	100%
2008	43,655,501	43,208,000	99%
2009	50,890,374	43,769,900	86%
2010	50,361,007	39,799,800	79%
2011	55,828,145	54,831,100	98%
2012	45,456,830	45,319,000	100%
2013	50,571,039	50,031,500	99%
2014	58,400,336	57,736,300	99%
2015	59,595,407	41,544,000	70%
2016	64,946,480	46,302,000	71%
2017	77,822,046	73,661,100	95%
2018	79,480,756	59,193,100	74%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2000-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditorías del portal de la ASF.

Asimismo, en la figura 12 se muestra la evolución de los montos observados del FISE, derivados del ejercicio del gobierno estatal en el periodo fiscalizado. Igualmente, se observa que entre 2012 y 2015, se encuentran los mayores montos correspondientes a las observaciones determinadas. De la misma manera, las observaciones aclaradas. Por lo cual, aunque el gobierno estatal tuvo observaciones, en su mayoría, fueron solventadas. En 2011 es cuando se presentaron menores observaciones.

Figura 12. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FISE por el Gobierno de Estado de Sonora 2007-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Así pues, en la tabla 32 se observa que, en total, la ASF observó un monto de 245 millones de pesos derivadas del ejercicio del FISE durante el periodo fiscalizado. De estas observaciones, 22 millones de pesos fueron operadas, 164 millones de pesos fueron aclaradas, 38 millones de pesos se encuentran en un procedimiento resarcitorio y 59 millones de pesos se encuentran por recuperar y/o aclarar. Además, en 2014 se observa el mayor monto observado con 82 millones de pesos, los cuales todavía se encuentran por recuperar y/o aclarar.; por el contrario, en 2010 se registró el menor monto observado con 0.1 millones que fueron aclaradas.

Tabla 32

Montos observados derivados del ejercicio del FISE al Gobierno del Estado de Sonora (en millones de pesos)

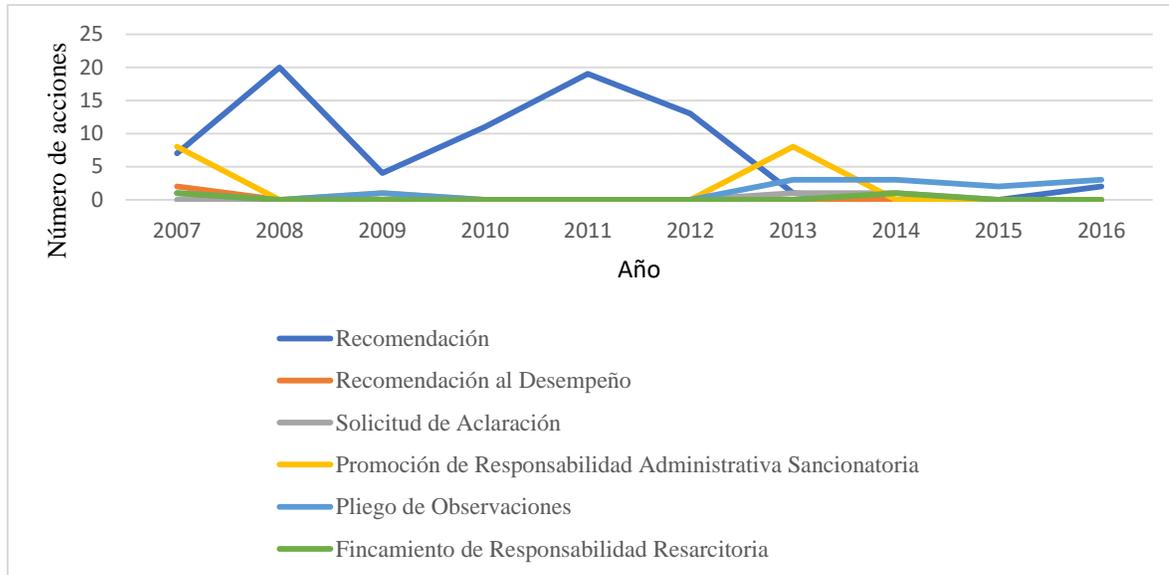
Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2007	37.8	0	0	37.8498	37.8
2008	23.9	0	23.9	0	0
2009	42.4	0	42.4	0	0
2010	0.1	0	0.1	0	0
2011	1.7	0	1.7	0	0
2012	0.6	0	0.6	0	0
2013	43.8	0	37.1	0	6.7

2014	81.9	20.6	58.5	0.33861	2.8
2015	5.8	1.3	0.5	0	4
2016	7.6	0	0	0	7.6
2017	0	0		0	0
2018	0	0	0	0	0
	245.6	22	164.7	38.18841	58.9

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Igualmente, en la figura 13 se muestran las acciones promovidas por la ASF al gobierno de Sonora como resultado del proceso de fiscalización del FISE. Se observa que las acciones promovidas aumentaron de manera importante entre 2007 a 2013; sin embargo, en su mayoría fueron recomendaciones. Asimismo, es relevante mencionar que los pliegos de observaciones se mantuvieron constantes durante 2012 a 2016, pero en menor medida que las recomendaciones.

Figura 13. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2016



Nota: Sistema Público de Consultas de Auditoría.

En concreto, en la tabla 33 se establece el número de acciones promovidas de cada uno de los años del periodo fiscalizado. En total, se promovieron 113 acciones, entre las cuales destacan 77 recomendaciones, 17 promociones de responsabilidad sancionatoria y 13 pliegos de

observaciones. Igualmente, por un lado, en 2008, se registraron el mayor número de acciones; y, por otro, en el 2015 se registraron la menor cantidad de acciones promovidas.

Tabla 33

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2018

Tipo Acción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recomendación	7	20	4	11	19	13	1	0	0	2		0	77
Recomendación al Desempeño	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Solicitud de Aclaración	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	8	0	1	0	0	0	8	0	0	0	0	0	17
Pliego de Observaciones	1	0	1	0	0	0	3	3	2	3	0	0	13
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Total	19	20	6	11	19	13	13	5	2	5	0	0	113

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

De la misma forma, en la tabla 34, se muestran los estados de trámites de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE por el gobierno estatal durante el periodo fiscalizado. Se observa que, del total de acciones promovidas, 101 tienen un seguimiento concluido, 2 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio, 1 se consideró en sobreseimiento y 7 se encuentran en seguimiento. Por lo cual, en su mayoría, se ha concluido con el proceso de fiscalización sobre estos recursos, en otros términos, las entidades auditadas solventaron las observaciones.

Tabla 34

Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE por el Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018

FISE	Con seguimiento concluido	Sustituida por una nueva acción	En conclusión	Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	En seguimiento	Total
2007	17	0	0	0	0	17
2008	20	0	0	0	0	20
2009	6	0	0	0	0	6
2010	11	0	0	0	0	11
2011	19	0	0	0	0	19
2012	13	0	0	0	0	13
2013	11	1	1	0	0	13
2014	1	1	1	1	1	5
2015	1	0	0	0	1	2
2016	2	0	0	0	3	5
2017	0	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0	0
Total	101	2	2	1	5	111

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Por otra parte, en la tabla 35 se muestran los dictámenes de las auditorías practicadas al FISE, durante todo el periodo fiscalizado y, en base a los datos, podemos decir que, en términos generales, el gobierno de Sonora no realizó una gestión adecuada de estos recursos. Aunque una parte de las observaciones fueron solventadas, solamente en 2010, 2014 y 2015 el gobierno estatal cuenta con dictámenes positivos, es decir, la administración del fondo ha sido deficiente.

Tabla 35

Dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno de Estado de Sonora derivadas del ejercicio del FISE 2007-2017

Año	Ente Fiscalizado	Dictamen
2007	SHS, SEDESSON; CECOP, la Consejo de Fomento al Turismo del Estado de Sonora (CONFETUR) y los municipios de Magdalena, Hermosillo, Rayón, San Ignacio Río Muerto, Agua Prieta, Onavas, Huachinera, Oquitoa, Bacadéhuachi, General Plutarco Elías Calles, Guaymas, Álamos, Soyopa, Benjamín Hill, Húepac y Ures.	En términos generales, no se cumplió

2008	SHS SIDUR, SEDESSONISIE, JCS y el municipio de Cajeme, Sonora.	En términos generales, no se cumplió
2009	SHS, SEDESSON, INVES, JCS y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora (COPLADESON)	Negativo
2010	SH, SIDUR, y JCS	Limpio
2011	SH; SIDUR, y JCS	Con salvedad
2012	SHS y SSS	Negativo
2013	SHS y SSS	No se realizó una gestión eficiente ni transparente
2014	SHS y los SSS	No se realizó una gestión eficiente ni transparente
2015	SHS y SEDESSON	En general, se realizó una gestión razonable
2016	La Subsecretaría de Egresos, la Tesorería del Estado adscritas a la SHS y la Dirección General de Infraestructura Social dependiente de la SEDESSON	No se realizó una gestión eficiente ni transparente
2017	SEDESSON y SHS	En general, se realizó una gestión adecuada

Nota: fichas de auditorías de la ASF en la fiscalización del uso de los recursos del FISE por el Gobierno del Estado de Sonora entre 2007-2017.

De acuerdo con los datos anteriormente presentados, podemos considerar que el gobierno de Sonora no ha tenido una buena gestión del FISE, debido a que no ha obtenido una calificación favorable por parte de la ASF. Prueba de ello es que, en 2014 se observaron recursos por un monto de 29, 267 millones de pesos, de los que no se presentó evidencia que indicara que su ejercicio se utilizó en los objetivos del fondo. Por lo cual, el gobierno estatal no ejerció los recursos del fondo debidamente.

En contraste, en la tabla 36 se observan los porcentajes del presupuesto del FISE observados por la ASF. Entre sus principales resultados, se observa que, en 2007 y 2014, se observaron el 100% de dichos recursos. Del mismo modo, en 2017 y 2018, no se llevaron a cabo observaciones.

Tabla 36

Proporción de FISE auditado 2006-2017

Año	Cuenta Pública	Presupuesto FISE	Determinadas	Porcentaje observado
2007		37,626,400	37,800,000	100%
2008		43,655,501	23,900,000	54.75%
2009		50,890,374	42,400,000	83.32%
2010		50,361,007	100,000	0.20%
2011		55,828,145	1,700,000	3.05%
2012		45,456,830	600,000	1.32%
2013		50,571,039	43,800,000	86.61%
2014		58,400,336	81,900,000	140.24%
2015		59,595,407	5,800,000	9.73%
2016		64,946,480	7,600,000	11.70%
2017		77,822,046	-	0.00%
2018		79,480,756	-	0.00%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2007-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditorías del portal de la ASF.

Por tal motivo, se considera que fue una de las mejores administraciones del fondo. Estos porcentajes no han sido constantes, por lo cual no se puede establecer que haya una mejora continua de los resultados de los recursos de fiscalización.

Por lo tanto, derivado de los resultados de la fiscalización superior sobre el ejercicio del FISE en el periodo analizado, se determina que en los primeros tres años sobresalen las observaciones realizadas; sin embargo, el año siguiente, estas se redujeron considerablemente hasta 2013 y 2014, en los cuales se registraron los mayores montos observados, pero éstos disminuyeron en el resto del periodo hasta no registrarse ninguna observación en 2017. Por otro lado, las acciones promovidas tuvieron esta misma tendencia. Además, la mayoría de las observaciones fueron solventadas. Sin embargo, la mayoría de los dictámenes son negativos.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El FAM se destina en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares, al apoyo alimentario y al apoyo asistencial; y, en un 54% a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física, particularmente, en educación básica y educación superior. Vale la pena mencionar que este fondo se ha mantenido como parte de las aportaciones federales durante todo el periodo estudiado, pero ha tenido modificaciones. Conviene señalar que este fondo se empezó a auditar desde el año 2001.

Algunos de los cambios implementados al FAM, se llevaron a cabo entre el 2000 y el 2007. Durante este periodo, los recursos del fondo se destinaban para rubros como seguridad pública, salud, educación tecnológica y educación para adultos. Sin embargo, a partir del 2007, solamente se destinaron recursos para los siguientes rubros: de asistencia social- DIF, infraestructura para la educación básica, infraestructura para la educación media superior e infraestructura para la educación superior.

También, es importante mencionar que las auditorías realizadas al FAM fueron implementadas en todos los años a las siguientes entidades: al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Sonora), el ISIE, SEC y a la Universidad de Sonora (UNISON). De tal manera que el uso de los recursos del fondo, se concentra solamente en dichas entidades.

Por otro lado, en la tabla 37 se muestra el presupuesto destinado al FAM en cada uno de los ejercicios fiscales del periodo fiscalizado, los montos auditados por la ASF, y los porcentajes de los montos auditados con respecto al presupuesto de este fondo. Se observa que el alcance de la ASF ha sido variado. En 2013, se encuentra el mayor porcentaje auditado con un 86%; por el contrario, en 2018, solamente se revisó el 44% de los recursos de este fondo. De modo que, en

comparación con el resto de los fondos de las aportaciones federales, es uno de los menos revisados por parte de la ASF.

Tabla 37

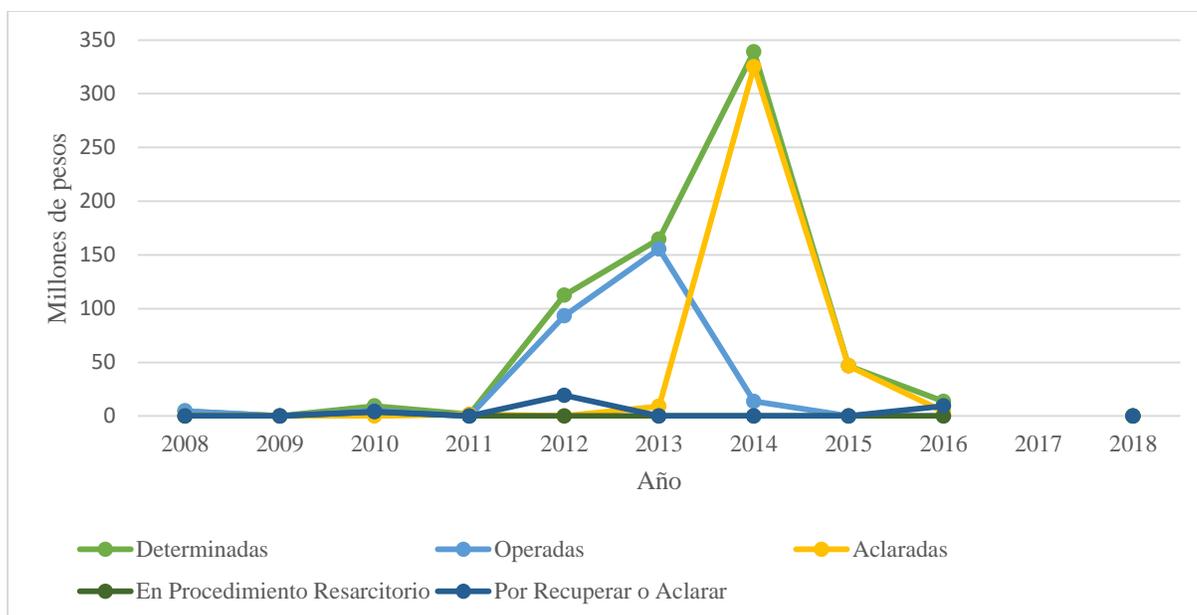
Montos auditados del FAM 2000-2018

Año	Presupuesto FAM	Montos auditados	Porcentaje
2000	541,647,000		
2001	251,938,300	99,108,600	0%
2002	315,708,000	0	0%
2003	351,742,800	0	0%
2004	545,255,700	0	0%
2005	579,964,100	0	0%
2006	635,718,900	0	0%
2007	258,103,100	0	0%
2008	279,088,008	122,653,200	44%
2009	269,291,764	219,962,100	82%
2010	297,678,678	225,085,800	76%
2011	386,059,312	190,341,200	49%
2012	368,527,476	258,310,400	70%
2013	398,648,160	343,021,000	86%
2014	432,365,575	349,272,700	81%
2015	392,250,618	229,406,200	58%
2016	490,554,883	261,648,800	53%
2017	590,814,993	283,407,800	48%
2018	609,539,820	352,851,000	58%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2000-2018 y el Sistema de Consulta Público de Auditoría del portal de la ASF.

