



**EL COLEGIO  
DE SONORA**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES**

**El Arte de Contar Cuentos y Rendir Cuentas. La Fiscalización de las Cuentas  
Públicas del Gobierno del Estado de Sonora (2004-2010)**

Tesis presentada por

**Oscar Nicasio Lagunes López**

para obtener el grado de

**Maestro en Ciencias Sociales**

**en la línea de investigación Teoría y Análisis de Asuntos Públicos**

Director de tesis: Dr. Nicolás Pineda Pablos

**Hermosillo, Sonora**

**Noviembre de 2011**

*A mis padres y hermanos*  
*A mi futura esposa, Anel Estrada*

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por financiar el presente trabajo de investigación. Gracias de igual manera a mi asesor, el Dr. Nicolás Pineda Pablos, cuya disponibilidad y oportuna guía hicieron posible esta tesis. Mi gratitud también al Colegio de Sonora, a los lectores y sinodales de este trabajo de investigación.

## RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo general analizar la función fiscalizadora del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) en el periodo 2004-10, concretamente en cuanto a la aplicación e uso indebido de los recursos públicos de los sujetos obligados a nivel estatal. La pregunta general que dirige toda la investigación es si la fiscalización que lleva a cabo el ISAF ha contribuido a combatir la corrupción, entendida como la malversación o uso indebido de los recursos públicos. La respuesta obtenida al final de la indagación documental es que el ISAF no ha evitado la corrupción en el uso de los recursos públicos, sino que únicamente la ha reducido. Tampoco ha podido desalentar las prácticas deshonestas en los servidores públicos, a causa de su limitada capacidad legal para aplicar sanciones.

Durante los años ochenta comenzaron a desarrollarse algunos conceptos teóricos como los de *Sociedad Civil*, *New Public Management*, *Governance* y *Capital Social* que asentaban las bases ideales en las que deberían fundarse las relaciones entre el Estado y la sociedad. Los lineamientos teóricos de estos conceptos fracasaron y en los noventa apareció el concepto de *Accountability*, “rendición de cuentas”, ante un clima de corrupción e incertidumbre en el manejo de los recursos públicos. Este término alude a la obligación que tienen los gobiernos de informar y dar cuenta de sus acciones a la sociedad. El rendir cuentas se tornó así en una obligación de los gobiernos y en un derecho de los ciudadanos. La rendición de cuentas busca disminuir la corrupción en el ejercicio de la función pública, por medio de la fiscalización que realizan las entidades encargadas de ejercerla en cada Estado. Para lograr este objetivo, estas entidades se atienen a los principios o criterios económicos de eficiencia, eficacia, equidad y honestidad en el manejo de los recursos públicos.

En el Estado de Sonora, el Instituto Superior de Auditoría y fiscalización es el encargado de fiscalizar las cuentas públicas del Estado y los Municipios y todas las dependencias del gobierno. La cuenta pública es un reporte anual que debe entregar el gobierno estatal y municipal para que den cuenta de los estados financieros, origen y destinos de sus gastos, decisiones, contratos y estado del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y subprogramas de gobierno. Las cuentas públicas deben de

interpretarse según la lógica de la buena práctica o lógica de la eficiencia en las acciones y la lógica de lo correcto o lógica del apego a la legalidad. Es importante también la aplicación de medidas y sanciones para desalentar la corrupción al interior del gobierno.

El marco legal existente en el Estado de Sonora sobre la fiscalización de las cuentas públicas estatales está integrado por siete leyes. Sin embargo, éste no es preciso en cuanto al modo en el que debe darse el proceso de fiscalización, pues son vagos los plazos que establece para que sean realizadas ciertas acciones entorno a dicho proceso. Las sanciones previstas en estas leyes contemplan la aplicación de multas económicas, amonestaciones, apercibimientos para los casos de incumplimiento de deberes en la función pública. Las sanciones más fuertes que se deben aplicar para casos graves de delitos cometidos por los funcionarios públicos son la suspensión, la destitución del puesto y la inhabilitación, pero la legislación no explica en qué consisten, no las define. Las leyes sobre la fiscalización de las cuentas públicas tampoco definen conceptos como el de fiscalización y Auditoría. Estas sanciones son insuficientes, ya que no prevén la posibilidad de que un servidor público se quede con bienes del Estado tan vastos como para vivir holgadamente toda la vida y disfrutar de su libertad.

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008) es la más reciente de las leyes en lo que a fiscalización de cuentas públicas se refiere. Es importante porque faculta al ISAF para promover el fincamiento de responsabilidades y fincar indemnizaciones resarcitorias a aquellos funcionarios que hayan dañado el patrimonio público. No obstante, el Instituto no puede aplicar sanciones administrativas, atribución exclusiva de la Contraloría del Estado. La legislación vigente limita al ISAF su campo de acción para que pueda aplicar sanciones distintas a las económicas.

La aplicación de sanciones se realiza con discrecionalidad y haciendo excepción de personas, según se trate de funcionarios miembros del partido mayoritario del congreso o del gobernador del Estado. La inexistencia de casos en la historia del Estado de Sonora de gobernadores que hayan sido castigados con cárcel y con sanciones económicas hace pensar: a) o que el gobernador es un dechado de virtudes, o b) que simplemente no se le ha aplicado la ley. La desproporcionalidad entre delito y sanción, la falta de claridad en la aplicación de sanciones, la imprecisión de las leyes y la ambigüedad de los procedimientos

para aplicarlas generan leyes débiles que abren ventanas a la corrupción en la administración pública gubernamental.

El marco institucional y al proceso de revisión de las cuentas públicas es fundamental para comprender el proceso de fiscalización de las cuentas públicas en el Estado. La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) evolucionó hacia el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) el 12 de julio del 2005; la elección del Auditor Mayor que preside al ISAF tiene lugar cada siete años y la estructura orgánica de este órgano técnico del Congreso del Estado consta de un total de 105 funcionarios.

Los gobiernos divididos permiten mayor pluralidad política y que un partido sea el contrapeso de otro; además, asegura que ningún poder esté por encima de los demás poderes. El primer gobierno dividido en México llegó en 1997 y en Sonora tuvo lugar en la LV Legislatura (1997-2000). Las principales leyes de fiscalización en México y en Sonora han sido aprobadas bajo este tipo de gobiernos. La fiscalización de las cuentas públicas 2004-2010 fue realizada en el contexto de gobiernos divididos, particularmente en las administraciones de Eduardo Robinson Bours Castelo (2003-2009), Guillermo Padrés Elías (2009-2015) y durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX del Congreso del Estado.

La Comisión de Vigilancia es la intermediaria entre el Congreso y el ISAF para el proceso de fiscalización de las cuentas públicas estatales. Éstas son elaboradas por la Secretaría de Hacienda del Estado y enviadas al Congreso por el Ejecutivo del Estado. El ISAF es el responsable de revisar las cuentas públicas del año inmediato anterior, una vez que se las turna el Congreso. Posteriormente, el ISAF envía el Informe de Resultados de la Revisión de las Cuentas Públicas Estatales al Congreso, a través de la Comisión de Vigilancia, para su aprobación. La Contraloría del Estado da seguimiento a las observaciones que se deriven de dicha revisión para su solventación.

Las observaciones de los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas del Estado de Sonora se tipifican en seis clases: Incumplimiento de Metas (IM), Irregularidades en la Asignación de Contratos (IAC), Irregularidades en la Obra Pública (IOP), Gastos No Comprobados (GNC), Gastos No Autorizados (GNA) e Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI).

Las cinco dependencias de gobierno en orden de la que más a la que menos observaciones recibió en el periodo 2004-2010 fueron la Secretaría de Infraestructura y

Desarrollo Urbano (SIDUR), la Secretaría de Educación y Cultura (SEC), la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de la Contraloría General y el Ejecutivo del Estado. Las que más solventaron sus observaciones fueron la Secretaría de la Contraloría General y la Secretaría de Gobierno; las que menos solventaron fueron la SEC y la SIDUR. El Ejecutivo del Estado no generó observaciones que solventar. En orden al presupuesto ejercido, las que más ejercieron presupuesto fueron la Secretaría de Educación y Cultura (SEC), la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) y la Secretaría de Gobierno; las que menos ejercieron, el Ejecutivo del Estado y la Secretaría de la Contraloría General.

Las categorías de observaciones más frecuentes en estas cinco dependencias de gobierno son las de IOP, GNA y GNC que también son las que tienen monto financiero. La SEC y la SIDUR acapararon el mayor número de estas observaciones. Sólo 43 de un total de 140 observaciones pendientes fueron de monto financiero. Esto es, el 30.71% de las observaciones pendientes presentaron monto financiero. La SIDUR con el 60.47% y la SEC con el 37.21% del total de las observaciones con monto financiero fueron las dependencias que mostraron el mayor número de estas observaciones. Este par de dependencias son las que tienen más ventanas de oportunidad para la malversación de fondos públicos.

El número de observaciones incrementó progresivamente en cada año del periodo. En cambio, el número de solventaciones incrementó progresivamente del 2004 al 2007 y decreció del 2007 al 2009, un repunte se dio del 2009 al 2010. El ejercicio del presupuesto también manifestó una tendencia de crecimiento progresivo en el periodo. Las observaciones que quedaron pendientes de solventar aumentaron progresivamente durante el periodo. Las sanciones aplicadas a los funcionarios públicos siguieron una tendencia decreciente durante el periodo. Lo que permite deducir que a mayor cantidad de sanciones menor número de observaciones pendientes de solventación.

El incremento de las observaciones durante el periodo se debe al débil marco legal existente en materia de fiscalización, a la falta de transparencia en el proceso, a los cambios de administración en el gobierno, a la falta de aplicación de sanciones fuertes a los funcionarios públicos que infringen las leyes y a que el ISAF no puede aplicar sanciones administrativas. La fiscalización que lleva a cabo el ISAF no logra evitar la corrupción en la administración pública del gobierno del Estado, entendida ésta como malversación de fondos públicos, sino que sólo la reduce.

La única entrevista conseguida fue la que otorgó el Contralor del Estado, el Lic. Carlos Tapia Astiazarán. El Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría de Fiscalización (ISAF) no aceptó la entrevista. Por su parte, el diputado Otto Guillermo Claussen Iberri, presidente de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, nunca respondió a la solicitud de entrevista.

Las solicitudes de información enviadas a la Contraloría y al ISAF fueron respondidas, pero las respuestas de la Contraloría no fueron las esperadas. A ambos organismos se les solicitó la lista de quiénes fueron los funcionarios públicos estatales sancionados a raíz de la fiscalización de las cuentas públicas y sobre el estado de las solventados pendientes de las cuentas públicas de los años 2004-2010.

Las cinco dependencias recibieron en el periodo un promedio de 68.8 observaciones, al que correspondió un promedio de solventación de 40.6 observaciones, por lo que el porcentaje promedio de solventación en el periodo estudiado fue del 59.18%. Esto quiere decir que por cada 10 observaciones que recibieron las cinco dependencias en el periodo fueron solventadas sólo 6. Por lo tanto, la calificación para los organismos encargados de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora es de 6. Esta calificación es respecto de la solventación de las observaciones vigentes hasta la fecha de publicación de los informes de resultados. El ISAF a la fecha del 6 de octubre del 2011 ha conseguido que se solvente el 40% (56 observaciones) del total de las observaciones (140 observaciones) que habían quedado pendientes durante el periodo para las cinco dependencias de gobierno. El número de observaciones que sigue sin solventarse es de 84, es decir, el 60% del total.

La rendición de cuentas en el gobierno del Estado de Sonora se encuentra en el estrato democratizante, caracterizado por la apertura paulatina y controlada de la información sobre el manejo de los recursos públicos, una aplicación restringida y limitada de las sanciones y la incipiente formación de una comunidad argumentativa.



## INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas en México es relativamente nueva. En los años noventa, durante la gestión del presidente Zedillo, dieron inicio algunos cambios en la fiscalización de las cuentas públicas que más tarde cristalizarían con el gobierno de Vicente Fox. El primer paso de la reforma del viejo modelo de rendición de cuentas fue la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. El segundo fue el surgimiento del instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el 2002. Estas instituciones, por primera vez en la historia, obligaban a los gobiernos a rendir recuentos a los ciudadanos sobre el uso y destino de los recursos públicos y hacían del acceso a la información pública un derecho ciudadano. Esto presuponía que la legislación federal se adecuara a las nuevas exigencias del nuevo modelo de fiscalización superior, lo cual también implicaba la aplicación de penas y castigos para los funcionarios que infringieran la normatividad establecida.

En los estados de la federación el proceso sería más lento. Las leyes se adecuaron tardíamente. En el caso del Estado de Sonora, el parteaguas de la rendición de cuentas tuvo lugar en el 2004 cuando fueron publicados por primera vez los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas estatal y municipal y con la reforma de la constitución del Estado en el 2005, que dio origen a la creación del Instituto Superior de Auditoría y fiscalización (ISAF). De esta manera, y por primera vez, se hacía público el destino que los gobiernos dan al erario público. Además, la reforma hacía explícita la aplicación de castigos a funcionarios públicos que transgredieran las leyes o que incumplieran sus responsabilidades.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el problema a estudiar en el presente trabajo de investigación es el que sigue. El gobierno tiene un mecanismo denominado “fiscalización”, el cual *de derecho* tiene la función de evitar la malversación de los recursos públicos. Sin embargo, *de hecho* hay funcionarios públicos que siguen enriqueciéndose a expensas del gobierno. Este proceso de fiscalización aparentemente no funciona. Algo está haciéndose mal dentro del proceso fiscalizador que da pie a que este proceso sea deficiente, aunque sólo en apariencia sea transparente y eficiente. La sociedad civil percibe la

corrupción de funcionarios públicos en la administración pública, pero es difícil encontrar evidencia documental que lo compruebe.

El tema de investigación aquí propuesto se justifica, porque en México, a diferencia de los países europeos, la rendición de cuentas todavía es una actividad nueva dentro del campo de la administración pública. A propósito de lo anterior, la rendición de cuentas no es sólo un requisito indispensable de las nuevas democracias, sino también un derecho de los ciudadanos y una obligación de los gobiernos.

El tema de la fiscalización de las cuentas públicas en el gobierno estatal es fundamental, porque la fiscalización es uno de los mejores medios para combatir la corrupción en nuestro país, es decir, la malversación de recursos públicos y la opacidad en el manejo de los mismos. La corrupción conlleva costos que inciden negativamente en la vida pública de nuestro país; conduce a un círculo vicioso que propicia más corrupción en la administración pública y permite la impunidad de los servidores públicos. Si la fiscalización es deficiente, la corrupción prevalecerá sin ningún inconveniente.

El objetivo general del presente proyecto de investigación es analizar la función fiscalizadora del ISAF durante el periodo 2004 a 2010, específicamente en materia de la aplicación o uso indebido de los recursos públicos de los sujetos obligados del ámbito estatal. Lo anterior, a partir de la reforma del 12 de julio del 2005 del Artículo 67 de la constitución local. La pregunta principal que se plantea de inicio es si la función fiscalizadora que realiza el ISAF ha contribuido en combatir la corrupción, entendida ésta como la malversación de fondos públicos en Sonora. La hipótesis tentativa que se busca confirmar o refutar es que el ISAF no evita la malversación de fondos públicos, sino que sólo los reduce o minimiza.

Para cumplir con el objetivo general y responder a la pregunta principal anteriormente explicitada, el trabajo de investigación se ha estructurado en cinco capítulos, cada uno de los cuales a su vez ha sido dividido en tres partes.

El primer capítulo lleva por título “Teorías sobre la Rendición de Cuentas y la Fiscalización” y el objetivo que persigue es revisar las teorías y el marco conceptual de la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos de los gobiernos locales de los países subdesarrollados en América Latina. La pregunta de investigación que se busca responder al final del mismo es la siguiente: ¿cuáles son las teorías y el marco conceptual

de la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos de los gobiernos locales de los países subdesarrollados en América Latina? La primera parte de este capítulo habla sobre la historia del concepto de la rendición de cuentas; la segunda trata del marco teórico de la rendición de cuentas; y la tercera brinda el estado del arte de la rendición de cuentas en México. La hipótesis que se formula en este capítulo es que las teorías sobre la rendición de cuentas y la fiscalización de los fondos públicos de los gobiernos locales en América Latina son incipientes y no logran procesos de fiscalización eficientes.

El segundo capítulo se llama “El marco legal de la rendición de cuentas en el Estado de Sonora” y tiene por objetivo recopilar, estudiar y analizar la normatividad reciente de la fiscalización y la revisión de las cuentas públicas estatales, particularmente el marco legal del Estado de Sonora. La pregunta planteada al comienzo del mismo es ¿cuál es el marco legal de la fiscalización y la revisión de las cuentas públicas estatales, particularmente el marco legal del Estado de Sonora? La primera sección del capítulo versa sobre los principios normativos que rigen la Ley General de Contabilidad Gubernamental 2008; la segunda expone la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009); la tercera exhibe la normatividad contenida en la Constitución Política del Estado de Sonora (1917); la cuarta aborda la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984) y la quinta ofrece una síntesis de los principios normativos de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008). La hipótesis planteada en este capítulo sostiene que el débil marco legal y la carencia de sanciones a los funcionarios públicos que violentan la normatividad en materia de fiscalización fomenta la corrupción en la rendición de cuentas.

El tercer capítulo se titula “El marco institucional y el proceso de rendición de cuentas en el gobierno del Estado de Sonora”, cuyo objetivo es recopilar información y analizar el marco institucional y el proceso de la revisión de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora, particularmente: a) Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). b) Designación del Auditor Mayor. c) Estructura orgánica del ISAF. d) Proceso y organización de la revisión de la cuenta pública. La pregunta de investigación que se hace de entrada es ¿en qué consiste el marco institucional y el proceso de la revisión de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora? La primera parte aborda el marco institucional del proceso de rendición de cuentas; la segunda se refiere a la evolución de la CMH al ISAF; y la

tercera analiza la Estructura orgánica del ISAF. La hipótesis que se propone en este capítulo consiste en afirmar que los cambios de gobierno, los gobiernos unificados o divididos y el proceso de la rendición de cuentas en el Estado de Sonora generan una débil rendición de cuentas.

El cuarto capítulo intitulado “Las observaciones, las solventaciones y los procedimientos de sanción en cinco dependencias del gobierno estatal” tiene por objetivo revisar y analizar las observaciones, así como las solventaciones y procedimientos de sanción en el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de la Contraloría General, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura. Las preguntas de investigación formuladas al iniciar el capítulo son estas: a) ¿qué tipo de observaciones, forma de solventaciones y procedimientos de sanción se realizan en el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de la Contraloría General, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura? b) ¿Han evolucionado el número de las observaciones en los siguientes años estudiados? c) ¿Cómo se compara el número de observaciones con el presupuesto ejercido? La primera parte de este capítulo presenta el formato del Informe de Resultados de la revisión de la cuenta pública estatal; la segunda analiza las observaciones en cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2010; la tercera estudia las solventaciones en cinco dependencias del gobierno del Estado 2004-2010; y, por último, la cuarta se refiere a las sanciones en cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2010. Las hipótesis de este capítulo son: a) las observaciones, las solventaciones y los procedimientos de sanción en las cinco dependencias de gobierno son un mecanismo ambiguo que deja las ventanas abiertas a la malversación de fondos públicos. b) El número de observaciones ha evolucionado de tal manera que presenta un incremento progresivo en cada año del periodo estudiado. c) El incremento de las observaciones está relacionado con el presupuesto ejercido: a mayor presupuesto ejercido, mayor número de observaciones y también con el bajo número de sanciones en el periodo: a mayor número de sanciones, menos observaciones se generan en cada año y se reduce el número de observaciones pendientes de solventar.