De igual forma, en la tabla 14 se observa la evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FAM por el gobierno estatal. También se observa que éstas se concentran principalmente en el periodo 2011 al 2015. Sin embargo, aunque los montos determinados son altos, la mayoría de éstos fueron aclarados por las entidades auditadas. De manera que son pocos los montos que se encuentran en un procedimiento resarcitorio y/o por recuperar o aclarar, es decir, el gobierno estatal solventó la mayoría de las observaciones realizadas por la ASF.

Figura 14. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del Portal de la ASF.

En otro sentido, en la tabla 38 se observa con mayor claridad la situación anterior, aunque el periodo 2013-2014 se registraron los mayores montos observados, en la mayoría de los casos, estas observaciones fueron operadas y/o aclaradas con excepción del año 2012, en el cual todavía quedan por recuperar o aclarar un monto de 19.4 millones de pesos. También, es importante destacar que, en 2010, es en el único año en el cual se registraron observaciones en procedimiento resarcitorio, el cual corresponde a 4.038 millones de pesos. Por último, en total, quedan por recuperar o aclarar un monto de 32.6 millones de pesos.

Tabla 38

Montos observados derivados del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018 (en millones de pesos)

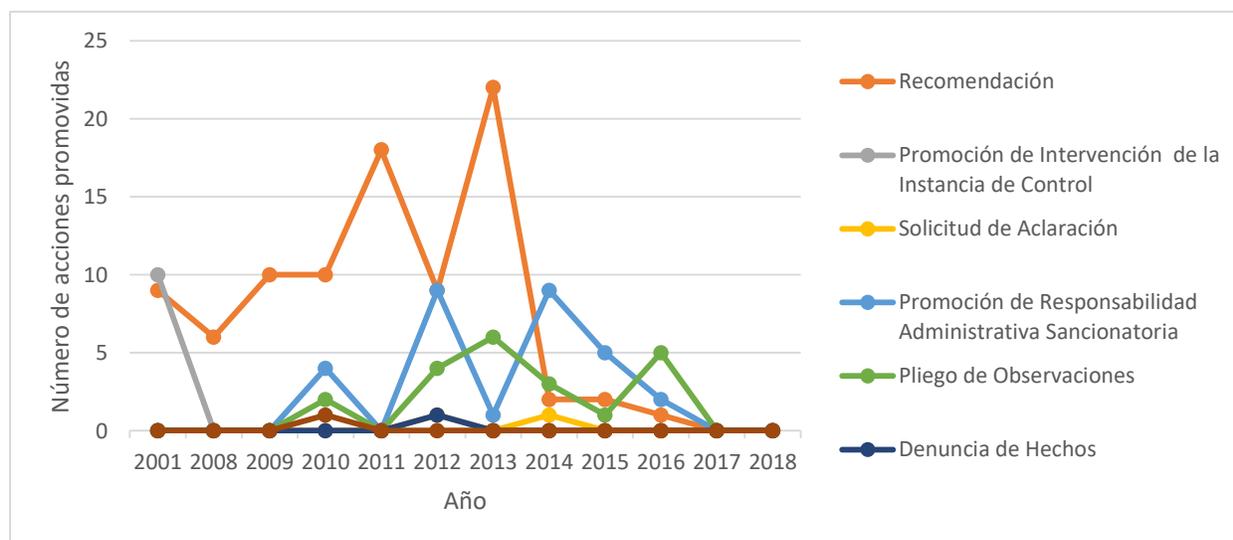
Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2008	4.6	4.6	0	0	0
2009	0	0	0	0	0
2010	9.4	5.3	0	4.038	4
2011	1.5	0	1.5	0	0

2012	5	112.	2	93.	0	0	3	19.
2013	7	164.	.6	155	9.1	0	0	0
2014	1	339.	7	13.	325	0	0	0
2015		46.7		0	46.	0	0	0
2016		13.7		0	4.4	0	0	9.3
2017		0		0	0	0	0	0
2018		0		0	0	0	0	0
Total	2	692.	.4	272	387	4.03	8	32.

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

De igual manera, derivado de las observaciones realizadas por la ASF a las entidades fiscalizadas de dichos recursos, en la figura 15 se observa la evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAM al gobierno estatal en el periodo fiscalizado. Se observa que las acciones que se registraron con mayor frecuencia fueron las siguientes: 89 recomendaciones, 30 promociones de responsabilidad administrativas y 20 pliegos de observaciones.

Figura 15. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018



Nota: Sistema Público de Consultas de Auditoría del portal de la ASF.

En la tabla 39 se observa el número de acciones promovidas por la ASF derivadas del ejercicio del FAM por el gobierno estatal en el periodo auditado. En total, se promovieron 154 acciones, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera: 89 recomendaciones, 30 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 21 pliegos de observaciones y 10 promociones de intervención de la instancia de control. Además, en 2013, 2012 y 2011, se registró el mayor número de acciones promovidas, con 29, 24 y 18 respectivamente.

Tabla 39

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAM al Gobierno de Estado de Sonora 2001-2016

Tipo Acción	2001	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Recomendación	9	6	10	10	18	9	22	2	2	1	89
Promoción de Intervención de la Instancia de Control	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Solicitud de Aclaración	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	0	0	0	4	0	9	1	9	5	2	30
Pliego de Observaciones	0	0	0	2	0	4	6	3	1	5	21
Denuncia de Hechos	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	19	6	10	17	18	24	29	15	8	8	154

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Adicionalmente, en la tabla 40 se muestran los estados de trámite de las acciones promovidas por la ASF antes las autoridades competentes. Se destaca que la mayor cantidad de acciones tienen un seguimiento concluido, solamente 9 de ellas se encuentran en seguimiento. De tal manera que, en términos generales, se presume que la entidad de fiscalización concluyó el proceso de fiscalización del uso del FAM. De igual forma, las entidades fiscalizadas atendieron a las observaciones realizadas.

Tabla 40

*Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora
2000-2018*

FAM	Con seguimiento concluido	Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	En Conclusión	Presentada	En seguimiento	Total
2001	19	1	0	0	0	20
2008	6	0	0	0	0	6
2009	10	0	0	0	0	10
2010	15	0	0	0	0	15
2011	18	0	0	0	0	18
2012	20	0	2	1	1	24
2013	28	0	0	0	1	29
2014	16	0	0	0	0	16
2015	7	0	0	0	1	8
2016	4	0	0	0	4	8
2017	0	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0	0
Total	143	1	2	1	7	154

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Por otra parte, en la tabla 41 se muestran el sentido de los dictámenes de las auditorías que la ASF realizó sobre el ejercicio del FAM por el gobierno estatal, y en términos generales, se determina que el gobierno estatal realizó una gestión aceptable del fondo. Aunque se detectaron diversas irregularidades, éstas fueron solventadas conforme a lo establecido por la ASF. No obstante, en 2011, 2012, 2014 y 2015 se registraron administraciones negativas sobre dicho fondo.

Tabla 41

*Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al ejercicio del Gobierno del Estado de Sonora del FAM
2001-2017*

Año	Entidades Fiscalizadas	Dictamen
2001	DIF Sonora e ISIE	Positivo
2008	SHS, DIF Sonora e ISIE	Positivo

2009	SHS, SEC, ISIE, DIF Sonora y la UNISON.	Limpio
2010	SHS, DIF Sonora, ISIE y UNISON	Con Salvedad
2011	SH, SEC, ISIE, DIF Sonora	Con Salvedad
2012	SHS, DIF Sonora, ISIE y UNISON	Negativo
2013	SHS, SEC, ISIE y UNISON	No se realizó una gestión eficiente ni transparente
2014	SHS, DIF Sonora, SEC, ISIE y UNISON	Gestión razonable
2015	SHS, DIF Sonora, ISIE y UNISON	No se realizó una gestión eficiente ni transparente
2016	DIF Sonora, ISIE y UNISON	No se realizó una gestión eficiente ni transparente
2017	DIF Sonora, ISIE y SHS	Se realizó una gestión adecuada

Nota: las fichas de auditorías del ASF en el uso de los recursos del FAM por el Gobierno de Estado de Sonora entre 2000-2017.

Un dato para señalar respecto a la información presentada en la tabla anterior, son los resultados de la fiscalización del FAM en 2012 ya que se le destinaron 365, 947 millones de pesos, pero solamente se auditó un monto de 259, 310 millones de pesos, el cual corresponde al 76% de los recursos del fondo. Del mismo modo, de esta auditoría se desprendió la denuncia de hechos 12-0-17100-14-0562-09-001 debido a que las entidades fiscalizadas no implementaron las medidas necesarias para que dichos recursos se transfirieran de manera eficiente a la Universidad de Sonora, no obstante, esta acción quedó solventada.

Tabla 42

Proporción observado derivado del ejercicio del Gobierno del Estado de Sonora del FAM 2008-2018

Año	Presupuesto	Determinadas	Porcentaje observado
2008	279,088,008	4,600,000	1.65%
2009	269,291,764	-	0.00%
2010	297,678,678	9,400,000	3.16%
2011	386,059,312	1,500,000	0.39%
2012	368,527,476	112,500,000	30.53%
2013	398,648,160	164,700,000	41.31%
2014	432,365,575	339,100,000	78.43%

2015	392,250,618	46,700,000	11.91%
2016	490,554,883	13,700,000	2.79%
2017	590,814,993	-	0.00%
2018	609,539,820	-	0.00%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2008-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

En pocas palabras, en la mayor parte del periodo se obtuvieron resultados favorables, debido a que, de los montos observados, la mayoría fueron recuperados y/o aclaradas; sin embargo, en el periodo de 2012 a 2016, los montos observados crecieron de manera importante. Por otro lado, la mayoría de las acciones promovidas fueron solventadas, las cuales se constituyeron principalmente por promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y pliego de observaciones. Además, es relevante mencionar que se registró una denuncia de hechos.⁶

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

El FAETA se destina a la prestación de servicios de educación tecnológica y de educación para adultos en las entidades federativas, y tiene como antecedente que, entre 2000 y 2006, los recursos destinados a estos rubros se contemplaban como parte del FAM. Sin embargo, a partir de 2007, se creó este fondo como parte de las aportaciones federales, y a partir de ese mismo año, se realizó la primera auditoría.

Así pues, las auditorías practicadas al ejercicio del FAETA por el gobierno estatal durante el periodo estudiado se llevaron a cabo a las siguientes entidades de la administración pública directa del gobierno de Sonora: al Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado

⁶ En todo el periodo revisado, solamente se registraron 3 denuncias de hechos derivadas del ejercicio de las aportaciones federales por el gobierno estatal.

de Sonora (CONALEP Sonora), el Instituto Sonorense de Educación para Adultos (ISEA), la SIDUR, JCS y el Patronato Pro-Educación de los Adultos del Estado de Sonora (Patronato).

Asimismo, en la tabla 43 se muestran los presupuestos destinados a este fondo, el cual se ha caracterizado debido a que, en cada uno de los ejercicios fiscales ha aumentado con respecto al anterior. También, se muestran los montos observados y sus respectivos porcentajes respecto al presupuesto. Los montos auditados han tenido variaciones en este tiempo, por un lado, en 2012 se registró el mayor porcentaje auditado por la ASF con un 96%; por otro, en 2008, se registró el menor porcentaje auditado en el periodo con un 23%.

Tabla 43

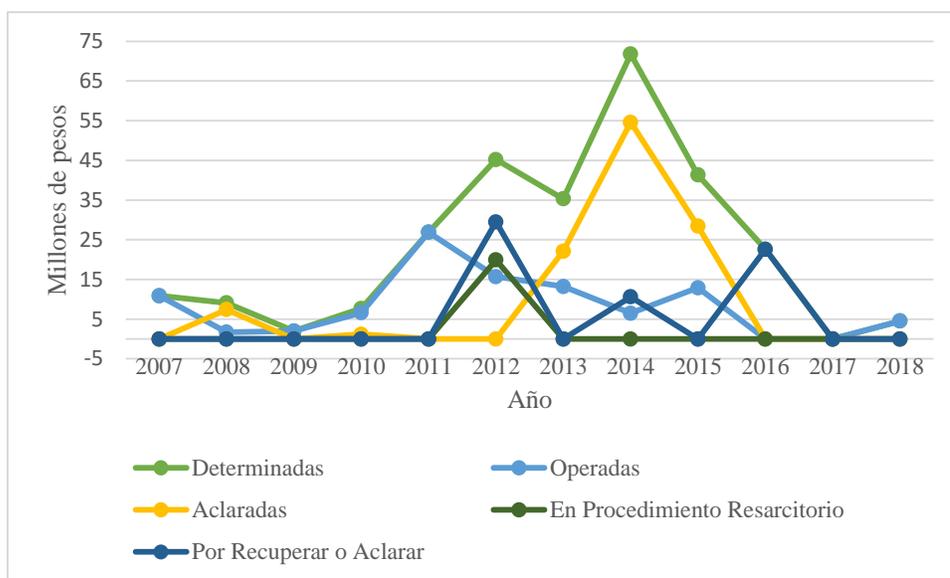
Proporción del FAETA auditado 2007-2018

Año	Presupuesto	Monto auditado	Porcentaje
2007	175,035,600	157,054,000	90%
2008	189,442,897	43,208,000	23%
2009	201,070,164	154,370,100	77%
2010	211,288,335	200,689,700	95%
2011	226,993,117	174,896,200	77%
2012	238,578,467	229,619,400	96%
2013	239,844,363	218,983,200	91%
2014	257,063,613	209,093,900	81%
2015	269,459,341	221,359,500	82%
2016	284,782,507	266,442,200	94%
2017	292,192,674	205,963,300	70%
2018	301,606,800	201,961,600	67%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2007-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditoría de la ASF.

Por otra parte, en la figura 16 se muestra la evolución de los montos observados derivados del ejercicio del Gobierno del Estado de Sonora del FAETA, en el periodo auditado. También podemos señalar que, entre 2011 y 2014, se realizó el mayor número de observaciones determinadas; sin embargo, en su mayoría fueron aclaradas. Aunado a lo anterior, también se observa que los montos por recuperar y/o aclarar son relevantes,

Figura 16. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del Gobierno del Estado de Sonora del FAETA 2007-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditorías de la ASF.

Además, en la tabla 44 se muestran los montos observados. En total, en el periodo de 2007 a 2016 se ha tenido como resultado observaciones determinadas por un monto de 277 millones de pesos, de las cuales 96 millones de pesos fueron operadas, 114 millones de pesos aclaradas, 20 millones de pesos se encuentran en procedimiento resarcitorio y 63 millones de pesos se encuentran por recuperar y/o aclarar.