El contenido del quinto capítulo quedó englobado bajo el nombre de “Resultados de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado”. El objetivo de este

capítulo es explicar los resultados derivados del análisis de los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas (2004-10), así como de las entrevistas realizadas a personalidades involucradas en la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado; además, averiguar si la fiscalización de las cuentas públicas que realiza el ISAF cumple el propósito de impedir la corrupción, entendida ésta como malversación de fondos públicos. Las preguntas que dirigen la investigación en relación a los objetivos son: a) ¿cuáles son las causas del incremento del número de observaciones que se generan cada año de la revisión de las cuentas públicas y a qué se debe el aumento del número de observaciones no solventadas en el periodo 2004-10?, b) ¿La fiscalización que realiza el ISAF logra evitar la malversación de fondos públicos? La primera parte del capítulo habla sobre los actores de la fiscalización de las cuentas públicas estatales; la segunda se enfoca a las principales deficiencias en la fiscalización de las cuentas públicas; y la tercera parte contiene las reflexiones finales de la interpretación de los resultados de la fiscalización de las cuentas públicas estatales. Las hipótesis o respuestas tentativas en este último capítulo son: 1) que el proceso de fiscalización de las cuentas públicas en el Estado de Sonora es débil a causa de la laxitud de las normas en esa materia, del sistema institucional que no aplica castigos a los funcionarios que no cumplen con la solventación de las observaciones. 2) La fiscalización que lleva a cabo el ISAF no evita la malversación de recursos públicos.

El diseño metodológico que va a seguirse en este trabajo de investigación es en base a la metodología cualitativa. El camino a seguir en la investigación se divide en tres etapas. La primera parte consiste en revisar la literatura existente sobre la rendición de cuentas y analizar el marco normativo sobre la fiscalización de la cuenta pública estatal. La segunda radica en un análisis de contenido de los documentos de la cuenta pública, en concreto, los seis últimos informes de resultados de la cuenta pública estatal de los años 2004 al 2010 elaborados por el ISAF. Este análisis documental se hará con énfasis en la consistencia y la congruencia lógica de los principios que son la razón de la fiscalización: eficiencia, eficacia y equidad. La tercera y última parte, la conforman una serie de entrevistas a informantes clave y/o personalidades involucradas en la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora y además en hacer solicitudes de información a la Secretaría de la Contraloría y a otras instancias sobre el estatus de las observaciones no solventadas de la revisión de la cuenta pública. Los informantes claves son el diputado presidente de la

Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado de la LIX legislatura, el actual Auditor Mayor del recientemente creado Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, así como el controlador del Gobierno del Estado. Las entrevistas a profundidad, dependiendo de la disponibilidad de los informantes, serán realizadas en el orden que sigue:

\*Diputado Otto Guillermo Claussen Iberri de la LIX Legislatura (2009-2015), actual presidente de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

\*C.P.C. Eugenio Pablos Antillón, actual Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

\*Carlos Francisco Tapia Astiazarán, Secretario de la Secretaría de la Contraloría General del Poder ejecutivo.

# **CAPÍTULO 1. TEORÍAS SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA FISCALIZACIÓN**

*La exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. [...] la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón (Schedler 2004, 14).*

Este capítulo tiene por objetivo revisar las teorías y el marco conceptual de la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos de los gobiernos locales de los países subdesarrollados en América Latina. En el transcurso de su desarrollo se busca responder a la pregunta: ¿cuáles son las teorías y el marco conceptual de la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos de los gobiernos locales vigentes de los países subdesarrollados en América Latina? La hipótesis tentativa de respuesta que en él se trata de confirmar o refutar es la siguiente: las teorías sobre la rendición de cuentas y la fiscalización de los fondos públicos de los gobiernos locales en América Latina son incipientes y no propician procesos de fiscalización eficientes.

## **1.1 Historia del concepto de rendición de cuentas en América Latina**

La rendición de cuentas es un proceso complejo y en América Latina la teoría aplicable en el terreno de la rendición de cuentas está en etapa de elaboración. Por esta razón lo que se desarrolla a continuación tiene más bien un carácter exploratorio.

Según Olvera y Isunza Vera (2004) los procesos y prácticas de intervención de la ciudadanía con el gobierno han sido subsumidos en distintos conceptos que tienen distinta carga semántica o significado para referirse a los mismos fenómenos: ‘rendición de cuentas’, ‘auditoría social’, ‘evaluación ciudadana’, ‘vigilancia del gobierno’, por mencionar algunos. Estos conceptos son mal aplicados en la práctica, pues se usan con distintas acepciones. Esto se debe a la falta de un marco teórico para la interpretación de dichos fenómenos y la asignación correcta de conceptos que los designen evitando en la medida de lo posible una polivalencia semántica.

La llegada de la democracia a América Latina es un proceso mundial denominado por Huntington la “tercera ola de la democracia”. Este proceso trajo consigo el derrocamiento

de muchas dictaduras y el consecuente arribo de la democracia electoral a un número cada vez más creciente de países que por primera vez comenzaban una nueva forma de gobierno. A pesar de que la democracia electoral significa el reconocimiento de los ciudadanos para elegir a sus gobiernos, ello no era suficiente para asegurar que tales gobiernos sean eficientes, eficaces y apegados al estado de derecho (Huntington 2004, citado por Olvera y Isunza Vera 2004).

Por ello en Latinoamérica surgieron movimientos sociales que comenzaron a exigir a los gobiernos el cumplimiento del estado de derecho y mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos.<sup>1</sup> Y esto, porque los nuevos gobiernos democráticos, en ausencia de presiones sociales que demandaran sus responsabilidades, seguían reproduciendo la vieja lógica de las dictaduras, es decir, prácticas añejas heredadas de los gobiernos autoritarios, como el clientelismo, el sigilo burocrático, la corrupción y arreglos por debajo de la mesa de asuntos públicos (Olvera y Isunza Vera 2004).

La misma experiencia se tuvo con los apoyos que otorgaban los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a los nuevos países democráticos, pues sus recursos destinados al desarrollo no eran empleados con eficiencia. Junto a lo anterior, las presiones sociales a estos organismos internacionales por parte de grupos defensores de los derechos humanos (los movimientos feministas, ecologistas y los países donantes de esos recursos de apoyo) abrieron un nuevo punto de presión (Olvera y Isunza Vera 2004).

Hacia finales de los ochentas, estos dos sucesos dieron lugar a una revaloración de la *sociedad civil* y a la incorporación de dicho concepto en los discursos de las agencias internacionales, de las fundaciones internacionales y también de los gobiernos.<sup>2</sup> A mediados de los ochenta se hablaba de “participación social” o “participación ciudadana”, para designar una serie de proyectos donde participarían conjuntamente gobierno y sociedad civil: por ejemplo, el Programa Solidaridad del presidente Carlos Salinas de Gortari. La participación ciudadana no estaba contemplada en el ciclo completo de las políticas

---

<sup>1</sup> Para una idea más general de los movimientos sociales en América Latina y su importancia para la formación de la idea de rendición de cuentas, véase Bruckmann y Dos Santos (2005).

<sup>2</sup> Respecto a la noción de *sociedad civil* y al papel que juega en el proceso de rendición de cuentas, véase Jonathan Fox (2006).



públicas: debate, decisión, implementación y evaluación, sino sólo en las dos primeras fases (Olvera y Isunza Vera 2004).

Por otro lado, la influencia que tuvo la escuela de *New Public Management* en América Latina fue notable, puesto que veía la necesidad de una reforma administrativa al interior del Estado para hacerlo más perceptivo a los reclamos de la ciudadanía y más eficiente en sus acciones. El estado se convertía así en un “proveedor de servicios” y los ciudadanos en “clientes”. Esto exigía la apertura de la administración pública al escrutinio de la ciudadanía. Pero como la sociedad civil y la *New Public Management* pertenecen a tradiciones distintas, los resultados no fueron los esperados. Se simulaba transparencia en el manejo de los recursos públicos y no se hacía publicidad para fomentar la participación ciudadana. Todo quedaba en la buena voluntad de los gobiernos. No había una base jurídica que obligara a los gobiernos a dar cuentas de sus acciones (Olvera y Isunza Vera 2004).

Otro concepto importante que tuvo sus repercusiones en Latinoamérica fue el de *Capital Social* (Putnam 2000). Este concepto subraya la importancia que tiene la “confianza”, y otros valores democráticos, como los garantes del éxito en las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno. Lo importante de este concepto radica en acentuar el papel que juegan los factores sociológicos y culturales en la acción. Empero, no explicaba cómo se crean esos lazos de confianza en un clima político adverso: inequidad social, injusticia social, no aplicación de la ley (Olvera y Isunza Vera 2004).<sup>3</sup>

En los años noventa surgió un concepto más, *Governance* (Domínguez y Shifter 2003). Este concepto se traduce al español como “governabilidad democrática”, o simplemente “governanza”. La expresión misma contiene un amplio sentido normativo y hace énfasis en que los gobiernos deben gobernar apegados a la legalidad, transparentes en sus acciones y responsables de sus actos. Pronto se aprendió que no bastaba con la norma; hacían falta instrumentos administrativos y organizativos para que fuera viable la aplicación de dicha noción. No obstante, bajo dicho concepto subyacía la idea de homogeneizar a los gobiernos de los países de América Latina cuando en realidad estos

---

<sup>3</sup> Para profundizar sobre la importancia que representa la confianza en las relaciones gobierno-sociedad civil, véase Hevia de la Jara (2006, 15): “discute las características principales de una definición relacional de confianza para discutir sobre los retos que la construcción de confianza representa para la sociedad civil”. Desde la antropología social, el autor aporta elementos que explican cómo se crean lazos de confianza en la praxis política dentro del Estado mexicano.

eran heterogéneos: una especie de archipiélagos con instituciones débiles (Olvera y Isunza Vera 2004).

Los anteriores conceptos no cumplieron con las expectativas teóricas esperadas, por lo que surgió la necesidad de un nuevo término, *Accountability* (rendición de cuentas), como resultado de la consolidación democrática en estos países, pero que no sustituye a las nociones anteriores. Este concepto se originó como reacción a un clima de corrupción en el manejo de los fondos públicos y a la habilidad de los gobiernos para simular mecanismos de participación social. El término alude a la obligación que tienen los gobiernos de informar y dar cuenta de sus acciones a la sociedad civil. El rendir cuentas se tornó así en una obligación de los gobiernos y en un derecho de los ciudadanos. De hecho, el empleo de este nuevo concepto en América Latina fue fomentado por las agencias internacionales que lo usaban en sus discursos.

Según Bonilla Alguera “los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia representativa son insuficientes para las exigencias de las sociedades contemporáneas” (2006, 1). Por esto se ve la necesidad de replantear el tema de la rendición de cuentas dentro de la teoría de la democracia. Es más, el concepto de la rendición de cuentas surgió en el seno de la teoría de la democracia como consecuencia del debate mantenido a finales del siglo pasado “sobre los posibles modelos de democracia y las posibilidades de reconciliar las tradiciones liberal y republicana” (Bonilla Alguera 2006, 2). En la opinión de este autor, existen dos modelos de democracia: la democracia indirecta o representativa y la democracia directa o participativa.

El debate contemporáneo sobre qué modelo de democracia es el mejor agrega otros modelos de democracia: democracia deliberativa<sup>4</sup>, inclusiva, etc., aunque en realidad la democracia con sus diferentes adjetivos sólo indica el grado de intensidad de participación ciudadana en cada uno de esos modelos (Bovero 1997). Según sea el modelo de democracia que impere en cada país será el tipo de rendición de cuentas que se practique. La noción de rendición de cuentas no es exclusiva de un sólo modelo democrático, puesto que es utilizado casi por todos los modelos democráticos. Por lo tanto, “toda definición teórica o

---

<sup>4</sup> Este tipo de democracia es la propuesta por Habermas (1998). Este filósofo alemán señala que “la política deliberativa” enfatiza el papel que juega la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Los intereses de los individuos no están dados, por lo cual las decisiones deben tomarse como el resultado del debate racional comunitario en el que triunfe el mejor argumento. Se trata de una comunidad ideal de argumentación.

modelo normativo tienen al menos una utilidad empírica: permiten pensar en nuevos arreglos institucionales donde los mecanismos de rendición de cuentas sean más eficientes” (Bonilla Alguera 2006, 6).

## **1.2 Marco teórico de la rendición de cuentas**

Respecto al marco teórico de la rendición de cuentas, parece pertinente exponer algunas definiciones clásicas del término que han sido propuestas por distintos autores, todos ellos comprometidos con la precisión de dicha noción y su adecuación a la realidad siempre dinámica de la interacción sociedad-gobierno. Son tres las definiciones de rendición de cuentas que aquí se destacan por la relevancia que tienen para la comprensión de dicho proceso en México y porque son las más utilizadas en la literatura existente sobre la rendición de cuentas. Estas tres definiciones que a continuación se ofrecen pertenecen a tres de los autores más destacados en el tema: (O'Donnell 1997), (Schedler 2004) y (Ugalde 2002).

### *1.2.1 Tres definiciones de rendición de cuentas*

Para O'Donnell hay dos tipos de rendición de cuentas, “la vertical” y la “horizontal”. La vertical se refiere a “Las elecciones, las demandas sociales que usualmente pueden articularse sin sufrir coerción estatal, y la cobertura periodística regular de, por lo menos, las demandas más visibles y los actos flagrantemente ilícitos de las autoridades públicas” (1997, 2 y 13). En cambio, la horizontal consiste en “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos”.

Schedler define la rendición de cuentas como el proceso en el que: “‘A’ rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (2004, 20).

Ugalde dice que “la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que

llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna” (2003, 9).

Las tres definiciones citadas anteriormente sobre la rendición de cuentas tienen en común tres elementos esenciales que conforman la estructura básica del proceso, sin los cuales no podría entenderse:

- a) El sujeto o los sujetos que rinden cuentas: funcionarios públicos.
- b) El sujeto o los sujetos a quienes se les rinde cuentas: Congreso del Estado, El órgano técnico del Congreso (ISAF), contralorías fiscalizadoras, grupos que representan la sociedad civil e individuos.
- c) Evaluación o juicio colectivo al desempeño de los funcionarios públicos: penas y sanciones que aplicarán las instancias correspondientes al ejercicio de la función pública.

La falta de sanciones o castigos hace que no exista una verdadera rendición de cuentas, pues sin penas y sanciones a los funcionarios del gobierno por usar los recursos públicos con fines distintos a los de la ley, la rendición de cuentas carecería de sentido.

La “rendición de cuentas” públicas es uno, entre otros, de los mecanismos de control y supervisión de los funcionarios y entidades encargadas de la administración pública estatal y federal. La finalidad de este mecanismo es disminuir y, en la medida de lo posible, evitar una de las prácticas más comunes de la corrupción en México: la malversación de los recursos o fondos públicos, una de las prácticas de corrupción más comunes en la burocracia. La “rendición de cuentas” o *Accountability* es un concepto que ha adoptado distintos significados y puede conducir, de hecho conduce, a debates con la idea de alcanzar un consenso sobre qué debe significar dicho término.<sup>5</sup>

### *1.2.2 Sentido estricto y sentido amplio de la rendición de cuentas*

La expresión “rendición de cuentas” proviene de los términos latinos *reddere* (“rendición”) y *computare* [*cum* (“juntos”, “colectivamente”) + *putare* (“valuar”, “calcular”, “juzgar”)]. Por lo tanto, la rendición de cuentas desde el punto de vista

---

<sup>5</sup> Acerca de este intento de clarificación de la expresión anglosajona, véase Mainwaring y Welna (2003).

etimológico significa la acción de evaluar o juzgar colectivamente una cosa. Es interesante el hecho de que el significado latino de la expresión “rendición de cuentas” coincida perfectamente con el equivalente anglosajón *Accountability*, pues éste último proviene del sustantivo *account* (“cuenta”) y del verbo *count* (“contar”) que quiere decir “dar cuenta de algo ante alguien” (Olvera y Isunza Vera 2004). Además, coloquialmente suele usarse la expresión “rendir cuentas” para designar el cumplimiento de las responsabilidades que han asumido unas personas con otras, por medio de un contrato oral o escrito: autoridades, instituciones, empresas, asociaciones, dependencias e individuos. Y en este sentido la palabra también implica “cuentear” o “contar cuentos” a la hora de “rendir cuentas”. Esto último también está contenido en el uso pragmático de la “rendición de cuentas”.

La expresión “rendición de cuentas” en sentido estricto significa *auditoría o fiscalización*, es decir, un mero “informe de contabilidad”; en sentido amplio designa “el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida de manera contractual” (Del Castillo 2003, 12).

### *1.2.3 Principios para la correcta administración de los recursos públicos*

Se vio en el párrafo anterior cuál es el sentido estricto y el sentido amplio de la rendición de cuentas. Ahora es necesario especificar en qué consisten los criterios económicos de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, honradez y legalidad que aseguran una correcta administración de los recursos públicos.

El criterio de eficacia se enfoca en el logro de resultados más que en los medios con los que se alcanzan. Una política es eficaz si consigue el mayor número de resultados valiosos y, si además, estos resultados valiosos benefician a la mayor cantidad posible de personas. Así, por ejemplo, puede decirse que el Programa Oportunidades del gobierno federal es eficaz o ineficaz en función de que cumpla o no con su objetivo de “contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social” ([www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)). De igual manera, se dice que son ineficaces los programas de gobierno, contenidos en las cuentas públicas, cuyas metas no se hayan alcanzado o que el logro de éstas no pueda catalogarse como resultados valiosos. Siguiendo a Dunn,

la eficacia se refiere a si determinada alternativa resulta en el logro de un resultado valioso (efecto) de la acción, es decir, un objetivo. La eficacia, que está estrechamente relacionada con la racionalidad técnica, es a menudo medida en términos de unidades de productos o servicios o su valor monetario. Si los generadores nucleares producen más energía que los dispositivos de captación solar, los primeros se consideran más eficaces, ya que los generadores nucleares producen más de un resultado valioso. Del mismo modo, una política de salud eficaz es la que proporciona atención médica de mayor calidad a más personas, asumiendo que la atención médica de mayor calidad es un resultado valioso (objetivo) (1994, 282-283).

En cambio, el criterio de eficiencia pone el acento en los esfuerzos necesarios para conseguir un determinado grado de eficacia. Por lo general el esfuerzo se mide en los costos que implica producir algo. La eficiencia es la vinculación entre la eficacia y el esfuerzo. La eficiencia puede medirse calculando los costos por unidad de bienes o servicios. Una política pública es eficiente cuando obtiene los mejores resultados con el mínimo costo. En cambio, son ineficientes aquellas políticas que con el máximo costo consiguen pésimos resultados. Por ejemplo, una política de obra pública es ineficiente cuando en su consecución no se logran los resultados esperados. En el caso concreto de la cuenta pública municipal o estatal, un programa de gobierno que no obtiene buenos resultados con la mínima inversión no es eficiente. Suelen aparecer en las cuentas públicas estatales grandes cantidades de dinero destinadas al logro de las metas establecidas en los programas de gobierno, pero muchas de estas metas no se alcanzan y tampoco son metas que puedan cuantificarse o medirse. Y por lo mismo es difícil de medir el beneficio social que su logro significa. En palabras más técnicas,

la eficiencia se refiere a la cantidad del esfuerzo requerido para producir un determinado nivel de eficacia. La eficiencia, que es sinónimo de racionalidad económica, es la relación entre la eficacia y el esfuerzo, con éste último a menudo se mide en términos de costos monetarios. La eficiencia a menudo se determina mediante el cálculo de los costos por unidad de producto o servicio (por ejemplo, dólares por galón de agua de riego o dólares por examen médico, o mediante el volumen de los bienes y servicios por el costo unitario (por ejemplo, 10 galones de

agua de riego por dólar o 50 exámenes médicos por \$1000). Las políticas que logran la máxima eficacia al menor costo se dice que son eficientes (Dunn 1994, 283).