Tabla 44

Montos observados al ejercicio del FAETA al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018 (en millones de pesos)

Año CP	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2007	10.9	10.9	0	0	0
2008	9.1	1.7	7.4	0	0
2009	2	2	0	0	0
2010	7.7	6.6	1.2	0	0
2011	26.9	26.9	0	0	0
2012	45.2	15.7	0	19.9088	29.5
2013	35.3	13.2	22.1	0	0
2014	71.8	6.5	54.6	0	10.6

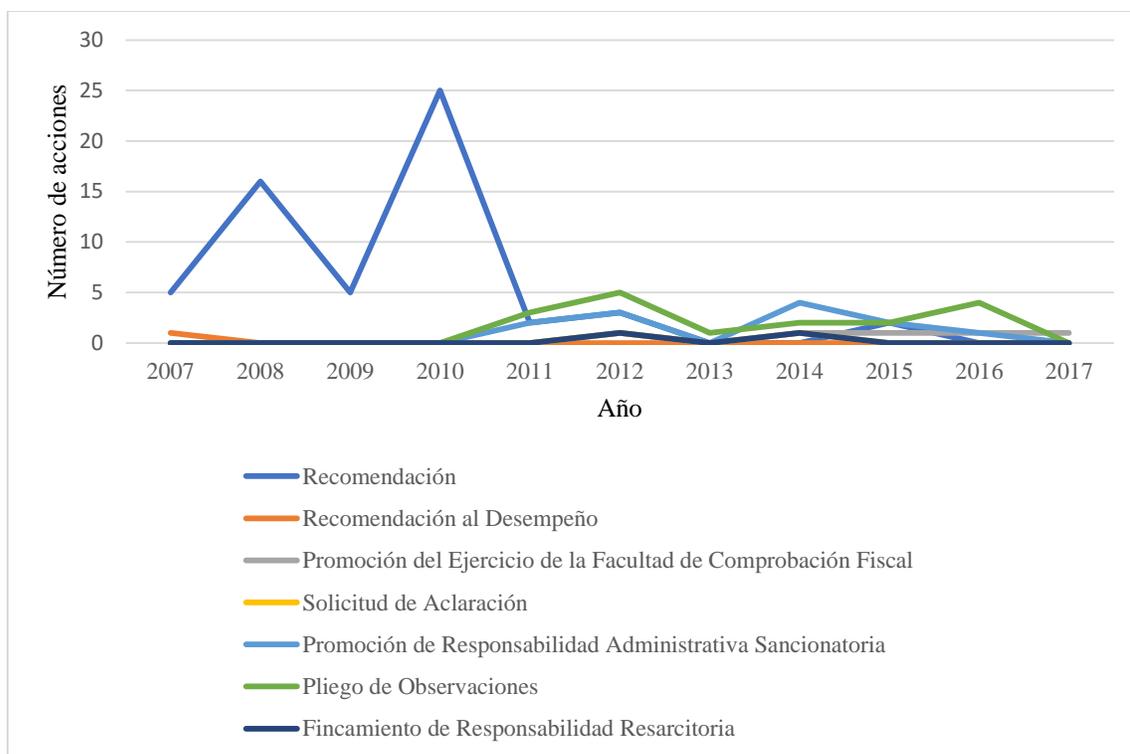
2015	41.3	12.9	28.4	0	0
2016	22.6	0	0	0	22.6
2017	0	0	0	0	0
2018	4.5	4.5	0	0	0
Total	272.8	96.4	113.6	19.9088	62.8

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Se debe hacer notar que entre 2011 y 2016, se registraron los mayores montos determinados, particularmente en 2014 donde se registra uno por 72 millones de pesos, (el mayor monto observado en este periodo). Sin embargo, todavía se encuentran por recuperar y/o aclarar, un monto de 11 millones de pesos. Por el contrario, en 2009, se registró el menor monto observado con 2 millones, el cual fue considerado como operado.

Por consiguiente, como se observa en la figura 17, la ASF llevó a cabo la promoción de diversas acciones debido al uso incorrecto de los recursos del FAETA por el gobierno de Sonora. Las recomendaciones aparecen con mayor frecuencia, sobre todo, entre 2007 y 2011. También el pliego de observaciones, pero en menor medida, principalmente a partir de 2011. Sin embargo, este fondo es uno de los fondos de las aportaciones federales que menor cantidad de acciones generó como resultado de las auditorías.

Figura 17. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAETA al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2017



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditorías de la ASF.

Por otro lado, en la tabla 45 se muestran las acciones promovidas por la ASF derivadas del ejercicio del FAETA por el gobierno estatal. Se observa que en total, se han promovido 97 acciones, de las cuales, 58 son recomendaciones, 17 pliegos de observaciones y 12 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. En 2010, se registraron 25 acciones promovidas, el mayor número de acciones, entre las cuales destacaron las recomendaciones; por el contrario, en 2017, se registró el menor número de acciones promovidas con una promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.

Tabla 45

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAETA al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2017

Tipo Acción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Recomendación	5	16	5	25	2	3	0	0	2	0	0	58
Recomendación al Desempeño	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Promoción del Ejercicio de	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	5

la Facultad de Comprobación Fiscal												0
Solicitud de Aclaración	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	0	0	0	0	2	3	0	4	2	1	0	12
Pliego de Observaciones	0	0	0	0	3	5	1	2	2	4	0	17
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
												0
Total	6	16	5	25	7	14	1	9	7	6	1	97

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

En el mismo sentido, la tabla 46 muestra los estados de trámites de las acciones promovidas por la ASF, derivados de la fiscalización del FAETA. De las 97 acciones promovidas, 87 tienen un seguimiento concluido, 2 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio, 1 fue sustituida por una nueva acción y 1 tuvo resolución. De tal manera que, las entidades fiscalizadas, en su mayoría, solventaron las observaciones de la ASF, y las autoridades correspondientes le dieron el seguimiento requerido.

Tabla 46

Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAETA al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018

Año	Con seguimiento concluido	Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	Con resolución	En conclusión	Sustituida por una nueva acción	En seguimiento	Total
2007	6	0	0	0	0	0	6
2008	16	0	0	0	0	0	16
2009	5	0	0	0	0	0	5
2010	25	0	0	0	0	0	25
2011	7	0	0	0	0	0	7
2012	11	1	1	1	0	0	14
2013	1	0	0	0	0	0	1
2014	6	1	1	0	0	1	9
2015	7	0	0	0	0	0	7
2016	2	0	0	0	0	4	6
2017	1	0	0	0	0	0	1

2018	0	0	0	0	0	0	0
Total	87	2	2	1	0	5	97

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Mientras que en la tabla 47, se muestran los dictámenes de las auditorías practicadas al uso del FAETA por el gobierno estatal, entre 2007 a 2017. Se observa que en su mayoría las entidades auditadas realizaron una gestión razonable de dichos recursos; sin embargo, entre 2011 y 2015, estas entidades obtuvieron un dictamen negativo, vale la pena señalar que este periodo pertenece a la administración de Guillermo Padrés.

Tabla 47

Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al ejercicio del FAETA por el Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018

Año	Ente Fiscalizado	Dictamen
2007	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	Cumplió
2008	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	En términos generales, cumplió
2009	SHS, SIDUR, la JCS y el H. Ayuntamiento de Hermosillo	Con salvedad
2010	SHS, ISEA, el Patronato y CONALEP Sonora	Limpio
2011	SHE, CONALEP-Sonora y el ISEA	Negativo
2012	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	Negativo
2013	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	No se realizó una gestión razonable
2014	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	No se realizó una gestión razonable
2015	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	En general, se realizó una gestión razonable
2016	Las Subsecretarías de Ingresos, de Egresos y la Tesorería de la SHS, la Dirección de administración y Finanzas del ISEA y la Dirección de administración y Finanzas de CONALEP Sonora.	No se realizó una gestión eficiente y transparente
2017	SHS, CONALEP Sonora e ISEA	En general, se realizó una gestión adecuada

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Uno de los dictámenes negativos corresponde a la auditoría practicada en 2015. En uno de los pliegos de observaciones (15-A-26000-14-1375-06-001) derivados de esta auditorías realizada al FAETA, se determinó un daño probable cometido por el CONALEP-Sonora por un

monto de 40, 236, 432.39 millones de pesos, debido a que esta institución no cumplió con las categorías, puestos y número de horas previamente establecidas. De tal manera que, se estableció que deberá de presentar su debida comprobación.

A continuación, en la tabla 48 se muestran los porcentajes observados con respecto a los recursos transferidos al FAETA. Se destacan las observaciones realizadas en 2003 debido a que en ese año se registra el mayor porcentaje observado en un 27.93% de los recursos de este fondo. Por el contrario, en 2017 no se determinaron observaciones. De modo que, en ese ejercicio fiscal se llevó a cabo la mejor gestión en comparación de otros años.

Tabla 48

Proporción de los montos derivados del ejercicio del FAETA al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2018

Año	Cuenta Pública	Presupuesto	Determinadas	Porcentaje observado
2007		175,035,600.00	10,900,000	6.23%
2008		189,442,897	9,100,000	4.80%
2009		201,070,164	2,000,000	0.99%
2010		211,288,335	7,700,000	3.64%
2011		226,993,117	26,900,000	11.85%
2012		238,578,467	45,200,000	18.95%
2013		239,844,363	35,300,000	14.72%
2014		257,063,613	71,800,000	27.93%
2015		269,459,341	41,300,000	15.33%
2016		284,782,507	22,600,000	7.94%
2017		292,192,674	-	0.00%
2018		301,606,800	4,500,000	1.49%

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del Portal de ASF.

En conclusión, entre 2011 y 2016 se registraron los mayores montos observados derivados del ejercicio del FAETA por el gobierno estatal. Al mismo tiempo, se registraron el mayor número acciones promovidas, entre las cuales destacan las recomendaciones y los pliegos de observaciones; sin embargo, en su mayoría, éstas fueron solventadas. Además, los dictámenes de las auditorías realizadas tuvieron resultados positivos. Por tal motivo, el gobierno de Sonora ha realizado una buena gestión de dichos recursos.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El FASP es otro de los fondos que componen a las aportaciones federales a los Estados, su objetivo es el fortalecimiento de los gobiernos estatales en el tema de seguridad pública, concretamente, con relación a la profesionalización de los recursos humanos que laboran en las diversas instituciones de seguridad pública. Dicho fondo aparece durante todo el periodo estudiado; sin embargo, la ASF empezó a auditar estos recursos partir del año 2006.

Las auditorías se realizaron en el Fideicomiso para el Fondo de Apoyo para la Seguridad Pública del Estado de Sonora (FOSEG Sonora), SIDUR, SSP, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el Consejo Tutelar para Menores (COTUME), la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de Sonora (PGJ), el Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado (ISSPES), Depósitos de Armas de la Policía Estatal de Seguridad Pública (Depósito de armas), Centro de Comando, Comunicación y Cómputo (C4), Dirección General de la Unidad de Enlace con el FASP, Sistema Estatal penitenciario y el Instituto de Tratamiento y de Aplicación de Medidas para Adolescentes (ITAMA).

Ahora bien, en la tabla 49 se muestran los presupuestos asignados al FASP, los montos auditados y los porcentajes de los montos auditados durante todo el periodo fiscalizado. Se observa que, en 2007, la ASF tuvo el mayor alcance debido a que se revisó el 95% del presupuesto del fondo; por el contrario, en 2011, se registró el menor alcance, con un 51% del monto auditado. La revisión de estos recursos no ha sido constante durante el periodo, principalmente, debido a que en los dos últimos años ha disminuido considerablemente.

Tabla 49

Proporción del FASP auditado 2007-2018

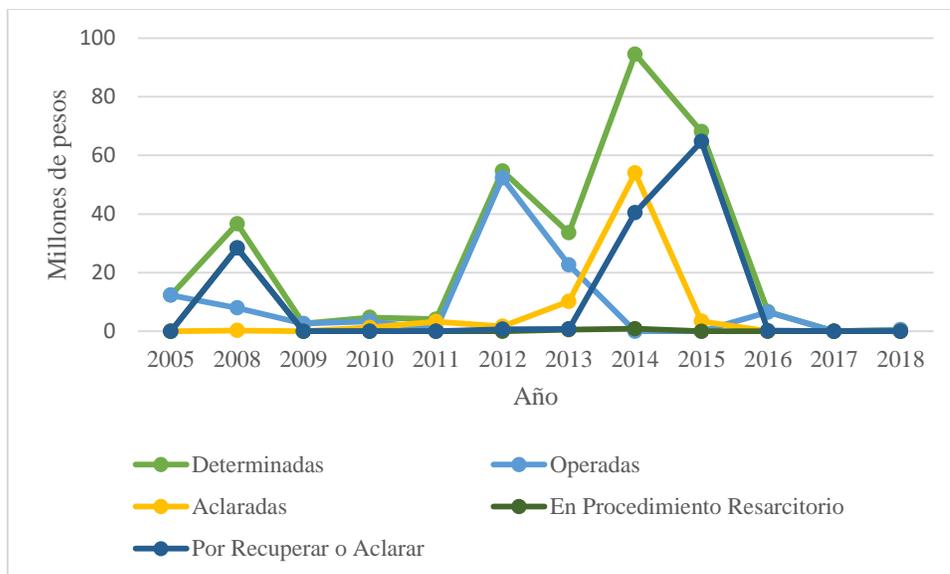
Año	Presupuesto al FASP	Monto auditado	Porcentaje
2007	206,492,900	195,517,700	95%

2008	243,721,759	180,188,800	74%
2009	246,750,735	194,907,500	79%
2010	273,909,754	179,809,200	66%
2011	340,589,277	174,117,800	51%
2012	295,664,693	290,362,800	98%
2013	298,222,646	220,296,900	74%
2014	309,739,783	189,834,800	61%
2015	317,673,089	255,249,400	80%
2016	301,090,779	256,222,700	85%
2017	306,432,035	240,551,400	79%
2018	288,844,002	171,824,600	59%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2007-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Asimismo, en la figura 18 se muestra la evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FASP por el gobierno estatal en el periodo fiscalizado. También, se muestra que las observaciones determinadas se incrementan a partir de 2011 hasta el 2014. Posteriormente, los recursos observados disminuyeron. Es relevante hacer notar que los montos observados más altos, los cuales se encuentran por recuperar y/o aclarar, fueron registrados en el periodo de 2012 al 2016. De modo que, al menos durante dicho periodo, los recursos en los años en los cuales se detectaron irregularidades todavía están en un procedimiento resarcitorio.

Figura 18. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2005-2018



Nota: Sistema de Consulta Público de Auditoría del portal de la ASF.

En el siguiente punto, se abordan los montos observados derivados del ejercicio del FASP por el Gobierno del Estado de Sonora durante el periodo fiscalizado. En la tabla 46 se muestra como, en total, se han determinado observaciones por un monto de 319 millones de pesos; sin embargo, posteriormente, 108 millones de pesos se establecieron como operadas, 74 millones fueron aclarados, 30 millones dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 135 millones se encuentran por recuperar y/o aclarar.

Tabla 50

Montos observados derivados del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2005-2018 (en millones de pesos)

Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2005	12.3	12.3	0	0	0
2008	36.7	8	0.3	28.4208	28.4
2009	2.6	2.6	0	0	0
2010	4.7	3.4	1.3	0	0
2011	4.1	0.8	3.3	0	0
2012	54.7	52.3	1.7	0	0.7
2013	33.6	22.6	10.2	0.5608	0.8
2014	94.5	0	54	0.87	40.5

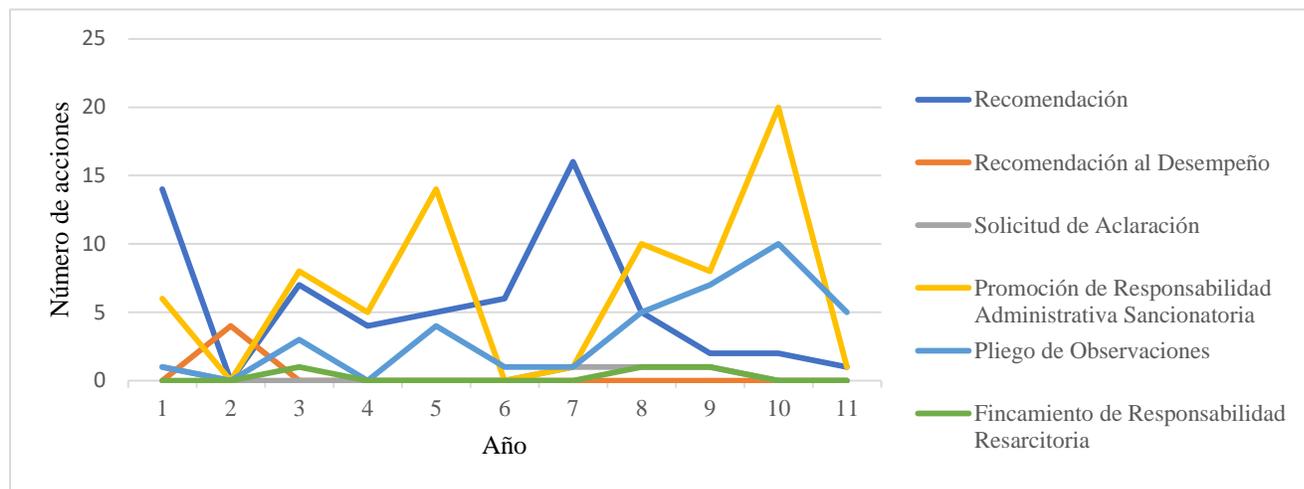
2015	68.1	0	3.4	0	64.7
2016	6.7	6.5	0	0	0.2
2017	0	0	0	0	0
2018	0.5	0.5	0	0	0
Total	318.5	109	74.2	29.8516	135.3

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Es notorio que, en 2014, se registró el mayor monto registrado de las observaciones clasificadas como determinadas por 94 millones de pesos, de las cuales 40 millones de pesos se encuentran por recuperar y/o aclarar. Por el contrario, en 2009, se registró el menor monto de observaciones determinadas con 2.6 millones de pesos, pero en su totalidad fueron consideradas como operadas. Fue en el periodo de 2012 a 2015, que se registraron los mayores montos observados, debido a que de los 68 millones de pesos observados, una parte relevante se encuentra por recuperar y/o aclarar.