Por otro lado, el criterio de equidad está íntimamente relacionado con la justicia y con la imparcialidad; se asocia con la manera adecuada en el que el Estado debe distribuir los bienes que la misma sociedad produce y aporta a éste como impuesto. Las políticas públicas que sólo benefician a un determinado grupo de personas o individuos y que excluyen a otras que necesitan también beneficiarse de ellas son llamadas inequitativas. Puede suceder que personas o grupos reciban el beneficio de determina política pública sin necesitarlo, mientras que quienes sí necesitan de ese beneficio sigan careciendo de él. Un ejemplo de lo anterior es el conocido caso del ex diputado de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, Óscar Roberto Hidalgo Villafañe, quien recibió un total de 2 millones 350 mil 10 pesos del programa federal Procampo. Mientras él gozaba de este apoyo, miles de agricultores que dependen del campo dejaban de percibirlo y los que llegaban a recibirlo era por la cantidad de setecientos pesos anuales (Ríos Andraca 2009). Desde una visión especializada,

el criterio de equidad está estrechamente relacionado con las concepciones rivales de justicia o imparcialidad y con los conflictos que rodean la base apropiada para la distribución de recursos en la sociedad. Tales problemas de “justicia distributiva” que han sido ampliamente discutidos desde tiempos de los antiguos griegos, pueden ocurrir cada vez que un analista de políticas recomienda un curso de acción que afecta a dos o más personas en la sociedad. En la definición explícita de objetivos para la sociedad en su conjunto, el analista puede en realidad estar buscando una manera de medir el *bienestar social*, es decir, la satisfacción total experimentada por los miembros de una comunidad. Sin embargo, como sabemos, los individuos y los grupos tienen diferentes valores. Lo que satisface a una persona o grupo a menudo no satisface a otra. Bajo estas circunstancias el analista debe considerar una pregunta fundamental: ¿Cómo puede una política maximizar el bienestar de la sociedad, y no sólo el bienestar de individuos particulares o grupos? (Dunn 1994, 286-287).

La transparencia es una característica de la rendición de cuentas, pero no la rendición de cuentas en sí misma. Consiste en la práctica de poner la información en la vitrina pública para que cualquier persona interesada pueda analizarla, revisarla e incluso usarla como instrumento de sanción en el caso de que contenga anomalías.<sup>6</sup> Se trata de “un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas” (Ugalde 2002, 16-17). La transparencia puede ser entendida también como una demanda social, pues no sólo se deriva del interés que existe en la sociedad por conocer las decisiones que toman los miembros del gobierno, y el gobierno en general, sino que deriva también del derecho que tienen las personas de demandar explicaciones, en tanto que dichas decisiones afectan positiva o negativamente a la sociedad en su integridad (Peschard 2009).

Por último, la transparencia es la obligación que tiene todo funcionario público (representante) de dar cuenta y responder a la sociedad (representados) acerca del uso de sus poderes y de la razón de sus acciones en caso de errores, engaño o incompetencia. Además, la transparencia es un derecho que tiene todo ciudadano (Carbonell 2007).

Finalmente se dice que un gobierno debe ejercer los recursos públicos con honradez y con estricto apego a la ley vigente. Si ninguna persona debe estar por encima de la ley, tampoco puede estarlo el gobierno. La honradez apela a un valor moral que debe poseer todo funcionario público en tanto persona.

#### *1.2.4 La fiscalización y la corrupción*

Ahora bien, la fiscalización que está comprendida dentro de un proceso más amplio denominado rendición de cuentas y cuyo sentido es especificado por los organismos de fiscalización estatales en México puede ser interna o externa. Pero, ¿qué debe entenderse por fiscalización? y ¿qué por corrupción?

Aunque el sentido amplio de la rendición de cuentas incluye el proceso de fiscalización, no obstante debe precisarse, para los fines que persigue esta investigación, qué se entiende por fiscalización, al menos en el sentido en que manejan el término las instituciones encargadas de la fiscalización de las cuentas públicas del país en los tres niveles de gobierno.

---

<sup>6</sup> Sobre el tema de la transparencia, véase Archon, Graham y Weil (2007); Ríos Cázares y Shirk (2007); Merino (2007); López Ayllón (2009).



La fiscalización de la Cuenta Pública de acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación 2009 comprende una serie de acciones o de pasos:

*La revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables” (Art. 1).*<sup>7</sup>

Según esta ley el objetivo de la fiscalización de la Cuenta Pública es

*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. (Art. 1).*<sup>8</sup>

La fiscalización, entonces, tiene por objetivo contribuir a identificar los errores u omisiones para que las instituciones públicas mejoren la prestación de los servicios que tienen a su cargo, es decir, lograr un gobierno cuyas políticas públicas generen resultados que sean eficaces, eficientes, equitativos, transparentes y apegados al derecho. La fiscalización busca disminuir o reducir los actos de corrupción dentro de la administración pública, implementando para ello mecanismos que garanticen la correcta utilización de los fondos públicos. Éste es el fin último de la fiscalización (Jiménez Flores 2008).

López Ayllón y Fierro (2010) afirman que el problema a la hora de hablar de “recursos públicos” o, en singular, de “recurso público” es que no hay una definición jurídica que permita una definición precisa del concepto. Aún más, este concepto no aparece entre los términos más utilizados en la administración pública federal. En su lugar,

---

<sup>7</sup> Los subrayados son míos.

<sup>8</sup> Los subrayados son míos. Este texto correspondiente al Art. 1 es un resumen de los principales objetivos de la fiscalización de la Cuenta Pública que aparecen expuesto de manera más extensa en la LFRCF (Art. 12).

se encuentran expresiones como “recursos” y “recursos presupuestarios” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2006, 43-44). Mediante la primera expresión se alude explícitamente al “conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes y servicios que son de su competencia”; con la segunda, en cambio, se hace referencia a las “asignaciones consignadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por entidades para un periodo determinado” (López Ayllón y Fierro 2010, 489).

Por otro lado, el concepto de corrupción de entrada es un concepto complejo y por lo mismo es difícil definirlo. En orden al presente trabajo de investigación, se ofrece aquí una definición meramente operativa de dicho término. En este trabajo cuando se hable de corrupción se habla de una forma particular de corrupción, mas no del fenómeno en general. Aclarado esto, se usa el concepto de corrupción en el ámbito de los actos ilegales en la administración pública, más concretamente referida a la malversación de recursos públicos por parte de los funcionarios del gobierno y el ocultamiento intencional de información que evada la responsabilidad de estos funcionarios a rendir cuentas claras a la ciudadanía (Del Castillo 2003, 14ss.).

El complejo fenómeno de la corrupción en México debe entenderse en el marco de un proceso histórico y cultural. La apatía del mexicano respecto a la política y su proclividad al ejercicio de prácticas corruptas obedecen más bien a factores psicosocioculturales complejos. Interesantes estudios sobre el perfil del mexicano y lo mexicano con relación a la apatía y a la corrupción pueden encontrarse en la filosofía de Samuel Ramos (2009) y en la literatura de Octavio Paz (2000).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Véanse especialmente los libros *El perfil del hombre y la cultura* (1934) en México de Samuel Ramos y *El laberinto de la soledad* (1950) de Octavio Paz. La tesis central de Ramos es que nuestra cultura viene de otra, de la cultura española. El mexicano es el dominado por el extranjero. Por ello, el mexicano tiende a imitar la cultura europea y este imitar genera en su interior un sentimiento de inferioridad, a la par que reproduce o importa el sistema político de sus opresores. La falta de creatividad e imitación del extranjero junto al sentimiento de inferioridad empuja al mexicano a la búsqueda obstinada del poder, porque en realidad se siente menos que otros. La clase social del “pelado” de la que habla Ramos hace referencia a aquellos sujetos que gritan mucho y hacen saber a todo mundo lo valientes y superiores que son, aunque viven en la oscuridad, sin identidad y sin rumbo fijo. Por su parte, Paz piensa que el mexicano es un ser simulador y mentiroso, que esconde bajo la mentira, con apariencia de verdad, sus carencias y apetitos: “lo que no somos y deseamos ser” (2000, 44). Otras obras fundamentales para la comprensión de lo mexicano son: Emilio Uranga, *Análisis del ser del mexicano* (1952), Abelardo Villegas, *La filosofía de lo mexicano* (1960).

Retomando el tema de la fiscalización, ésta suele dividirse en dos tipos. La fiscalización interna y la fiscalización externa. La fiscalización interna “corresponde a nivel federal a los órganos internos de control (OIC) o las contralorías internas. Dentro de la administración federal, los primeros dependen funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública. En el resto de los poderes y en los órganos con autonomía constitucional estas contralorías son parte de las estructuras administrativas aunque funcionan con una autonomía relativa” (López Ayllón y Fierro 2010, 512). En el ámbito estatal, la fiscalización interna es llevada a cabo por las contralorías internas de los congresos estatales y en Sonora compete a la Contraloría Interna del Congreso del Estado. Por otro lado, la fiscalización externa a nivel federal la ejerce la Cámara de Diputados. Ésta cuenta con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es el órgano técnico que goza de autonomía técnica y de gestión (López Ayllón y Fierro 2010, 514). En el ámbito estatal la fiscalización externa es responsabilidad de las auditorías superiores de los estados; en Sonora el órgano encargado de efectuarla es el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF).<sup>10</sup>

La democracia representativa en México ofrece un modelo de rendición de cuentas de tipo vertical, que es el modelo clásico de la rendición de cuentas. En este modelo los ciudadanos influyen en sus servidores públicos únicamente a través del voto. Los aspirantes a cargos públicos o cargos de elección popular deben enfrentar a la ciudadanía, pues ésta con su voto castiga o premia el desempeño de dichos aspirantes en puestos anteriores. Aunque cabe decir que la democracia representativa en nuestro país tiene ciertas deficiencias. Una de ellas es la imposibilidad legal de reelegir a los funcionarios públicos de los tres poderes (Diputados, Senadores, Presidentes Municipales, Gobernadores, Presidente de la República) que hayan desempeñado un buen papel durante su función y castigar mediante el voto a otros que tuvieron un mal papel. Una más es la imposibilidad de organizar candidaturas independientes fuera de los partidos políticos. En el caso del Congreso del Estado de Sonora, puede decirse que paulatinamente éste se ha abierto a la

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que en cada estado suele denominarse de manera distinta a los órganos técnicos de fiscalización externa de los congresos estatales. Por ejemplo, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora, Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango, Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización gubernamental del Estado (Colima), Honorable Congreso del Estado de Baja California, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (H. Congreso del Estado de Oaxaca 2011).

participación ciudadana para ser evaluado. Dicha participación de la ciudadanía en el Congreso tiene lugar en el Comité de Evaluación del Desempeño Legislativo.

### *1.2.5 Mecanismos de la rendición de cuentas*

La rendición de cuentas de tipo vertical es el mecanismo de rendición de cuentas más generalizado y se encuentra en todos los países democráticos; sin embargo, presenta serias deficiencias que deben saldarse. Una de estas deficiencias es que “el modelo representativo de la democracia no contempla la participación ciudadana más allá de los procesos electorales. De hecho considera un valor positivo la apatía ciudadana y trata de evitar a toda costa una sobrecarga de demandas que el sistema democrático sería incapaz de procesar” (Bonilla Alguera 2006, 12). El modelo clásico de la rendición de cuentas no permite la participación activa de los ciudadanos, pues no se trata de una democracia directa, no obstante le importa saber la opinión, los intereses y preferencias de los electores.

Una adecuada rendición de cuentas vertical depende de cómo sea entendida la ‘representación’ (ver figura 1). Según Przeworsky, uno de los defensores del modelo representativo de la democracia, “la representación es una relación entre intereses y resultados”;<sup>11</sup> además añade el término “responsividad” al concepto de “representación”, al afirmar que “un gobierno es responsivo si adopta políticas que son señaladas como las preferidas de los ciudadanos”<sup>12</sup> (Przeworsky, Stokes y Manin 1999, 8).

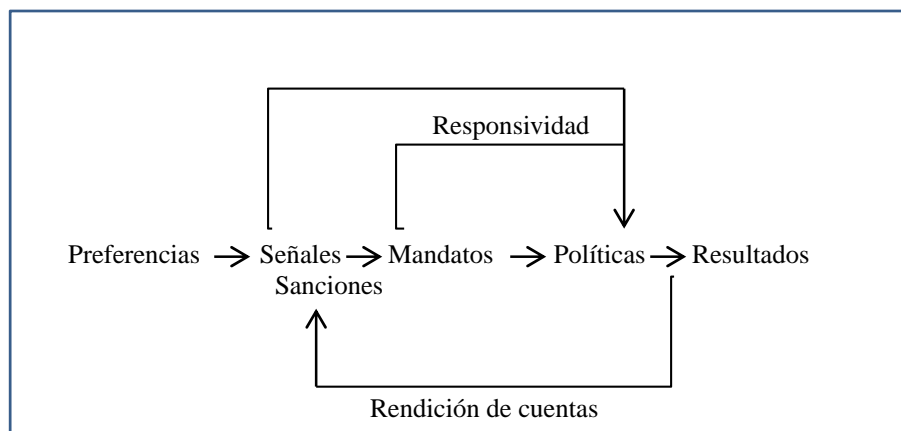
Hay que advertir además que la relación entre el gobierno y los ciudadanos es una relación de poder asimétrica, es decir, desigual, lo cual implica que el gobierno en turno trata de tener el control e imponerse antes que ceder. Sin embargo, en la medida en que la sociedad civil incursione y exija participar como derecho propio en el ciclo completo de las políticas públicas: debate, decisión, implementación y evaluación, la relación asimétrica tenderá a disminuir. En una rendición de cuentas tipo vertical los referéndums, los plebiscitos y las consultas públicas son esenciales para la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas. La fiscalización de la ciudadanía y grupos independientes al desempeño de los funcionarios públicos es un requisito indispensable en una verdadera democracia.

---

<sup>11</sup> La traducción es nuestra. Texto original: “‘Representation’ is a relation between interests and outcomes.”

<sup>12</sup> La traducción es nuestra. Texto original: “A government is ‘responsive’ if it adopts policies that are signaled as preferred by citizens.”

Figura 1:  
Proceso de las políticas



Fuente: (Przeworsky, Stokes y Manin 1999, 9)

El esquema anterior ilustra el proceso político ideal que debería darse en todas las democracias; un proceso de las políticas en el cual las preferencias de los ciudadanos se convierten en resultados susceptibles a rendición de cuentas. Las preferencias de los ciudadanos se vuelven señales que se manifiestan en el voto, el cual además tiene la función de ser el mecanismo que otorga mandato o que autoriza a los políticos electos para que efectúen políticas que generen resultados en beneficio de la sociedad. En caso de que los funcionarios públicos realicen políticas a favor de la ciudadanía, entonces éstos serán premiados por la sociedad reelegiéndolos en futuros cargos de elección popular; en caso contrario recibirán el voto de castigo.

Las señales reflejan con precisión los intereses de los ciudadanos, intereses que deben ser racionales; y las políticas que generan los resultados esperados son consideradas eficaces. La atención debe centrarse en esta triple relación: 1) Entre señales y políticas que puede llamarse “responsividad”; 2) entre el mandato y las políticas que puede denominarse “mandato responsivo”; y, por último, 3) la relación entre resultados y sanciones que pueden nominarse “rendición de cuentas” (Przeworsky, Stokes y Manin 1999).

### 1.2.6 Elementos y dimensiones de la rendición de cuentas

Siguiendo los planteamientos teóricos de Andreas Schedler (2004, 12), la rendición de cuentas tiene dos elementos que la conforman o constituyen. El primero de ellos es la *answerability* y consiste en la obligación que tienen los funcionarios públicos y los

políticos de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente. El segundo elemento es el *enforcement* y hace referencia a la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos que hayan infringido las normas correspondientes a la función pública. John M. Ackerman (2004) añade un tercer elemento, la *receptiveness* (“la receptividad”) que versa sobre “la capacidad de los funcionarios públicos de tener presente el conocimiento y opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas” (Bonilla Alguera 2006, 6). Este último elemento abre la puerta a la participación ciudadana y fortalece dicho proceso.

Por otro lado las dimensiones en las que se desarrolla la rendición cuentas son tres: la informativa, explicativa y la exigitiva. La primera consiste en el deber de los funcionarios públicos y políticos de informar sobre sus acciones; la segunda dimensión, alude a la obligación que tienen los servidores públicos de explicar sus decisiones; y la tercera hace alusión al reconocimiento a la buena labor o la penalización de la mala labor de los funcionarios públicos. Para Schedler los “ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder” (2004, 16).

### 1.2.7 Las cuentas públicas

Según Pineda Pablos, García Figueroa y Rodríguez Camou, la Cuenta Pública (CP) “es un reporte anual previsto por las leyes mexicanas para que los gobiernos informen sobre el origen de sus ingresos, el destino de sus gastos y las razones de sus decisiones; así como para que el poder legislativo realice su función de fiscalización y vigilancia de los fondos públicos. [...] constituye la vía más formal e institucional de rendición de cuentas en México” (2007, 100).

Esta definición de la CP es importante, puesto que por medio de este reporte anual los tres niveles de gobierno dan a conocer al Congreso los resultados obtenidos durante el primer año de su gestión en relación con el presupuesto aprobado, el gasto ejercido y las metas logradas. No obstante, las CP no se reducen un procedimiento meramente aritmético ingreso-egreso, ya que son también una construcción interpretativa de la realidad del proceso de rendición de cuentas. En este proceso intervienen actores con distintos intereses

y valores. La relación entre los actores que participan en la revisión de la cuenta pública debe ser tanto vertical como horizontal.

La interpretación de dicha realidad debe implicar el despliegue de dos lógicas: la “lógica de la buena práctica” y la “lógica de lo correcto”. La primera consiste en la “eficiencia en las acciones”; y la segunda, en el “apego a la normatividad” establecida. Lo óptimo es lograr que en la praxis puedan unirse ambas lógicas con el objetivo de lograr la reconciliación del discurso (el debate y la deliberación) con la acción e implementación. La dificultad para alcanzar la unión de estas lógicas está situada en el plano normativo y factual, pues existe irracionalidad tanto en algunas normas como en las costumbres (March y Olsen 1995, 141).