Se debe señalar que, la evolución de las promovidas derivadas del ejercicio del FASP se muestra en la figura 19, y se observa que las acciones más destacadas corresponden a las recomendaciones y a las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. Las primeras sobresalen principalmente en 2010; y, las segundas, en 2009 y 2015. De igual manera, se aprecia que los pliegos de observaciones fueron aumentando de manera constante durante el periodo estudiado.

Figura 19. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno de Estado de Sonora 2005-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Además, en la tabla 51 se muestran el número de acciones promovidas por el uso del FASP. Se observa que se promovieron 183 acciones, entre las cuales se destacan 73 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 62 recomendaciones y 37 pliegos de observaciones. También, en 2015, se concentran el mayor número de acciones con 32, y; por el contrario, en 2014, se registró el menor número de acciones promovidas. Por último, entre 2012 a 2015, se registraron el mayor número de acciones.

Tabla 51

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno de Estado de Sonora 2005-2016

Tipo Acción	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Recomendación	14	0	7	4	5	6	16	5	2	2	1	62
Recomendación al Desempeño	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Solicitud de Aclaración	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	4
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	6	0	8	5	14	0	1	10	8	20	1	73
Pliego de Observaciones	1	0	3	0	4	1	1	5	7	10	5	37
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	3

Resarcitoria

Total	22	4	19	9	23	7	19	22	19	32	7	183
-------	----	---	----	---	----	---	----	----	----	----	---	-----

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Por otro lado, en la tabla 52 se muestra el estado de trámite de todas las acciones promovidas, derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno de Sonora durante el periodo fiscalizado. Se observa que, de 155 acciones promovidas, 130 tienen un seguimiento concluido, 16 todavía están en seguimiento, 3 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio, 1 tiene resolución y 2 fueron sustituidas por una nueva acción. De tal manera que, la mayoría de las acciones promovidas se encuentran con un seguimiento concluido, en otras palabras, las entidades auditadas solventaron adecuadamente las observaciones.

Tabla 52

Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno de Estado de Sonora 2008-2017

FASP	Con seguimiento concluido	Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	Con resolución	En conclusión	Sustituida por una nueva acción	Con resolución	En seguimiento	Total
2008	17	1	1	0	0	0	0	19
2009	9	0	0	0	0	0	0	9
2010	23	0	0	0	0	0	0	23
2011	7	0	0	0	0	0	0	7
2012	18	0	0	1	0	0	0	19
2013	17	1	0	0	1	1	1	21
2014	14	1	0	1	1	0	1	18
2015	23	0	0	0	0	0	9	32
2016	2	0	0	0	0	0	5	7
2017	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	130	3	1	2	2	1	16	155

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Al mismo tiempo, en la tabla 53 se establecen las entidades auditadas en cada uno de los años del periodo fiscalizado. De igual manera, el sentido de los dictámenes de las auditorías

practicadas de las entidades fiscalizadas. Aunque en términos generales, el gobierno de Sonora solventó las observaciones señaladas por la ASF, en los ejercicios fiscales de los años 2008, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, los cuales, en su mayoría, pertenecen a la administración de Guillermo Padrés, no se llevó a cabo una gestión razonable de los recursos del fondo.

Tabla 53

Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora sobre el ejercicio del FASP 2005-2017

Año	Entidades Revisadas	Dictamen
2005	Comité Técnico del Fideicomiso FOSEG Sonora, SIDUR, la Secretaría Ejecutiva de SSP, TSJ, el COTUME y la PGJ	Se cumplió en términos generales
2006		
2007	Sestearía Ejecutiva de SSP, ISSPES, PGJ y Depósito de Armas	Se cumplió en términos generales
2008	Secretaría Ejecutiva de SSP, Sistema Estatal de Seguridad Pública, PGJ, Sistema Nacional en la Red, el ISSSPES, C4 y el TSJ	No cumplió en términos generales
2009	Secretaría Ejecutiva de SSP, Dirección General de la Unidad de Enlace con el FASP, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado y el ISSPES	Con salvedad
2010	SHS, Secretaría Ejecutiva de SSP, Supremo Tribunal de Justicia, PGJ, Sistema Estatal Penitenciario, ITAMA, C4 y el ISSSPES	Con salvedad
2011	SHS, SSP, PGJ, Centro de Evaluación y Control de Confianza, ISSPES e ITAMA	Con salvedad
2012	SHS, SSP y PGJ	Negativo

201	SHS, SSP, Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de	
2	Sonora y PGJ.	Con salvedad
201		Gestión
3	SHS, SSP, PGJ e ISSPES	razonable
		No se realizó
		una gestión
201		eficiente ni
3	SHS, SSP, PGJ, ISSPES y Centro de Evaluación y Control de Confianza	transparente
		No realizó
		una gestión
201		eficiente ni
4	SHS, SSP y PGJ.	transparente
		No se realizó
		una gestión
201		eficiente ni
5	SHS, SSP y PGJ.	transparente
		No realizó
		una gestión
201		eficiente ni
6	SHS, SSP, ISSPES y la Fiscalía General de Justicia del Estado	transparente
		En general,
		se realizó una
201	SSP, SHS, Fiscalía General de Justicia del Estado, Centro de Evaluación	gestión
7	Control de Confianza del Gobierno del Estado e ISSPES	eficiente

Nota: fichas de auditorías de la ASF en la revisión del uso del FASP entre 2005-2017.

Un dato relevante, que sirve para darnos clarificar la información anterior corresponde a la auditoría realizada al ejercicio del FASP en 2014, en la cual, determinó que el gobierno de Sonora no realizó una gestión razonable de los recursos del fondo. En uno de los pliegos de observaciones que se realizaron al programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e impartición de Justicia, se determinó un daño probable cometido al erario por un monto de 11, 663, 389.66 millones de pesos, debido a que el gobierno estatal destinó recursos para la compra de cartuchos a la Secretaria de la Defensa Nacional, sin embargo, esta institución solamente entregó una parte, quedando pendiente de entregar los respectivos bienes y su documentación comprobatoria por un monto de dicha cantidad.

Por otro lado, en la tabla 54 se muestran los porcentajes de los presupuestos observados del FASP, y se destaca que, en 2014, debido a que en ese año se registra el mayor porcentaje observado con un 37% de los recursos del fondo, el cual fue administrado por Guillermo Padrés. Por el contrario, en 2017 y 2018, no se registraron observaciones sobre el ejercicio de este fondo, los cuales pertenecen a la administración de Claudia Pavlovich. De tal manera que, en los últimos años del periodo, mejoró la gestión de estos recursos.

Tabla 54

Porcentaje del FASP observado 2005-2018

Año Cuenta Pública	Presupuesto	Determinadas	Porcentaje observado
2005	175,035,600	12,300,000	7%
2008	189,442,897	36,700,000	19%
2009	201,070,164	2,600,000	1%
2010	211,288,335	4,700,000	2%
2011	226,993,117	4,100,000	2%
2012	238,578,467	54,700,000	23%
2013	239,844,363	33,600,000	14%
2014	257,063,613	94,500,000	37%
2015	269,459,341	68,100,000	25%
2016	284,782,507	6,700,000	2%
2017	292,192,674	0	0%
2018	301,606,800	500,000	0%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2005-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Por último, la gestión del FASP se ha caracterizado debido a que casi la mitad de los montos observados quedan por recuperar o aclarar. De igual manera, la mayoría de las acciones promovidas son promociones de responsabilidad administrativa, recomendaciones y pliego de observaciones, las cuales, en su mayoría tienen un seguimiento concluido; solamente 16 acciones promovidas se encuentran en seguimiento. Sin embargo, la mayoría de los dictámenes de las auditorías son positivos. De tal modo que, se ha realizado una gestión regular de estos recursos.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El FAFEF son recursos transferidos por el Gobierno Federal a las entidades federativas que se destinan al fortalecimiento sobre diversos rubros de los gobiernos estatales. Dicho fondo se creó en 2007; aunque, anteriormente, estaba contemplado como parte de las transferencias federales, pero no se consideraba como parte de los fondos de las aportaciones federales. Por último, a partir de 2008, la ASF empezó a fiscalizar el uso de estos recursos.⁷

Las auditorías se practicaron a las siguientes entidades: Servicios de Salud de Sonora (SSS), Dirección General de Innovación y Desarrollo, la Dirección de Calidad, la Dirección de Recursos Financieros, la Subdirección de Recursos Humanos, la Subdirección de Recursos Materiales, la Dirección Administrativa, las Jurisdicciones Sanitarias núm. 1, 3 y 4; el Hospital General de Obregón, el Hospital Infantil del Estado de Sonora, el Hospital General de Magdalena y los centros de salud de Obregón Centro, de Santa Ana; el Urbano Dr. Domingo Olivares, la Dirección General de Servicios de Salud a la Persona, Hospital General del Estado, el Hospital General de Obregón, Centros de Salud Urbano Sahuaro, Centro de Salud Rural La Colorada, Centro de Salud Rural de Bacobampo y Centro de Salud Rural Bácum.

⁷ Según la LCF El FAFEF se destina a la inversión pública, al saneamiento financiero, al apoyo de los sistemas de pensiones, a la modernización de los registros públicos de la propiedad y de los comercios locales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales y para el desarrollar mecanismos impositivos, al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; también, para los sistemas de proyección civil, para apoyar a la educación básica, al apoyo de proyectos e infraestructura concesionada o aquellos en los cuales se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura; además, a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía; y a otros bienes y servicios relacionados con los mismos.

Ahora bien, en la tabla 55 se muestran los presupuestos destinados al FAFEF y los respectivos porcentajes auditados en cada uno de los ejercicios fiscales entre 2008 y 2018. Vale la pena mencionar que es uno de los fondos más revisados por la ASF. En 2018, se registró el mayor porcentaje auditado con un 100%; por el contrario, en 2010, se registró el menor monto auditado con un 75%; no obstante, se considera elevado en comparación con los demás fondos.

Tabla 55

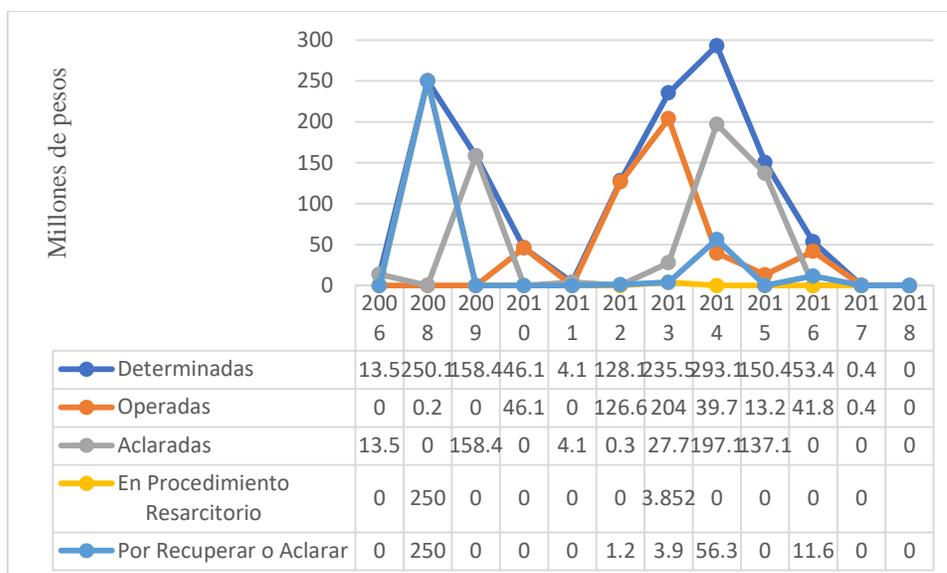
Proporción del FAFEF auditado 2008-2018

Año	Presupuesto FAFEF	Monto auditado	Porcentaje
2008	622,308,424	541,309,900	87%
2009	620,251,502	555,861,300	90%
2010	652,150,117	486,639,000	75%
2011	753,209,490	585,715,300	78%
2012	740,500,267	675,735,400	91%
2013	768,007,778	724,491,400	94%
2014	793,101,065	717,187,600	90%
2015	793,812,378	660,902,800	83%
2016	839,094,566	734,989,000	88%
2017	896,908,970	882,907,500	98%
2018	880,668,100	880,447,200	100%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2008-2018 y el Sistema de Consulta Público de Auditorías del portal de la ASF.

Por otro lado, en la figura 20 se muestra la evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FAFEF por el Gobierno de Sonora entre 2006-2018. Dichas observaciones se concentran en los años 2008, 2009, 2012, 2013, 2014 y 2015 que corresponden a la administración de Guillermo Padrés. Sin embargo, una parte importante de las observaciones determinadas, fueron operadas y/o aclaradas por las entidades fiscalizadas. Por lo cual, el Gobierno de Sonora solventó la mayoría de las irregulares señaladas por la ASF.

Figura 20. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FAFEF al Gobierno de Estado de Sonora 2006-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

También, en la tabla 56 se muestran los montos observados del FAFEF, y se observa que, en total, se llevaron a cabo observaciones por un monto de 1, 333 millones de pesos, de los cuales, 472 millones de pesos fueron operados, 538 millones de pesos fueron aclarados, 254 millones de pesos dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 323 millones de pesos se encuentran por recuperar y/o aclarar. Debido a lo anterior, el FAFEF es uno de los fondos de las aportaciones federales con los mayores montos observados por parte de la ASF.

Tabla 56

Montos observados derivados del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018 (en millones de pesos)

Año	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2006	13.5	0	13.5	0	0
2008	250.1	0.2	0	249.95	48
2009	158.4	0	158.4	0	0
2010	46.1	46.1	0	0	0
2011	4.1	0	4.1	0	0
2012	128.1	126.6	0.3	0	1.2
2013	235.5	204	27.7	3.85	19

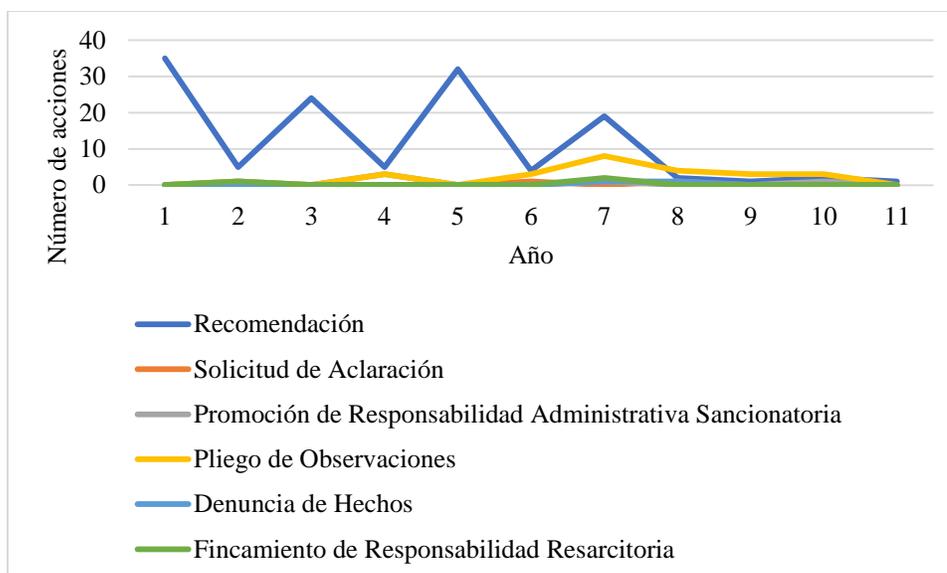
2014	293.1	39.7	197.1	0	56.3
2015	150.4	13.2	137.1	0	0
2016	53.4	41.8	0	0	11.6
2017	0.4	0.4	0	0	0
2018	0	0	0	0	0
	1,333.00	471.9	538.3	253.8067	322.9

Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditoría del portal de la ASF.