Para que la rendición de cuentas sea efectiva tienen que cumplirse los siguientes principios: la información y las sanciones. No obstante, aún existen viejas prácticas en México, resabios del viejo autoritarismo, como la manipulación de la información o información incompleta. Los funcionarios públicos para evitar sanciones tratan de ocultar cualquier información que los comprometa, mediante arreglos con las instancias sancionadoras, sean éstas internas o externas. Las normas legales en materia de fiscalización en México no fueron diseñadas para obligar que los funcionarios públicos cumplan con niveles máximos de eficiencia y desempeño. Sin sanciones, la rendición de cuentas es tan sólo un ritual político y mera simulación (Pineda Pablos, García Figueroa y Rodríguez Camou 2007, 208).

En las democracias modernas los políticos y funcionarios públicos tienen que dar cuenta de sus acciones; de su hacer en beneficio o en perjuicio de los ciudadanos y del manejo de los recursos públicos. La finalidad de las cuentas públicas en las democracias modernas es presentar “una historia de la intención humana y agencia que envuelven a los funcionarios públicos y a los políticos, y que conducen a que estos individuos sean responsables” (March y Olsen 1995, 150).

La revisión, presentación y solventación de la Cuenta Pública deben poseer un conjunto de características que pueden reunirse en tres grupos: las del documento, las del proceso y las del entorno social o contexto. Las características *documentales* se refieren a que la información del documento debe ser accesible y pública, exhaustiva (de toda la administración pública), comprensible y clara, verídica y confiable, comparable, que

incluya la deuda y también las operaciones financieras, presentada tanto en resúmenes como en detalle, y que verifique el progreso y el cumplimiento de las metas. Las *procesuales* versan sobre el proceso formal de la rendición de cuentas, el cual debe ser frecuente, regular, periódico; admita y motive la fiscalización ciudadana y los organismos autónomos; sancione y castigue la desviación de recursos públicos con penas que obliguen a los inculcados a reparar los daños. Lo precedente con la finalidad de optimizar la gestión gubernamental. En el último grupo de características, las del *entorno social o institucionales* vigentes en el proceso de rendición de cuentas, los ciudadanos o gobernados a quienes se destinan los programas públicos deben tener el espacio y la libertad para emitir sus opiniones y juicios sobre todos los aspectos de la cuenta pública, tales como el ejercicio del gasto y la implementación de programas sociales (Pineda Pablos, García Figueroa y Rodríguez Camou 2007).

Aparte del órgano técnico del Congreso del Estado, encargado de la fiscalización externa (rendición de cuentas tipo horizontal) deben existir y operar también otras organizaciones de la sociedad civil e individuos que fiscalicen las cuentas públicas, revisándolas y expresando sus propios puntos de vista sobre ellas (rendición de cuentas tipo vertical). Finalmente, es necesario, además, que existan mecanismos que sancionen y castiguen a los funcionarios públicos que hayan transgredido las leyes vigentes en materia de rendición de cuentas, para que no impere la impunidad, sino la honestidad, la eficiencia, la eficacia y la equidad en el uso de los recursos públicos al servicio a la sociedad.

Pineda Pablos, García Figueroa y Rodríguez Camou (2007), basados en las clasificaciones anteriores de las características de las cuentas públicas, proponen tres estratos de desarrollo institucional de la revisión de las cuentas públicas, según cumplan o no con las características que anteriormente se han señalado. Los tres estratos son: el autoritario, el democratizante y el democrático. En el estrato *autoritario*, por lo general, no existe una verdadera rendición de cuentas, y si la hay es una mera simulación, puesto que la información sólo está disponible para el Estado, es decir, no es pública y el proceso se lleva a cabo tras bambalinas. La falta de sanciones y castigos a los desvíos de fondos públicos para fines privados, la ineficiencia e ineficacia del gasto y la discrecionalidad de los funcionarios públicos respecto al incumplimiento de su deber y al de sus subordinados son



notas distintivas de este primer estrato. Además, en esta etapa tampoco hay grupos autónomos y personas que vigilen y revisen la cuenta pública.

El estrato *democratizante* constituye un momento de transición entre la simulación o la rendición aparente de cuentas y la verdadera rendición de cuentas, o lo que es lo mismo, entre el estrato *autoritario* y el *democrático*. En la rendición de cuentas que se realiza en este estrato, la información puede ser presentada con ciertas deficiencias. No obstante, se intenta optimizar su contenido para hacerla más comprensible y accesible a la ciudadanía; se busca aplicar sanciones, a pesar de que el proceso de rendición de cuentas sea incompleto o indefinido. Es notoria la ausencia de un entorno social que vigile, revise, discuta y sancione de modo independiente y colectivo las cuentas del gobierno.

En el estrato *democrático* la información es totalmente clara y accesible a cualquier ciudadano; los desvíos de fondos públicos y otros delitos relacionados con el cargo de los funcionarios son sancionados y castigados; hay pluralidad de grupos independientes, organizaciones civiles e individuos que vigilan, discuten, evalúan y sancionan el ejercicio de la cuenta pública y el progreso de los programas implementados por el gobierno (véase cuadro 1).

Cuadro 1:  
Estratos de desarrollo de la rendición de cuentas

Estratos	Información	Sanciones	Comunidad de argumentación
<i>Autoritario</i>	Técnica y no accesible	Impunidad	No existe
<i>Democratizante</i>	Apertura paulatina o controlada	Aplicación limitada	Incipiente
<i>Democrático</i>	Comprensible, abierta y accesible	Se aplican	Existe diversidad de vigilantes independientes

Fuente: Pineda Pablos, García Figueroa y Rodríguez Camou (2007, 213)

### 1.2.8 El Informe de Resultados de la Cuenta Pública

El informe de Resultados de la Cuenta Pública es el documento que contiene la opinión técnica sobre las cuentas públicas emitida por la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), una vez que se han revisado y analizado las cifras, datos y conceptos contenidos en las cuentas públicas presentadas por el

Estado y los gobiernos municipales. A nivel federal es tarea de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) entregar al Congreso de la Unión el informe de resultados por medio de la Comisión de Vigilancia. En el Estado de Sonora es responsabilidad del Instituto Superior de Auditoría y fiscalización (ISAF) otorgar al Congreso del Estado dicho informe por conducto de la Comisión de Vigilancia del ISAF.

El Informe de Resultados de la Cuenta Pública del Estado y los municipios en Sonora debe estar conformado por los siguientes elementos que prescribe la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a):

Las conclusiones y comentarios del Auditor Mayor del proceso de fiscalización;/Los dictámenes de la revisión y propuesta de calificación de las cuentas públicas;/La evaluación y resultados de la gestión financiera;/La evaluación del cumplimiento y grado de avance que se haya dado al Plan Estatal de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo respectivamente, así como los programas aprobados en relación con la consecución de sus objetivos y metas, bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, de conformidad con los presupuestos que fueron aprobados;/El cumplimiento que se haya dado a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Gobierno del Estado y a las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos Municipales, al Presupuesto de Egresos del Estado y a los Presupuestos de Egresos Municipales y demás normas aplicables, en la recaudación y aplicación de los recursos públicos;/El cumplimiento que los sujetos de fiscalización hubieren dado a las normas y principios básicos de contabilidad gubernamental y las normas de información financiera, así como su apego a las disposiciones legales;/El análisis de las variaciones presupuestales con respecto a lo autorizado en el presupuesto correspondiente;/Dictamen que establezca el monto en cantidad líquida de los presuntos daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipales o al patrimonio de los sujetos de fiscalización, que se hubieran detectado durante el proceso de fiscalización, sin perjuicio de los que se pudieran detectar de manera adicional en los términos de la presente ley;/El Pliego de Observaciones y medidas de solventación que hubiere emitido;/La relación de las solicitudes de información que los sujetos de fiscalización se hubieran negado a cumplir en tiempo y forma ante el

Instituto para el desarrollo de sus funciones; y En su caso, los comentarios y observaciones de los sujetos de fiscalización (Art. 40).

Para el caso de la cuenta pública federal, los requerimientos mínimos que deberá incluir el Informe de Resultados de la Cuenta Pública se encuentran enumerados en el artículo número veintinueve de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

Entre los elementos que *de iure* debe contener el Informe de Resultado de la Cuenta Pública no se encuentra *de facto* el que tiene que ver con el avance de las solventaciones de las observaciones de informes de resultados de las cuentas públicas anteriores. Esta omisión puede ser grave en cuanto se trata de un candado abierto que da entrada a la opacidad y a la corrupción, pues las observaciones pendientes de solventación pueden quedar en el olvido o en el recuerdo. Por todo ello, las conclusiones del informe de resultados de la cuenta pública “es un buen tema para el debate académico y el parlamentario” (Figuroa Neri, Díaz Ramírez y Murillo Sánchez 2009, 137).

### **1.3 Estado del arte de la rendición de cuentas en México**

#### *1.3.1 Una mirada a la historia de nuestro país*

Este punto sobre la historia de la rendición de cuentas en México se basa en Figuroa Neri (2007).<sup>13</sup> Para la autora, la fiscalización y la rendición de cuentas comienzan en la época prehispánica. Los calpixque tenían la función de supervisar y controlar el pago de tributos que recibían los Aztecas de los mexicas. Más tarde, en la época colonial --que inicia en 1521 con la caída de Tenochtitlan ante el ejército español--, Hernán Cortés nombra oficiales de la Real Hacienda: ministro, tesorero, factor, contador con la finalidad de recaudar “los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que, por disposiciones reales, donación y otros títulos, pertenecían al monarca español” (Figuroa Neri 2007, 30). Estos oficiales tenían que dar cuenta de todo en una especie de informe de contabilidad llamado Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real.

---

<sup>13</sup> Otro importante estudio sobre la rendición de cuentas en México es el de Ugalde (2002). De especial interés son los capítulos IX: “Orígenes históricos de la rendición de cuentas en México”, 47-49 y X: “Uso del término *rendición de cuentas* en México”, 51-52.

En 1524 el Rey Carlos I de España establece en la Nueva España un Tribunal de Cuentas para vigilar los ingresos de Hernán Cortés. Este Organismo negó a Cortés el pago de 690 mil ducados que según El Conquistador había desembolsado por mor de la conquista. Al final, las pesquisas del Tribunal conducen a acusarlo de haber extraído fondos de la Corona.