Además, en 2014, se registró el mayor monto observado con 293 millones de pesos, del cual todavía se encuentran por recuperar o aclarar 56 millones de pesos, este año fue administrado por Guillermo Padrés. Por el contrario, en 2017, en la administración de Claudia Pavlovich se registró el menor monto observado con .4 millones de pesos, de los cuales no queda ningún monto por recuperar y/o aclarar. Aunque inicialmente, la ASF observó montos importantes, en su mayoría fueron operadas o aclaradas. De modo que, las entidades auditadas solventaron la mayoría de sus observaciones.

A continuación, en la figura 21 se muestra la evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al gobierno estatal en el periodo fiscalizado, y se observa que las acciones promovidas registradas con mayor frecuencia son las recomendaciones y el pliego de observaciones. Las recomendaciones, a lo largo del periodo, fueron disminuyendo; sin embargo, el pliego de observaciones tuvo una tendencia irregular en el mismo.

Figura 21. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018



Nota: Sistema de Consulta Pública de Auditorías del portal de la ASF.

En otro sentido, en la tabla 57 se muestra el número de acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF a las entidades auditadas entre 2006 y 2017. En total, se promovieron 168 acciones, de las cuales, 130 corresponden a recomendaciones, 25 pliego de observaciones, 6 promociones de la responsabilidad resarcitoria, 3 fincamiento de responsabilidad resarcitoria, 2 solicitud de aclaración y 2 denuncias de hecho. Es importante señalar que la ASF solamente ha promovido 3 denuncias de hechos como parte de la revisión de las aportaciones federales del gobierno de Sonora durante todo el periodo estudiado.

Tabla 57

Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2017

Tipo Acción	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Recomendación	35	5	24	5	32	4	19	2	1	2	1	130
Solicitud de Aclaración	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	0	1	0	3	0	0	1	0	0	1	0	6
Pliego de Observaciones	0	1	0	3	0	3	8	4	3	3	0	25

Denuncia de Hechos	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
Total	35	8	24	11	32	8	31	8	4	6	1	168

Nota: Sistema de Consulta Público de Auditoría del portal de la ASF.

Aunado a lo anterior, en la tabla 58 se muestra el estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al gobierno estatal en el periodo fiscalizado. Se hace notar que la fiscalización ha sido eficiente con respecto al estado de trámite de las acciones promovidas debido a que, de las 129 acciones promovidas, 114 se encuentra con un seguimiento concluido; sin embargo, 7 todavía se encuentran en seguimiento. De tal forma que, casi en su totalidad, la ASF y las demás autoridades competentes han concluido el proceso de fiscalización de estos recursos.

Tabla 58

Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018

FAFEF	Con seguimiento concluido	Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	Presentada	En seguimiento	Sustituida por una nueva acción	En conclusión	Total
2008	6	1	1	0	0	0	8
2009	24	0	0	0	0	0	24
2010	11	0	0	0	0	0	11
2011	32	0	0	0	0	0	32
2012	7	0	0	0	0	0	7
2013	26	2	1	2	0	0	31
2014	1	0	1	1	1	1	5
2015	2	0	0	2	0	0	4
2016	4	0	0	2	0	0	6
2017	1	0	0	0	0	0	1
2018	0	0	0	0	0	0	0
Total	114	3	3	7	1	1	129

Nota: Sistema de Consulta Público de Auditoría del portal de la ASF.

Ahora bien, la tabla 59 se muestra los resultados de las entidades fiscalizadas en cada uno de los ejercicios fiscales del periodo, y el sentido de los dictámenes de la ASF derivados de las auditorías practicadas. Se observa que, de las 10 auditorías realizadas, 7 tienen un dictamen negativo. Por tal motivo, aunque el gobierno de Sonora haya solventado la mayoría de las observaciones realizadas, la ASF calificó negativamente la gestión realizada sobre los fondos del FAFEF.

Tabla 59

Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora derivadas del ejercicio del FAFEF 2006-2018

Año	Entidad fiscalizada	Dictamen
2006	SEDESSON; de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura (SAGARHPA); SEC; de Economía (SE); SHS; SEGOB (SEGOB); Fideicomiso para las Escuelas de Calidad; los Organismos Públicos Descentralizados de JCS; INVES; ISIE; Sistema de Parques Industriales de Sonora; las comisiones de Agua Potable y Alcantarillado; CEA; del Deporte; de Atención de los Pueblos Indígenas de Sonora, y los municipios de Carbó	En términos generales, se cumplió
2008	SHS y SIDUR	En términos generales, no se cumplió
2009	SHS, SIDUR, SSP, SEC, SAGARHP y SEDESSON, ISIE; CONFETUR; INVES y CEA y los municipios de Agua Prieta, Cajeme, Naco, Álamos, Guaymas, Navojoa, Bacadehuachi, Hermosillo, Pitiquito, Bacerac, La Colorada y Cumpas	Negativo
2010	SHE, SIDUR, SEDESON, SEC, SEGOB, PGJ, SSS, JCS, INVES y el ISIE	Limpio

2011	SHE, SIDUR, SEDESSON, SEC, SEGOB, SSS, JCS, INVES e ISIE	Limpio
2012	SHS, SIDUR, SAGHARPA, ISIE y los H. Ayuntamientos de Ures y Cajeme	Negativo
2013	SHE, SEDESSON, SEC, SIDUR; el Fondo de Operación de Obras Sonora SI, el CECOP y la Comisión del Deporte, del Gobierno del Estado de Sonora y el Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública del municipio de Hermosillo, Sonora	No se realizó una gestión eficiente y transparente
2014	SHS, SEDESSON, SIDUR, JCS y Comisión de Vivienda	No se realizó una gestión eficiente y transparente
2015	SHS, SIDUR, SEDESSON y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON)	No se realizó una gestión eficiente y transparente
2016	SHS, CEA, ISIE, SIDUR e ISSSTESON	No se realizó una gestión eficiente y transparente
2017	SHS, SIDUR e ISSSTESON	En general, se realizó una gestión adecuada

Nota: fichas de auditorías de la ASF en la revisión del uso de los recursos del FAFEF por el Gobierno del Estado de Sonora entre 2006-2017.

Para darnos una idea más clara del manejo de recursos en ese periodo, podemos referirnos a la auditoría implementada en 2015, en la cual, la ASF auditó un monto de 255, 249 millones de pesos de 317, 326 millones de pesos asignados al fondo en ese año. De esta auditoría, surge el pliego de observaciones 15-A-26000-14-15-06-001, en el cual se presume un daño probable a la hacienda pública federal por un monto de 40, 236, 432 millones de pesos debido a que CONALEP Sonora no cumplió con la categorías, puestos y número de horas.

En otro sentido, en la tabla 60, se muestra la proporción de los montos observados derivados del ejercicio del FAFEF por el gobierno estatal, sobre el presupuesto asignado al fondo en cada uno de los ejercicios fiscales del periodo fiscalizado. Se observa que, en 2008, se registró

el porcentaje más alto con un 40% de porcentaje observado; por el contrario, en 2018, se registró el menor porcentaje observado con 0%.

Tabla 60

Proporción observado al ejercicio del FAFEF por el Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018

Año Cuenta Pública	Presupuesto	Determinadas	Porcentaje observado
2006	563,813,000	1,350,000	0.24%
2008	622,308,424	250,100,000	40.19%
2009	620,251,502	158,400,000	25.54%
2010	652,150,117	46,100,000	7.07%
2011	753,209,490	4,100,000	0.54%
2012	740,500,267	128,100,000	17.30%
2013	768,007,778	235,500,000	30.66%
2014	793,101,065	293,100,000	36.96%
2015	793,812,378	150,400,000	18.95%
2016	839,094,566	53,400,000	6.36%
2017	896,908,970	400,000	0.04%
2018	880,668,100	-	0.00%

Nota: las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora entre 2006-2018 y el Sistema de Consulta Pública de Auditorías del portal de la ASF.

Por consiguiente, los resultados de fiscalización han mostrado que éste ha sido uno de los fondos más observados, por lo cual se han registraron más acciones promovidas, en su mayoría, son recomendaciones y pliego de observaciones. Sin embargo, la mayoría de estas observaciones fueron solventadas, y 7 se encuentran en seguimiento. También, la mayoría de los dictámenes de las auditorías practicadas son negativos. Por tanto, la gestión del FAFEF ha sido mala.

Capítulo 5. Análisis Comparativo y Conclusiones Generales

El propósito del presente capítulo, consiste en llevar a cabo los análisis y conclusiones generales sobre los aspectos de la fiscalización que realiza la ASF a los recursos federales, particularmente, a los fondos de las aportaciones federales ejercidas por las entidades federativas, y, concretamente, en el caso del Gobierno del Estado de Sonora en el periodo comprendido entre 2001 y 2018, con la finalidad de estar en condiciones de analizar objetivamente la eficacia de dicho mecanismo de control legislativo en la administración de estos recursos, a través de los principales resultados de la fiscalización superior a dicho gobierno subnacional.

De manera tal que éste capítulo se estructura de la siguiente forma: en el primer subcapítulo, se tiene como objetivo comparar los resultados de la fiscalización superior de los fondos de las aportaciones federales ejercidas por el Gobierno del Estado de Sonora durante el periodo estudiado; en el segundo subcapítulo, se lleva a cabo una comparación de corte transversal o diacrónico de las observaciones entre las diferentes administraciones o sexenios; en el tercer subcapítulo, se tiene como fin realizar consideraciones sobre la calidad de la fiscalización superior; y, por último, se abordan algunas recomendaciones en materia de fiscalización intergubernamental que realiza la ASF.

Comparación de las Observaciones a los Fondos Sectoriales.

Como se ha indicado, en el presente subcapítulo compararemos los montos observados de los fondos sectoriales que conforman las aportaciones federales ejercidas por el Gobierno de Sonora en el periodo estudiado. En la tabla 61 se observan los montos de las observaciones determinadas, operadas, aclaradas, en procedimiento resarcitorio y por recuperar y/o aclarar de cada uno de estos fondos durante entre el 2001 y el 2018.

Se debe tener en consideración que algunos de los fondos de las aportaciones federales se crearon en el transcurso del periodo, por lo cual existen diferencias si se comparan entre sí debido a diversos aspectos, por ejemplo, el número de auditorías practicadas y el presupuesto asignado. Por tal motivo, se pueden observar diferencias importantes sobre los montos observados por la ASF. En el caso del FAM, durante los primeros años, se concentraban dichas observaciones porque los montos destinados a diversos rubros después pasaron a conformarse como un fondo, ejemplo de ello es el FAETA.

Tabla 61

Comparación de los montos observados de los fondos sectoriales ejercidos por el Gobierno del Estado de Sonora 2001-2018

Fondo	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En procedimiento resarcitorio	Por recuperar o aclarar
FAEB	2673.3	774.1	1668.4	224.65	230.8
FASSA	289.4	33.6	94.6	144.32	161.1
FISE	245.6	22	164.7	38.18	58.9
FAM	692.2	272.4	387.1	4.038	32.6
FAETA	272.8	96.4	113.6	19.9	62.8
FASP	318.5	109	74.2	29.85	135.3
FAFEF	1,333.00	471.9	583.3	253.8	322.9
Total	5824.8	1779.4	3085.9	714.738	1004.4

Nota: elaboración propia con información del Sistema Público de Auditorías de la ASF.

De tal forma que, en este periodo, en términos financieros, los fondos más observados fueron el FAEB y el FAFEF. En la tabla, también se observa que en el caso del FAEB, en total, se observa el monto más grande registrado por 2,673 millones de pesos. Por debajo se encuentra el FAFEF con un monto de 1,333 millones de pesos observados. En total, en el periodo de 2001 a 2018, la ASF ha observado al gobierno de Sonora por un monto de 5, 824 millones de pesos.

Sin embargo, de las observaciones determinadas referidas, que corresponden a 2,673.3 millones de pesos observados al FAEB, 774 millones de pesos fueron aclarados. Por otro lado,

de las observaciones determinadas al FAFEF por 1,333 millones, la ASF determinó que un monto de 471 millones de pesos fue aclarado por las entidades fiscalizadas. De manera que, en total, de las observaciones determinadas en un inicio, las entidades fiscalizadas aclararon un monto de 1, 779, 400 millones de pesos.

Asimismo, el 31% de los montos observados por la ASF, fueron clarificados y aclarados por las entidades fiscalizadas, a través de las solicitudes de aclaraciones correspondientes, las cuales tienen como objetivo la verificación concreta del ejercicio de dichos recursos. En ese sentido, los errores detectados corresponden principalmente a fallos en su administración, y a los procesos de los órganos internos de control de las entidades fiscalizadas, en otras palabras, estos montos quedaron solventados.

Por otro lado, como podemos observar también en la tabla anterior, respecto a las observaciones aclaradas, tenemos que, por una parte, se determinó que del monto total observado del FAEB se aclaró un total de 1,668.4 millones de pesos, mientras que del monto total observado del FAEF, se aclararon 583.3 millones de pesos. De manera tal, que, del total de los montos observados, un monto de 3,040, 900 millones de pesos fueron aclarados por el gobierno estatal, el cual corresponde a la mayor parte de los recursos observados.

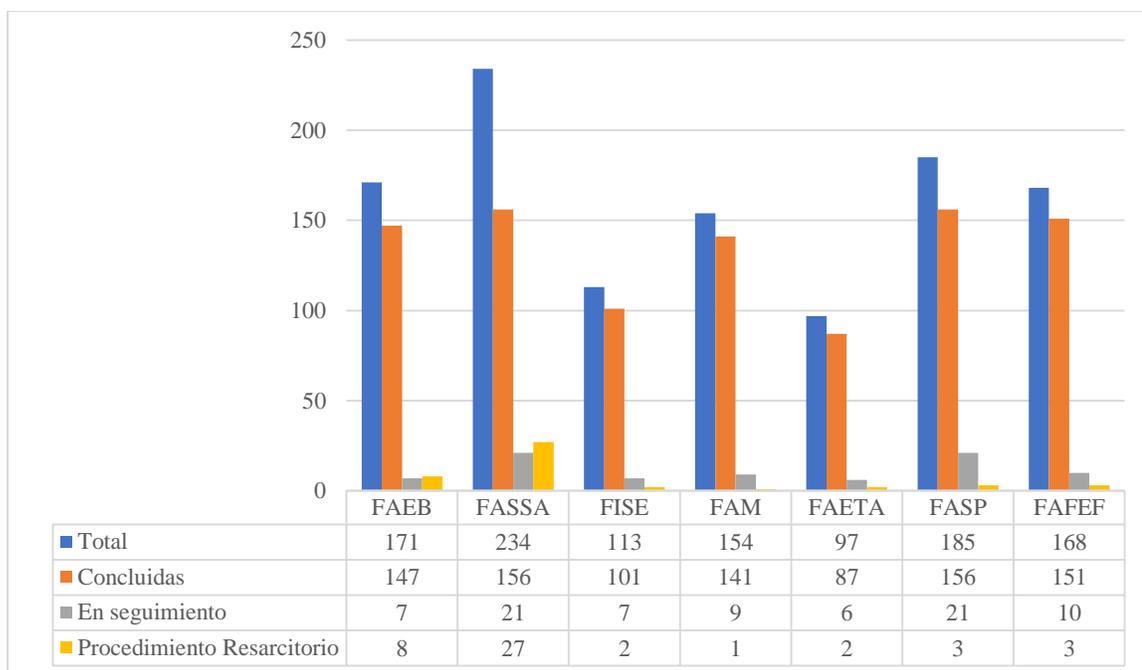
Además, en la misma tabla, se observan los montos que se encuentran en un procedimiento resarcitorio de cada uno de estos fondos en el periodo estudiado, dentro de las entidades con mayores montos que requieren acciones y procedimientos resarcitorios, destacan el FAFEF con un monto de 253,800 millones de pesos, el FAEB con un monto de 224,650 miles de pesos y el FASSA con un monto de 144, 320 millones de pesos. En total, las observaciones en procedimiento resarcitorio corresponden a un monto de 714, 773 millones de pesos, es decir, corresponden al 12% del total de los montos observados por la ASF.

De igual manera, en esta tabla se muestran los montos observados por recuperar y/o aclarar entre las cuales destacan 322.9 millones de pesos del FAFEF y 230.8 millones de pesos del FAEB. En total, todavía se encuentra por recuperar o aclarar un monto de 1, 004, 400 millones de pesos que corresponden el 17% de las observaciones determinadas por la ASF.

Por otro lado, en la figura 22 se observan las acciones promovidas por la ASF al gobierno estatal durante el periodo fiscalizado. Los fondos con un mayor número de acciones promovidas fueron el FASSA, el FASP y el FAEB con 234, 185 y 171 respectivamente. La mayoría tienen proceso concluido. Por último, las acciones que dieron lugar a un procedimiento resarcitorio fueron las siguientes: 8 del FAEB, 27 del FASSA, 2 al FISE, 1 al FAM, 2 al FAETA, 3 al FASP y 3 al FAFEF.

Igualmente, se encuentran en seguimiento las acciones promovidas que se describen a continuación: 7 del FAEB, 21 del FASSA, 7 del FISE, 9 del FAM, 6 del FAETA, 21 del FASP y 10 del FAFEF. Como puede observarse, en este sentido el FASP es el fondo más rezagado. También resulta significativo el hecho de que son pocas las acciones promovidas que se encuentran en este estado, de tal forma que, en términos generales, el trabajo que realizó la ASF en conjunto con las autoridades competentes ha sido concluido, el proceso se ha implementado adecuadamente, y, en la mayoría de los casos, con resultados favorables.

Figura 22. Evolución del número de acciones y su estado de trámite del Gobierno de Sonora 2001-2018



Nota: información del Sistema de Consulta Pública de Auditoría de la ASF.

En resumen, los recursos de las aportaciones federales transferidas al Gobierno de Sonora entre 2001 y 2018 fueron en aumento, a valor corriente, con respecto a los ejercicios fiscales anteriores en cada uno de los años. También es notable el hecho de que los recursos hayan aumentado de 4, 274, 000 millones de pesos en 2001 a 15, 843,000 millones pesos en 2018. Sin embargo, con respecto a su dimensión en los ingresos estatales, pasaron de representar el 37% al 18% del total de los ingresos del gobierno estatal. De manera que, el gobierno de Sonora ha aumentado sus ingresos con otros rubros, por lo cual las aportaciones federales han reducido su proporción o porcentaje con respecto al total del gasto estatal.

Vale la pena mencionar que, en este periodo, la ASF fiscalizó estos recursos en 2001 y, en el periodo de 2005 al 2018. En estos años, principalmente, a partir de 2007, los fondos tuvieron algunas modificaciones, tales como la descentralización de los recursos dirigidos al FAM. El alcance de su revisión no ha sido constante, los menores porcentajes de recursos fiscalizados corresponden al 2001 y 2005 con el 2%. Por otro lado, en 2011, se registró el mayor porcentaje revisado con el 81%. En una visión diacrónica, se observan dos períodos en relación

con la frecuencia de las auditorías realizadas; del 2001 al 2004 cuando hubo una o ninguna auditoría, y a partir 2005, cuando las auditorías aumentaron, y se han mantenido arriba de cinco auditorías anuales.

De la misma manera, con relación con los montos fiscalizados, el FAEB es el fondo más revisado. También, entre 2006 al 2018, se fiscalizó el uso de estos recursos desde el 78% al 100%. Por el contrario, el FAM es uno de los menos auditados. Encima, entre 2001 a 2018, se revisaron estos recursos desde un 44% al 82%. Además, en el 2000, y del periodo del 2002 al 2007, no se fiscalizó este fondo, aunque este concretaba la mayor parte de las transferencias de las aportaciones federales.

En conclusión, el FAEB es el fondo que registra el mayor monto registrado con 2, 673.3 millones de pesos durante el periodo estudiado; por el contrario, el FISE, de infraestructura social, es el fondo que registra el menor monto observados 246.6 millones de pesos. También, el FASSA, del sector salud, es el fondo con el mayor número de acciones promovidas con 245 de ellas; en cambio, el FISE es fondo que registra la menor cantidad de acciones promovidas con 113 de estas mismas. Por último, señalamos, por una parte. el hecho de que el FASP para la seguridad pública, es el fondo que cuenta con un mayor número de dictámenes negativos; mientras que, por otra parte, el fondo que cuenta con menos dictámenes negativos es el FAEB.

Comparación por Sexenios o Administraciones.

En este subcapítulo se tiene como objetivo analizar el uso de las aportaciones federales por la administración pública directa del Gobierno del Estado de Sonora entre el 2001 y el 2018, periodo que abarca cuatro administraciones. Por lo cual, en este apartado se busca llevar a cabo una comparación en el uso de estos recursos. Sin embargo, se debe considerar y no perder de vista el hecho de que dos administraciones son completas, es decir de seis años y las otras (las

dos de los extremos, es decir, la primera y la más reciente) solo se incluyen parcialmente. Además, como vimos en los capítulos anteriores, el marco normativo en la materia ha tenido diversas modificaciones, y la fiscalización no ha sido igual en todos los años ni durante todo el período.

A continuación, se compararán los resultados de la fiscalización superior realizada por la ASF a cada una de estas administraciones de acuerdo con la siguiente agrupación de años: Armando López Nogales (2001 a 2003), Eduardo Bours Castelo (2004 a 2009), Guillermo Padrés Elías (2010 a 2015) y Claudia Pavlovich Arrellano (2016 a 2018). De tal manera que, del primer sexenio se analizarán 3 años, del segundo se revisaron 6 años, del tercero se analizaron 6 años y del cuarto, el cual todavía está en curso, se analizaron 3 años.

Todavía cabe señalar que en la tabla 62, se muestran los montos observados en los cuatros sexenios analizados. Es relevante mencionar que en el sexenio de López Nogales solamente se llevó a cabo una auditoría, por lo cual, los datos son insuficientes para llevar a cabo una comparación entre las administraciones estatales. No obstante, como ya ha sido mencionado, su inclusión fue importante debido a que también se analizó el alcance de fiscalización superior de estos recursos en todo el periodo.

La administración más observada, la que tuvo mayor números de auditorías, corresponde a la de Guillermo Padrés, con un monto de 4411.9 millones de pesos observados, de las cuales 1514.1 millones de pesos fueron operadas, 2577.3 millones de pesos fueron aclaradas y 150.76 millones de pesos se encuentran en un procedimiento resarcitorio y 383.9 millones de pesos se encuentran por recuperar y/o aclarar.

Por otro lado, la administración menos observada es la de Claudia Pavlovich con un monto de 117.1 millones de pesos en observaciones determinadas, 55.9 millones de pesos

operadas, 4.4 millones de pesos aclaradas y 56.8 millones de pesos por recuperar y/o aclarar. Sin embargo, parte importante de los montos señalados todavía se encuentran por recuperar y/o aclarar.

Tabla 62

Montos observados por sexenio o administración al Gobierno del Estado de Sonora 2001-2018 (millones de pesos)

Sexenio	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En procedimiento resarcitorio	Por recuperar o aclarar
López Nogales (2001-2003)	NA	NA	NA	NA	NA
Bours Castelo (2004-2009)	1298.7	212.1	351	564.01	563.9
Padrés Elías (2010-2015)	4411.9	1514.1	2577.3	150.76	383.9
Paavlovich Arrellano (2016-2018)	117.1	55.9	4.4	0	56.8

Nota: elaboración propia con información del Sistema de Consulta Pública de Auditoría.

Mientras que, en la tabla 63, se observan las acciones promovidas por sexenio. La administración de Guillermo Padrés tuvo como resultado un total de 671 acciones, el número más alto durante el periodo, de las cuales 310 están concentradas en las recomendaciones, 174 en pliego de observaciones y 147 a promociones de sanción administrativa sancionatoria. Además, cabe destacar que se llevaron a cabo 19 procesos de fincamiento de responsabilidad sancionatoria y 2 denuncias de hechos. Hay que tomar en cuenta que este sexenio es el más auditado por la ASF con 49 auditorías a las aportaciones federales.

Tabla 63

Acciones promovidas por sexenio o administración derivadas del ejercicio de los fondos sectoriales al Gobierno del Estado de Sonora 2001-2018

Sexenio	Recomendación	Intervención del Instancia de Control	de desempeño	Intervención al desempeño	Solicitud de aclaración	Sancionatoria	Administrativa	Pliego de observaciones	Denuncias de hechos	responsabilidad sancionatoria	Comprobación Fiscal	Total
López Nogales	9	10										19
Bours Castelo	237	0	19	1	38	56	1	31	0			383
Padrés Elías	310	0	0	17	147	174	2	19	2			671

esta lógica, en segundo sexenio que obtuvo mayores montos observados y un mayor número de observaciones fue el de Eduardo Bours. Mientras que, en tercer lugar, se encuentra el gobierno de Claudia Pavlovich con los menores montos observados y número de acciones promovidas. Por último, se debe agregar que, no existe información suficiente para evaluar el sexenio de López Nogales debido a que solamente se llevó a cabo una auditoría durante su administración, sin embargo, es conveniente reiterar el hecho de que fue incluido para tener una idea del alcance de la ASF, en los momentos de su temprana formación.

Consideraciones Sobre la Calidad de la Fiscalización de la ASF.

En este subcapítulo se tiene como objetivo analizar si la fiscalización realizada por la ASF al gasto de los fondos de las aportaciones federales por el Gobierno del Estado de Sonora, durante el periodo estudiado, ha sido eficaz como un mecanismo de control presupuestal. En dicho sentido, se establece que, pese a que la ASF se apegue a su marco normativo en el desempeño de sus funciones, ha sido ineficaz para evitar el desvío de estos recursos. Lo anterior se sostiene y estructura, alrededor de los 12 puntos o aspectos relevantes que se desarrollan a continuación:

En primer lugar, la fiscalización realizada por la ASF no tiene como propósito prevenir la desviación de recursos públicos, por el contrario, tiene como fin que las entidades y/o funcionarios públicos que realicen un uso incorrecto de estos recursos, reparen los daños cometidos, debido a que esta tarea se lleva a cabo de forma posterior, es decir, una vez que los recursos han sido ejercidos. No obstante, la imposición de sanciones a los funcionarios ante la comisión de un delito y/o una falta administrativa, sirve como inhibidor de conductas inapropiadas, lo cual, puede contribuir a ser un factor en la mejora de las prácticas administrativas, pero tampoco lo garantiza.

En segundo lugar, las auditorías practicadas, comúnmente, se consideran tradicionales, cuyo propósito es revisar el buen uso de los recursos ejercidos y el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, y, en la mayoría de los casos, se trata solamente de presentación de documentación (facturas, recibos, órdenes, formatos, reportes, informes, etc.) por las entidades auditadas. Asimismo, este tipo de auditorías tienen como propósito detectar desviaciones, fondos faltantes, fallas en la documentación y problemas de comprobación que se pueden corregir administrativamente, es decir, con documentación adicional, en este sentido se debe tener en consideración que no toda falla o desviación es corrupción (Arrellano y Coronilla, 2012). De allí que, la mayoría de las observaciones realizadas al gobierno de Sonora fueron solventadas y, en comparación con los montos observados, son pocos los montos que se encuentran en procedimiento resarcitorio, o bien, por recuperar y/o aclarar.

Sin embargo, si las desviaciones de los recursos públicos en las entidades fiscalizadas se encuentran relacionadas con actos de corrupción, se requieren mecanismos de control más complejos, que no se reducen a las auditorías contables, debido a que las prácticas corruptas se han sofisticado. Por tal motivo, las entidades de fiscalización superior también requieren de mecanismos de control innovadores (Buchaín, 2005). No obstante, la mayoría de las auditorías que realiza la ASF a dichas entidades son auditorías al gasto federalizado destinadas precisamente a buscar este tipo de fallas.

En tercer lugar, la ASF tiene capacidades institucionales limitadas, con relación a sus capacidades políticas, la calidad de la fiscalización que realiza se puede comprometer debido a sus consecuencias en éste ámbito, y pueden intervenir variables de tipo subjetivo, como los intereses particulares o la voluntad política de los legisladores. Dicho, en otros términos, la

fiscalización puede pasar del ámbito técnico-especializado al ámbito político (March y Olsen, 1995)

Así pues, aunque la fiscalización superior es una de las atribuciones de la Cámara de Diputados en el marco de un sistema de pesos y contrapesos, esta función se lleva a cabo a través de las entidades de fiscalización superior, debido a que los legisladores pasan a un segundo término esta tarea; y, además, para evitar el enfrentamiento y conflictos con las entidades fiscalizadas (O'Donnell, 1997). Sin embargo, este órgano constitucional tiene un papel fundamental en el ejercicio de dicha tarea, debido a que está facultada para evaluar la CP; y, además, fiscaliza por medio de su Unidad de Evaluación la actuación y los resultados de la ASF.

Por otro lado, con relación a las capacidades administrativas de la SF, el programa Anual de auditorías es publicado en la página de la ASF, lo cual puede considerarse uno de los fallos debido a que antes de iniciar el proceso de fiscalización superior, las diversas entidades sujetas a ser auditadas pueden consultar este documento, y de esta forma, conocerlos fondos y los recursos que serán auditados.

En cuarto lugar, como parte del proceso de fiscalización, la permite a las entidades auditadas aclarar y presentar más información sobre las observaciones determinadas con la finalidad de que puedan ser solventadas, y en caso de que así lo hagan, no se incluyen en los resultados finales. Por lo cual, dichas entidades tienen varias oportunidades para corregir sus irregularidades.

En quinto lugar, con relación a la imposición de sanciones, se observa que la ASF solamente se encuentra facultada para promover las acciones correspondientes derivadas del proceso de fiscalización, ante las autoridades competentes, en otros términos, depende de dichas autoridades concluir con este proceso. Estas autoridades tienen a su cargo la tarea de revisar más

a fondo para determinar la comisión de una falta administrativa y/o de un delito, y emitir las sanciones respectivas. Por lo cual, no hay certeza sobre la imposición de las sanciones correspondientes. De tal manera que, la coordinación y acuerdos entre estas instancias es fundamental.

Es relevante mencionar que, si los funcionarios públicos carecen de incentivos para llevar a cabo un correcto uso de los recursos públicos, aumentan las probabilidades de que intervengan factores ajenos a la reglamentación, y de que estos sean más propensos a beneficiarse personalmente, si aunado a esto, las penas o sanciones establecidas resultan mínimas y fácilmente solventables, según la relación costo-beneficio, resultaría más probable que los funcionarios y autoridades favorezcan sus beneficios personales sobre el bien común y sobre el estricto apego a la reglamentación de sus funciones. Por lo tanto, las instituciones, reglamentos y acciones relacionados a la fiscalización superior no serían eficaces, pues es precisamente la naturaleza de las instituciones el restringir, normar o establecer los límites a la interacción de los sujetos en su dimensión social (North 1993).

En dicho sentido, las sanciones también sirven para prevenir la corrupción debido a que se establecen como una amenaza o mecanismo inhibitor, hacia los funcionarios públicos, y pueden influir en su comportamiento (Leopor, 2012), por supuesto, como hemos observado, siempre y cuando la sanción sea de acuerdo con el delito, pues es común que la aplicación de sanciones sea mínima comparada con el daño cometido.

El sexto aspecto se encuentra estrechamente relacionado con el párrafo anterior, ya que, como mencionamos en la parte final de dicho párrafo, el presente punto se refiere al hecho de que una sanción debe ser proporcional al delito cometido (Shedlder, 2010), en otras palabras, si las sanciones aplicadas no son proporcionales al incumplimiento y/o acto ilícito,(o en el caso de

la fiscalización superior, el daño cometido a la hacienda pública federal y/o al patrimonio de las entidades fiscalizadas), dicho proceso de fiscalización será insuficiente debido a que habrá un desequilibrio entre el acto ilícito u omisión y el castigo, por lo cual, los funcionarios públicos carecerán de los incentivos necesarios para llevar a cabo un uso correcto de los recursos públicos. En otras palabras; en una perspectiva de costo-beneficio, si el costo o el castigo no son proporcionales a la ganancia del acto de corrupción cometido, la fiscalización será ineficaz.

Como complemento de lo anterior y en relación con ello, una de las limitaciones de la fiscalización superior se encuentra en la falta de voluntad política, debido a que, aunque se cuenten con eficientes agencias de fiscalización, raramente los hallazgos conducen a sanciones penales y/o políticas. Son pocas las ocasiones en las que las agencias de balance llevan a cabo un seguimiento de la fiscalización y de las sanciones correspondientes debido a que normalmente dichas decisiones se toman con base a criterios políticos. De modo que, el proceso de fiscalización, cuando involucra a funcionarios y/o a políticos de alto nivel, queda inconcluso y no llega a las sanciones proporcionales al daño inferido (Ugalde, 2012).

En séptimo lugar, aunque la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión, está obligada a rendir cuentas a la Comisión de Vigilancia de la ASF a través de la Unidad de Evaluación y Control. De tal manera que, este órgano técnico desempeña una actividad fundamental, ya que verifica que la actuación de la ASF se haya apegado al debido proceso, lo cual vulnera la función realizada por la entidad de fiscalización. Sin embargo, en un sistema de contrapesos como el que existe en México, lo anterior se puede considerar como un mecanismo de control interno de la Cámara de Diputados, y como en algunos de los casos, los legisladores carecen de las habilidades para desempeñar funciones especializadas, requieren del apoyo de este tipo de órganos.

En octavo lugar, existe un desfase entre la presentación de los resultados de la ASF y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los legisladores deberían tomar en consideración los resultados de la fiscalización en el momento de la aprobación de este presupuesto; sin embargo, en ese momento, ellos desconocen los resultados en materia de fiscalización del respectivo ejercicio fiscal. Por lo cual, la toma de decisiones sobre el presupuesto se lleva a cabo con una información limitada. Como consecuencia, las entidades fiscalizadas con resultados negativos reciben el mismo presupuesto y carecen de incentivos para mejorar su administración.

En noveno lugar, la fiscalización superior realizada en las entidades federativas, en el periodo de 2001 a 2016, se llevó a cabo a través de convenios de colaboración con las EFSL, de tal manera, es importante señalar que, puede ser una desventaja, debido a la influencia que ejercen los gobernadores en turnos en las legislaturas locales y en los órganos de fiscalización. Es decir, esta función técnica puede pasar a ser un proceso simulado.

En este sentido, con relación a las auditorías realizadas al gobierno de Sonora se observa que, aunque ha habido avances importantes tales como el aumento del número de auditorías y en los montos auditados, la evolución de los montos observados y las acciones promovidas no han sido constantes. Además, parte importante de los dictámenes han sido negativos; con excepción de los últimos tres años del periodo ya que se han reducido considerablemente.

Como décimo aspecto, aunque la ASF es una de las instituciones que cuentan con una mayor credibilidad en el desempeño de sus funciones, tiene limitaciones que influyen en el proceso de fiscalización superior. Estas debilidades se relacionan con la falta de autonomía constitucional que fortalecería el rol de esta institución en esta función. De tal forma que la ASF pudiera ejercer un mayor control sobre las decisiones que ahora vulneran el proceso de

fiscalización superior en su plenitud. Sin embargo, para ello se requiere de llevar a cabo reformas a su marco normativo.

En onceavo o undécimo lugar, en el combate de desvío de recursos públicos se requiere de un trabajo conjunto entre las agencias formales de rendición de cuentas, principalmente, cuando la fiscalización superior se lleva a cabo en otros gobiernos. Una rendición de cuentas eficaz requiere una red de instituciones que cuenten con autoridad legal, autonomía en la toma de decisiones y voluntad política, en otros términos, para evitar el desvío de recursos públicos, no basta con el trabajo de una sola institución, sino que se requiere un trabajo coordinado con otras instancias, a fin de que el proceso de rendición de cuentas sea más eficaz (O'Donnell, 1997).

Por último, y como duodécimo punto, se requiere de una comunidad informada y participativa que vigile la función pública, es decir, es necesaria la participación de la ciudadanía, de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales. Ugalde (2012) propone descentralizar la vigilancia y los sistemas de rendición de cuentas y de fiscalización, para ello resulta necesaria una red articulada conformada por diferentes actores sociales, que funja como alarmas anticorrupción en cualquier espacio de la vida pública. Es decir, se requiere de un trabajo coordinado entre las instituciones formales e informales en la vigilancia del quehacer gubernamental.

Recomendaciones sobre la Fiscalización en las Entidades Federativas.

La fiscalización superior en México ha tenido avances; sin embargo, todavía tiene limitaciones importantes, las cuales se acentúa en la fiscalización realizada a los fondos federales ejercidos por los gobiernos estatales, debido a su complejidad y a los diversos actores que intervienen en el proceso. En dicho sentido, la ASF tiene áreas de oportunidad, las cuales se pueden resarcir si se le brinda a autonomía constitucional, pero mientras este no sea el caso,

dicha institución puede mejorar su alcance en las entidades federativas para una fiscalización superior más eficaz a través de las siguientes recomendaciones:

- Se requiere fortalecer la presencia de la ASF en las entidades federativas, por ejemplo, a través de oficinas estatales o regionales, aunque signifique destinar mayores recursos para implementar esta tarea;
- Se necesita del trabajo coordinado de las diferentes autoridades que intervienen en este proceso de fiscalización intergubernamental (órganos internos de control de los gobiernos estatales, Servicio de Administración Tributario, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y Cámara de Diputados);
- Se aconseja la innovación en las auditorías practicadas en las entidades federativas (que cuenten con mayor profundidad);
- Se sugiere fortalecimiento de los sistemas nacionales de fiscalización y de combate a la corrupción (SNF y SNA);
- Se requiere mayor voluntad política de los diputados para calificar el ejercicio de los recursos federales;
- Se necesita fortalecer la socialización de los resultados de fiscalización superior de los gobiernos estatales con la población en general, no solamente con el público especializado; y,
- Se recomienda brindar de autonomía constitucional a la ASF.

En conclusión, desde esta perspectiva, se requiere de una mayor vigilancia de la ASF en las entidades federativas. Asimismo, es necesario reiterar la importancia de los fondos federales en los gobiernos estatales, debido a que estos conforman por lo menos el 18% de sus ingresos. De tal manera que, el trabajo de la ASF es fundamental para mejorar las prácticas administrativas de

estos recursos y obtener mejores resultados en áreas fundamentales en la actividad del Estado como es la salud, seguridad, educación, infraestructura y combate a la pobreza, en otras palabras, la tarea de esta institución en los gobiernos estatales y con la ciudadanía es enorme.

Conclusión General

El objetivo principal de este trabajo de investigación, fue analizar la eficacia de la ASF para llevar a cabo el proceso de fiscalización superior del ejercicio de las aportaciones federales al Gobierno del Estado de Sonora, en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2018. Para ello, a lo largo del presente trabajo se han revisado y analizado: el marco conceptual de la fiscalización superior, el marco normativo-legal vigente en la materia durante en el periodo estudiado, la estructura, características y componentes de la capacidad institucional de la ASF, así como su presencia en el contexto nacional e internacional. Todo lo anterior, para estar en condiciones de realizar un análisis general y comparativo de la fiscalización superior de los fondos federales ejercidos por el Gobierno de Sonora, en el periodo mencionado.

En primer lugar, como producto del análisis del marco conceptual de la fiscalización superior como mecanismo de control legislativo de las entidades que ejercen recursos federales, y, particularmente, de los gobiernos estatales, se concluyó que este proceso forma parte de un sistema más amplio descrito como *accountability* o rendición de cuentas. Sin embargo, en el ámbito del Poder Legislativo en México, este proceso se caracteriza por ser uno de los principales mecanismos de control presupuestal de la Cámara de Diputados, además de poseer una naturaleza externa y a posteriori. Por lo cual, se determina que la fiscalización superior no tiene como fin principal evitar el desvío de estos fondos, más bien, pretende revisar y verificar el uso correcto y adecuado de los recursos, a los programas y objetivos a los que estos fueron asignados, y, como consecuencia, promover las acciones correspondientes. En otros términos, tiene como fin resarcir los daños efectuados al erario y mejorar las prácticas administrativas de dichos gobiernos.

En segundo lugar, derivado del análisis del marco legal en la materia vigente en el periodo estudiado se concluyó que, existieron tres momentos importantes: 1) la promulgación de la LFSF en 2000; 2) la promulgación de la LFSRCF en 2009; y, 3) la promulgación de la LFSRCF en 2016. Estas reformas modificaron el proceso de fiscalización de estos recursos, y en su mayoría, tuvieron como objetivo el fortalecimiento de esta institución y de la función de fiscalización, aunque, en resumen, la ASF solamente está facultada para elaborar el plan anual de auditorías, realizar las auditorías y promover las acciones correspondientes ante las autoridades competentes. De manera que, son otras autoridades las cuales concluyen este proceso.

En tercer lugar, la capacidad de las instituciones públicas se componen por dimensiones técnico- administrativas y políticas, y aunque si bien, por un lado, la ASF cuenta con las capacidades administrativas para llevar a cabo sus funciones, tales como: personal capacitado, presupuesto y las estrategias requeridas para realizar esta función (firma de convenios de colaboración y PROFIS), las cuales pueden ser criticadas desde la perspectiva de que los gobiernos estatales, ejercen y fiscalizan los recursos que le son transferidos por el gobierno federal. Por otro, las capacidades políticas son reducidas, lo cual es derivado de la propia naturaleza de esta función, aunado al hecho de que uno de los principales objetivos del proceso de fiscalización, es poner a disposición de las autoridades competentes la información necesaria para imponer las sanciones correspondientes y la toma de decisiones. Por tal motivo, el diseño institucional no garantiza que no se den las desviaciones de recursos federales en las entidades federativas.

Y, en cuarto lugar, es decir, los resultados del análisis, nos extenderemos un poco más, a fin de presentar una visión integral de los hallazgos de la presente investigación:

Referente al análisis de fiscalización de los fondos de las aportaciones federales, podemos afirmar que, en promedio, el presupuesto de las aportaciones federales destinadas al Gobierno del Estado de Sonora ha aumentado en un 8% con respecto al ejercicio fiscal anterior, y en promedio estos recursos representan el 31% del gasto total del gobierno estatal, la proporción de la muestra auditada con respecto a estos recursos con el gasto estatal es de 13%, y con respecto a las aportaciones federales es del 48%, además, el número de auditorías aumentaron, particularmente, entre 2008 al 2017.

Con respecto al FAEB, en promedio se han fiscalizado el 92% de estos recursos, y se determinó que se han observado recursos por un monto de 2,673.30 millones de pesos, de los cuales, 774, 1 fueron operados, 1668.40 fueron aclarados, 224.65 se encuentran en procedimiento resarcitorio y 230.8 faltan por reparar o aclarar. Es más, se han promovido 171 acciones, de las cuales 141 tienen un estado de trámite con un seguimiento concluido, y finalmente, se ha observado el 2% de estos recursos.

Por otro lado, con respecto al FASSA, en el periodo estudiado se han fiscalizado el 55% de los recursos de este fondo. En resumen, se han observado 289.4 millones de pesos, de la cuales 33.6 millones de pesos operadas, 94 millones de pesos fueron aclaradas, 144.32 millones de pesos dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 161.1 millones de pesos se encuentran por aclarar o recuperar, y, además, se promovieron 241 acciones, de las cuales 176 se encuentran en procedimiento resarcitorio. Del total de los recursos de este fondo se han observado 1.61%.

Mientras que los recursos destinados al gobierno estatal a través del FISE se han fiscalizado en un 63%, en otros términos, se han observado recursos por un monto de 245.6, de las cuales, 22 operadas, 164.7 fueron aclaradas, 38.18 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 58.9 por recuperar o aclarar. Por tal motivo, se llevaron a cabo 113 acciones, de las

cuales 101 tienen un estado de trámite concluido. En resumen, se ha observado en promedio el 41% de estos recursos.

Así pues, de los recursos del FAM se ha auditado el 41% de estos recursos, es decir, se han observado 692.92, de las cuales 272.4 fueron operadas, 387.1 fueron aclaradas, 4.03 se encuentran en procedimiento resarcitorio y 32.6 se encuentran por recuperar o aclarar. Asimismo, se han llevado a cabo 154 acciones, de las cuales 143 tuvieron seguimiento concluido. En resumen, se ha observado el 15% de los recursos.

De los recursos destinados al FAETA, se han fiscalizados en un 79%, de manera que, se han determinado 272.9 millones, de los cuales 96.4 se encuentran operados, 113.6 fueron operadas, 19.90 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 62.8 todavía se encuentran por recuperar y/o aclarar. Además, se desprendieron 97 acciones, de las cuales 87 se encuentran con un seguimiento concluido. En promedio se han observado estos recursos en un 9%.

También, con respecto a los recursos del FASP se han fiscalizado en un 75%, de lo cual se observó un monto de 318.5 millones de pesos, de los cuales 109 millones de pesos se consideraron como operadas, 74.2 millones de pesos aclarados, 29.85 millones de pesos dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 135.3 millones de pesos se encuentran por recuperar o aclarar. Derivado de lo anterior, se han desprendido 183 acciones de las cuales 130 tienen un seguimiento concluido. En resumen, del total de estos recursos se ha observado el 11% de estos recursos.

Con relación a los recursos del FAFEF, se han auditado el 89% de estos recursos, de los cuales se han observado 1,333.00 millones de pesos, de los cuales 471.9 fueron operados, 538.3 fueron aclarados, 253.80 dieron lugar a un procedimiento resarcitorio y 322.9 se encuentran por

recuperar o aclarar. Además, se han desprendido 168 acciones, de las cuales 114 tienen un seguimiento concluido. En total, se han observado el 15% de estos recursos.

Sumamente relevante es señalar que, el ejercicio del fondo en el cual se registraron los mayores montos observados, fue el FAEB con el 46% de los recursos de las aportaciones observados, el FAFEF con el 23%, el FAM con el 12%, el FASSA, FAETA y el FASP con el 5%, y, por último, el FISE con un 4%. Por otro lado, con respecto al número de acciones promovidas los resultados quedan de la siguiente forma: FASSA con 234, el FASP con 185, el FAEB con 171, el FAFEF con 168, el FISE con 113 y el FAETA con 97 acciones promovidas.

Por otro lado, la administración con el mayor monto observado es la de Guillermo Padrés Elías con un monto de 4411.9 millones de pesos que derivaron en 671 acciones; Eduardo Bours Castelo con 1298.7 millones de pesos y 383 acciones promovidas; Claudia Pavlovich Arellano con 117.1 millones de pesos que causaron 52 acciones promovidas; y, por último, Armando López Nogales con cero desviaciones y 19 acciones promovidas.

De acuerdo con lo anterior, se comprueba la hipótesis planteada, debido a que, aunque la fiscalización realizada por la ASF al Gobierno del Estado de Sonora ha ido aumentando su cobertura durante el periodo, tiene alcances limitados (en los ámbitos administrativos y políticos). Además, los resultados de fiscalización han variado en los diferentes gobiernos estudiados, pero la administración de Guillermo Padrés (2009 a 2015) tuvo los mayores montos observados y la mayor cantidad de acciones promovidas. Además, la ASF solamente registra la desviación de recursos federales, no la castiga, por lo cual no garantiza que no se den las desviaciones ni malversación de recursos públicos.

Por tal motivo, se concluye que, desde la perspectiva de su diseño institucional, la ASF ha tenido avances importantes en materia de fiscalización superior durante el periodo fiscalizado,

debido a que ha aumentado el número y la cobertura de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora; sin embargo, la fiscalización superior no es un mecanismo eficaz para controlar el ejercicio de los recursos federales de los gobiernos estatales. Teniendo en consideración que, en la mayor parte del periodo, la ASF, como parte de su estrategia de fiscalización intergubernamental, ha delegado parte de la fiscalización de los fondos de las aportaciones federales a las EFSL. Asimismo, en cada ejercicio fiscal, ha habido una evolución de los montos observados y de las acciones promovidas al Gobierno del Estado de Sonora, con excepción de los últimos tres años auditados. Por tanto, la fiscalización de la ASF de estos recursos ha sido ineficaz.

Anexo 1: índice de tablas y figuras

Tabla 1. Diseño metodológico	21
Tabla 2. Matriz de análisis	22
Figura 1. Marco conceptual de la fiscalización intergubernamental	24
Tabla 3. Marco legal de la fiscalización superior de las aportaciones federales	58
Tabla 4. Reformas al artículo 74 constitucional 2000-2018	60
Tabla 5. Reformas al artículo 79 constitucional 1999-2016	63
Tabla 6. Atribuciones de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización superior.....	69
Tabla 7. Cuadro comparativo de la normatividad en materia de fiscalización superior 2000-2016	73
Tabla 8. Tipos de acciones promovidas por la ASF	80
Figura 2. Proceso de fiscalización superior de la CP	83
Tabla 9. Objeto de los fondos de las aportaciones federales	86
Tabla 10. Presupuesto de la ASF 2001-2008.....	105
Tabla 11. Tipos de auditorías realizadas por la ASF	111
Figura 3. Organigrama de la ASF.....	113
Tabla 12. Composición de las legislaturas de la Cámara de Diputados 2000-2021	121
Tabla 13. Gobernadores de Sonora 2001-2018.....	124
Figura 4. Conformación del Sistema Nacional de Fiscalización	126
Figura 5. Composición del ingreso del Gobierno del Estado de Sonora en 2018	135

Tabla 15. Ingresos Gobierno del Estado de Sonora en 2018	136
Tabla 16. Gasto del Gobierno del Estado de Sonora, ingreso por aportaciones federales y montos auditados 2000-2018.....	137
Figura 6. Evolución de las aportaciones federales y del gasto estatal 2001-2018 (pesos valor corriente	138
Figura 7. Evolución de las aportaciones federales y de la muestra auditada 2001-2018 (pesos a valor corriente).....	139
Tabla 17. Proporción de las aportaciones federales con respecto al gasto estatal, muestra auditada con el gasto estatal y muestra auditada con las aportaciones federales 2000-2018.....	140
Tabla 18. Número de auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora 2000-2018.....	143
Figura 8. Evolución de las auditorías al Gobierno del Estado de Sonora por año 2001-2018 ...	144
Tabla 19. Proporción del presupuesto auditado del FAEB 2006-2017	147
Figura 9. Evolución de los montos observados del FAEB 2006-2017.....	148
Tabla 20. Montos observados derivados del ejercicio del FAEB por el Gobierno del Estado de Sonora 2006 -2017 (en millones de pesos).....	149
Tabla 21. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAEB al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2017.....	150
Tabla 22. Estado de trámite de las acciones promovidas al Gobierno del Estado de Sonora derivadas del ejercicio del FAEB 2006-2017	151
Tabla 23. Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora por el ejercicio del FAEB 2006-2017.....	152

Tabla 24. Proporción de los montos observados del FAEB 2006-2017	153
Tabla 25. Proporción del FAEB auditado 2006-2017	155
Figura 10. Evolución de los montos observados del FASSA 2006-2018.....	156
Tabla 26. Montos observados derivados del ejercicio del FASSA por el Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018 (en millones de pesos)	157
Figura 11. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASSA al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2017	158
Tabla 27. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASSA al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2017	159
Tabla 28. Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASSA 2006-2018.....	159
Tabla 29. Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora derivadas del ejercicio del FASSA 2006-2017.....	160
Tabla 30. Proporción de los montos observados del FASSA 2006-2018.....	162
Tabla 31. Proporción del FISE auditado 2000-2018	163
Figura 12. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FISE por el Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018	164
Tabla 32. Montos observados derivados del ejercicio del FISE al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2016 (en millones de pesos)	165
Figura 13. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2016	166

Tabla 33. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018.....	167
Tabla 34. Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FISE por el Gobierno de Estado de Sonora 2007-2017	168
Tabla 35. Dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora derivadas del ejercicio de FISE 2007-2017.....	168
Tabla 36. Proporción del FISE auditado 2006-2017	169
Tabla 37. Montos auditados del FAM 2000-2018	171
Figura 14. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018	172
Tablas 38. Montos observados derivados del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018 (en millones de pesos)	173
Figura 15. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FAM al Gobierno de Estado de Sonora 2008-2018	174
Tabla 39. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2001-2016.....	175
Tabla 40. Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAM al Gobierno de Estado de Sonora 2000-2018	176
Tabla 41. Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al ejercicio del Gobierno del Estado de Sonora del FAM 2008-2017.....	176

Tabla 42. Proporción observado derivado del ejercicio del FAM al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2018.....	177
Tabla 43. Proporción del FAETA auditado 2007-2018.....	179
Figura 16. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del Gobierno del Estado de Sonora del FAETA 2007-2018	179
Tabla 44. Montos observados al ejercicio del FAETA al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018 (en millones de pesos).....	180
Figura 17. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAETA al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2018	181
Tabla 45. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAETA al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2017.....	182
Tabla 46. Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAETA al Gobierno de Estado de Sonora 2007-2018	183
Tabla 47. Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al ejercicio del FAETA al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018	184
Tabla 48. Proporción de los montos observados al ejercicio del FAETA al Gobierno del Estado de Sonora 2007-2018	185
Tabla 49. Proporción del FASP auditado 2007-2018	186
Figura 18. Evolución de los montos observados derivados del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2005-2018	187

Tabla 50. Montos observados derivados del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2002-2018 (en millones de pesos)	188
Figura 19. evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2005-2016	189
Tabla 51. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2005-2016.....	190
Tabla 52. Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FASP al Gobierno del Estado de Sonora 2008-2017	190
Tabla 53. Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora sobre el ejercicio del FASP 2005-2017	191
Tabla 54. Porcentaje del FASP observado 2005-2018	193
Tabla 55. Proporción del FAFEF auditado 2008-2018.....	195
Figura 20. Evolución de los montos observados derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018	196
Tabla 56. Montos observados derivados del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018 (en millones de pesos).....	196
Figura 21. Evolución de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018	197
Tabla 57. Acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno del Estado de Sonora 2006-2017.....	198

Tabla 58. Estado de trámite de las acciones promovidas derivadas del ejercicio del FAFEF al Gobierno de Estado de Sonora 2008-2018	199
Tabla 59. Sentido de los dictámenes de las auditorías practicadas al Gobierno del Estado de Sonora derivadas del ejercicio del FAFEF 2006-2018	200
Tabla 60. Proporción observado al ejercicio del FAFEF por el Gobierno del Estado de Sonora 2006-2018	202
Tabla 61. Comparación de los montos observados de los fondos sectoriales ejercidos por el Gobierno del Estado de Sonora 2001-2018	204
Figura 22. Evolución del número de acciones y su estado de trámite del Gobierno del Estado de Sonora 2001-2018	206
Tabla 62. Montos observados por sexenio o administración al Gobierno del Estado de Sonora 2001-2018 (en millones de pesos)	210
Tabla 63. Acciones promovidas por sexenio o administración derivadas del ejercicio de los fondos sectoriales al Gobierno de Estado de Sonora 2001-2018.....	210

Bibliografía

- Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia*. México: Siglo XXI Editores-UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ackerman, J. & Sandoval, I. (2007). *Conference paper: Fiscalización inraestatal y la protección de los programas sociales en México. Teoría, prácticas y propuesta*. (PNUD, informe). Recuperado del sitio de internet PRO Iniciativa para el Fortalecimiento para la Institucionalidad de los Programas Sociales: [https://www.programassociales.org.mx/descargas/biblioteca/Conference Paper No 15 Ackerman Sandoval.pdf](https://www.programassociales.org.mx/descargas/biblioteca/Conference_Paper_No_15_Ackerman_Sandoval.pdf)
- Alonso, G. (2007). *Elementos para el análisis de capacidades institucionales*. En Alonso, G. [Ed.], *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-93) Argentina: Prometeo Libros.
- Aragón, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*. 9-39. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8335>
- Arrellano, D. & Coronilla, R. (2012). La corrupción institucionalizada en México: un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. En Arrellano, D. (ed.), *¿Podemos reducir la corrupción? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (págs. 17-47). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bardach, E. & C. Lesser (1996). *Accountability in Human Service Collaboratives: For What? And To Whom? Journal of Public Administration and Research and Theory*, 6 (2). En Rico, J., (2011) Rendición de cuentas o *accountability*?: reflexiones epistemológicas para el diseño institucional del poder y el entendimiento de la transparencia. En Peña, V. [ed.], *A una década: temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México* (67-89). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y políticas públicas*, 37-59.
- Buchaín, M.D. (2015). Auditoría Forense. *Rc et Rati*, 46-71. Recuperado de: http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_11/Rc11_03_Muna_Dora_Buchahin_Abulhosn.pdf

- Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Marco de referencia general del gasto federalizado*. Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-GF_a.pdf
- Carpizo, J. (1994). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno.
- Cejudo, G.M. & Gerhard, R.F. (2009). *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso FAIS* (Tesis de maestría). Recuperada de: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/781>
- Cejudo, G. (2011). *Rendición de cuentas intergubernamental en un Sistema Federal*. (Secretaría de la Función Pública, informe, 7-38). Recuperado del sitio de internet ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/273063587_Rendicion_de_Cuentas_Intergubernamental_en_un_Sistema_Federal/link/54f68bcb0cf27d8ed71e0371/download
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 08-05-2020.
- Enzo, R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis político* 29, 60-76. Doi: <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.607204>
- ESTATUTO del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 11 de agosto de 2015.
- Fix-Zamudio, H. (1994). *La función actual del poder legislativo*. En Valencia, S. Fix-Zamudio, H. Ollero, A. Garcia, J. González, M. Rose-Ackerman, S. Mijangos, M. Arancibia, A. Murillo, P. Berlín, F. De la Rúa, F. Rodríguez, J. Avril, Pierre. Cárdenas, J. Alcocer, J. Caro, C. García, J. & Fernández, F. *El Poder Legislativo en la actualidad*. Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/9929/la-funcion-actual-del-poder-legislativo.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- [Gallegos, Z. \(18 de febrero de 2020\). De mil denuncias de desvíos de recursos, sólo hay 5 condenas. El Universal. Recuperado de: https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-investigacion/de-mil-denuncias-por-desvio-de-recursos-solo-hay-5-condenas](https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-investigacion/de-mil-denuncias-por-desvio-de-recursos-solo-hay-5-condenas)

- Gutiérrez, M. (2015). El gasto público en el seno de la transparencia y rendición de cuentas. Una perspectiva argumentativa. *Dike*, 9/7, 173-188. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6622388>
- Huerta, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. [Versión Adobe Digital Editions]. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/2.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2010). *La caja negra de gasto público*. (Informe, 127-142). http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Lacajanegradelgastopublico.pdf
- Leopor, W. (2012). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008 Un primer acercamiento empírico. En Arrellano, D. (ed.), *¿Podemos reducir la corrupción? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (págs. 17-47). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, México, 27 de diciembre de 1978. Última reforma publicada DOF 30-01-2018.
- Ley de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 2008. Última reforma publicada DOF 30-01-2018.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, México, 27 de abril de 2016. Última reforma publicada DOF 30-01-2018.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 29 de diciembre de 2000. Ley abrogada DOF 29-05-2009.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 29 de mayo de 2009. Ley abrogada DOF 18-06-2010.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 18 de julio de 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016.

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, México, 18 de julio de 2016.
- Mainwaring, S., & Welna, C. (2005). *Democratic Accountability in Latin America*. [DX Reader version]. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books/about/Democratic_Accountability_in_Latin_Ameri.html?hl=es&id=IuvnCwAAQBAJ&redir_esc=y
- March, J., & Olsen, J. (1995). *Democratic governance*. New York: The free press.
- Merino, M., & Aramburo, M. (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación* (Auditoría Superior de la Federación, 01-160). Recuperado del sitio de internet de la Auditoría Superior de la Federación: https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/080310ATT90807.pdf
- Mijangos, M. (1994). *El control presupuestario en una democracia*. En Valencia, S. Fix-Zamudio, H. Ollero, A. Garcia, J. González, M. Rose-Ackerman, S. Mijangos, M. Arancibia, A. Murillo, P. Berlín, F. De la Rúa, F. Rodríguez, J. Avril, Pierre. Cárdenas, J. Alcocer, J. Caro, C. García, J. y Fernández, F. *El Poder Legislativo en la actualidad*. Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/9929/la-funcion-actual-del-poder-legislativo.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Moreno, S. (2011). *La fiscalización superior en México. Auditorías de Desempeño de la Función de Desarrollo Social*. (Informe, 01-53). Recuperado del sitio de internet de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/271336/837094/file/Fiscalizacion_superior_mexico_docto123.pdf
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143-167. Recuperado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (1998). *La declaración de Lima*. Recuperado del sitio de internet del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de

- Veracruz: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/1.DeclaraciondeLima.pdf>
- Pedroza, S. (1996). *El control del gobierno: función del “poder legislativo”*. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/11917.pdf>
- Peruzzotti, E. (mayo, 2008). *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. Trabajo presentado en la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de las Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) en la Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina. Resumen recuperado de: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>
- Pineda, N. y Salazar, A. (2011). La fiscalización sin dientes del Gobierno del Estado de Sonora 2004 y 2005. *Frontera Norte*, 23/46, 151-176. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722011000200006
- Portal, J. (2015). *La importancia de la fiscalización superior en el debate legislativo*. En Martínez, E. [Ed.]. *Los avances del México contemporáneo 1955-2015*. (pp. 69-81). Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5087-los-avances-del-mexico-contemporaneo-1955-2015-i-la-economia-y-las-finanzas-publicas-coleccion-inap>
- Portal, J. M. (2018). La fiscalización superior en el marco del combate a la corrupción. En Salazar, P., Ibarra, F. & Flores, I. (coord.). *¿Cómo combatir la corrupción?* (págs. 96-105). Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf>
- Porras, M. (2014). El control externo del gasto público en entes políticos descentralizados. El caso de España. *Auditoría Pública*, 97-104. Recuperado de: <http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%2097-104%20%20n%C2%BA%2064.pdf>
- Ramírez, L. (2018). Control parlamentario, mecanismo del legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, México, 20 de enero de 2017.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Trabajo presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la

- Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. Resumen recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/242205922_Capacidad_estatal_requisito_necesario_para_una_mejor_politica_social_en_America_Latina
- Rico, Juan. (2011). ¿Rendición de cuentas o accountability?: reflexiones epistemológicas para el diseño institucional del poder y el entendimiento de la transparencia. En Peña, V. [ed.], *A una década: temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México* (67-89). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ripollés, M. (2017). Gobierno en funciones y control parlamentario. *Revista española de derecho constitucional*, 155-184.
- Rodríguez, J.y Bonvecchi, A., (2006). *El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada*. (Informe, 51-72). Recuperado del sitio de internet de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5420-papel-poder-legislativocontrol-presupuestario-la-experiencia-argentina>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 119-134. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos para seguir*. (Banco Interamericano de Desarrollo, informe, 1-29). Recuperado del sitio de internet del Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16898/capacidades-gubernamentales-en-america-latina-por-que-son-tan-importantes-que-se>
- Schedler, A. (2010). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: IFAI.
- Tiscareño, R. (2016). El fortalecimiento de la fiscalización en México. *El Cotidiano*, 198, 53-64. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/47323/42598>
- Ugalde, L. (1997). Los aspectos legislativos del gasto público en México, 1970-1996. *Perfiles latinoamericanos*, 75-99. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2212459>
- Ugalde, L. C. (2000). *Vigilando al Ejecutivo*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Ciudad de México: IFE.
- Ugalde, L. C. (2012). *Por una democracia eficaz*. Ciudad de México: Aguilar.
- Ugalde. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. Cultura de la rendición de cuentas*. México. En López, R. Rivas, F. Hernández, A. & Sainz, A. [Coords.]. *Estrategia y práctica parlamentario en un Congreso plural*. (pp. 387-408). México: Instituto Belisario Domínguez.
- Uvalle, R. (2017). *Las debilidades institucionales de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.
- Valadés, D. (2007). *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos: discursos de ingreso/Diego Valadés: Héctor Fix-Zamudio respuesta*. México. El Colegio Nacional.
- Valles, F. (2001). *Control externo del gasto público y Estado constitucional* (Tesis doctoral). Recuperada en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=4470>