El Rey Felipe III de España creó el Tribunal de Cuentas de América mediante la promulgación de sus ordenanzas el día 14 de febrero de 1605 con la finalidad de vigilar el estado de los recursos que le brindaban sus colonias. Este Tribunal tuvo su sede en las ciudades de Lima, Santa Fe de Bogotá y México.

La Constitución de Cádiz fue la primera carta constitucional española; fue promulgada el 19 de marzo de 1812; estuvo vigente durante todo el tiempo en el que se hicieron los preparativos para la independencia de México. Es importante, porque representa el primer antecedente constitucional que otorga a las diputaciones la facultad de evaluar las cuentas, resultado de la inversión de los fondos públicos; y establecer los gastos de todos los ramos correspondientes al servicio público y los impuestos que debían aplicarse.

La constitución de Apatzingán que formalmente hablando era el Decreto Constitucional para la Libertad de la América fue promulgada el 22 de octubre de 1814; aun cuando nunca entró en vigor, significó el primer antecedente constitucional de la facultad que tiene un órgano diferente del Poder Ejecutivo para evaluar y aprobar la cuenta pública. Este Decreto hablaba de un gobierno popular representativo con división de poderes.

La independencia de México se consumó el día 27 de Septiembre de 1821. Años más tarde, el 4 de Octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en la que formalmente quedaba fijada la división de poderes: Supremo Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo (Cámara de diputados y Cámara de Senadores) y el Judicial. La constitución otorgó al Congreso la facultad de exigirle cuentas al gobierno. Además, el 16 de noviembre de este mismo año fue publicado un decreto que originó la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. Esta ley instauraba una nueva institución, la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), en sustitución del viejo Tribunal de Cuentas. La nueva institución dependía exclusivamente de la Cámara de

Diputados y tenía por misión realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de crédito público y de hacienda.

La CMH requirió de instrumentos para que cumpliera con sus funciones. Por ello, el 6 de mayo de 1826 fue expedido un decreto que especificaba el modo en el cual debían de ser presentados ante el Congreso tanto la cuenta pública del año anterior como el Presupuesto General de Gasto, además de las características de glosa que debía ser efectuada por la CMH. Este decreto es relevante, pues es el antecedente inmediato del actual procedimiento que se sigue en la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de la cuenta pública y los requisitos en los que deberá ésta ser presentada ante el Congreso.

Más tarde, la Constitución del 5 de febrero de 1857, Art. 72, facultaba al “Congreso a aprobar el Presupuesto Anual de los Gastos de la Federación y nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda” (Figueroa Neri 2007, 31). Puede notarse ya aquí la importancia que paulatinamente iba adquiriendo la rendición de cuentas con la creación de la CMH que garantizaba su proceso.

La exigencia de la fiscalización y rendición de la cuenta pública no ha cambiado a partir de que es establecida como un deber constitucional, sino sólo se ha modificado necesariamente el modo en que se realiza, su proceso, para adaptarse a las nuevas necesidades de los tiempos y demandas sociales. Prueba de lo anterior es la modificación que recibe el proceso de rendición de cuentas en el año de 1862, cuando se le dio la facultad al Contador Mayor de Hacienda para solicitar a las dependencias de gobierno la información que considerase necesaria para ejercer lo mejor posible sus funciones. El 10 de mayo de este mismo año, Don Benito Juárez expidió un decreto, que fue luego publicado, en el que dejaba asentado que el contador tenía la atribución, entre otras, de solicitar a las dependencias del gobierno los documentos necesarios para que la Contaduría cumpliera con su labor fiscalizadora.

Quince años más tarde, en 1879, la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público elabora un Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria; sin embargo, no se trataba de una ley orgánica que estableciera funciones y procedimientos, sino tan sólo una serie de reglamentos del trabajo del personal.

En 1896 durante el gobierno del general Porfirio Díaz fue expedida la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta ley ordenaba a la Contaduría en sus aspectos

más importantes y la hacía depender de la Cámara de Diputados, supervisada y vigilada por la Comisión Inspector. La ley de 1896 fue derogada por la entrada en vigor de la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1904. Esta nueva ley facultó a la Contaduría con la capacidad de revisar y efectuar la glosa de la cuenta pública de todos los estados de la República, con la función específica de vigilar la hacienda pública. En este año también fue publicado el Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Constitución de 1917 ratificaba a la Contaduría como el ente legislativo que estaría a cargo de revisar y vigilar los gastos públicos. Más adelante, el Presidente Lázaro Cárdenas publicaría en 1937 la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda con “las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización, y finiquitos” (Figueroa Neri 2007, 32).

Dicha ley se mantuvo sin sufrir ninguna modificación hasta que el 28 de diciembre de 1948 fue reformada por el presidente Miguel Alemán. Esta reforma precisaba el plazo de un año para que la Contaduría realizara la revisión y glosa, y obligaba a corroborar o verificar que las cantidades por concepto de cobros y pagos estuvieran estipuladas de acuerdo a los precios autorizados en el mercado. Al Ejecutivo se le obligaba también a dar cuenta sobre los contratos contraídos con entidades del sector público, para verificar que éstos no incurrieran en daños contra el erario federal y contra la cuenta pública.

El 29 de diciembre de 1978 salió publicada en el *Diario Oficial*, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH). Esta ley amplió las facultades de la Contaduría: se convirtió en el órgano técnico de la Cámara de Diputados, cuyas principales funciones serían revisar las cuentas públicas del gobierno federal y las del Distrito Federal. La ley Orgánica de 1978 estuvo vigente hasta el año 2000.

### 1.3.2 La Auditoría Superior de la Federación y el ISAF

A partir de la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la creación de la Auditoría Superior de la Federación en el 2000, se instaura en México un nuevo modelo de fiscalización que deja atrás el viejo modelo de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) federal y estatal.

Las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79 publicadas en el *Diario Oficial* el día 30 de julio de 1999 originaron la creación de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de la Federación. El 25 de julio del 2000, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de diputados de la LVII legislatura publicó el último Reglamento de la Contaduría

Mayor de Hacienda que fundaba una nueva estructura centrada en el fortalecimiento de las atribuciones de la fiscalización superior (véase [www.senado.gob.mx/](http://www.senado.gob.mx/)). Este Reglamento pretendía darle a la nueva institución un instrumento legal según las reformas constitucionales de 1999 (Figueroa Neri 2007).

El 20 de diciembre del 2000 fue aprobada la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la ley disponía la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (<http://www.asf.gob.mx/>) que fue consolidada el día 5 de septiembre del 2001. La nueva entidad fiscalizadora federal contaba con nuevas atribuciones que no poseía la Contaduría Mayor de Hacienda y con un reglamento interior. El nuevo órgano técnico de la Cámara de Diputados fue dotado con nuevas atribuciones jurídicas para verificar e informar a la ciudadanía sobre el grado de confianza del proceso de rendición de cuentas públicas, el cumplimiento de las metas establecidas en los programas y acciones del gobierno en beneficio de la sociedad, las irregularidades y la falta de transparencia en la gestión pública.

El Estado tiene el deber de administrar a través de sus dependencias los recursos que vienen de la sociedad. El desarrollo de un país depende de que estos recursos sean manejados con eficiencia, eficacia y transparencia. La fiscalización es la herramienta por excelencia para lograr que los fondos públicos sean manejados según estos principios básicos de la economía. Los gobiernos deben ver en la fiscalización una forma de legitimar ante la sociedad las acciones tanto de los servidores públicos como las de los gobiernos. Un buen gobierno tiene que tener por principio la legitimidad; la ley es cumplida por los ciudadanos en la medida en que éstos perciban que quienes administran los recursos públicos y ponen las leyes de un país también las cumplan y apliquen en su integridad y de manera equitativa. La lucha contra la corrupción no es únicamente responsabilidad de las entidades fiscalizadoras de los gobiernos estatales, sino también de toda sociedad en su conjunto. Es por ello necesario que la ciudadanía sepa cuáles son los límites, los alcances y la función de la fiscalización dentro del marco jurídico vigente.

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene la función principal de vigilar que las metas y objetivos de los programas de gobierno sean cumplidos con eficiencia, eficacia, transparencia, equidad y con apego a la ley; elaborar el informe de la Revisión de la Cuenta Pública que debe presentarse al Poder Legislativo anualmente; evaluar el desempeño de los funcionarios de

gobierno que administran recursos públicos en base a los resultado o éxito de los programas de gobierno; promover denuncias penales ante las autoridades competentes contra funcionarios públicos que hayan incurrido en irregularidades en el ejercicio de su función cuando exista evidencia del mal uso de los fondos públicos; disuadir a los funcionarios públicos de actos de corrupción por medio del ejercicio de la fiscalización; hacer un mejor uso de los recursos públicos.

El término “Fiscalización Superior” se refiere al proceso que realiza la Auditoría superior de la Federación. Este órgano técnico del Congreso de la Unión es el encargado de fiscalizar, auditar, revisar y evaluar las cuentas públicas federales e informar al gobierno y a la ciudadanía sobre el resultado de dicha fiscalización. En suma, la ASF vigila que se haga buen uso de los recursos públicos. Este mismo proceso también lo llevan a cabo las Entidades de Fiscalización Superior Estatales, que están bajo la tutela de las disposiciones normativas, procesales y técnicas de la ASF y aquellas que dictaminen el Congreso de la Unión y los Congresos locales.

### *1.3.3 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)*

La rendición de las cuentas públicas en México ha sido el resultado del proceso de democratización que ha experimentado nuestro país en el transcurso de la primera década del siglo XXI. Este proceso de democratización dio comienzo a partir de la llegada de Vicente Fox Quezada a la Presidencia de la República (2000-2006) en las históricas elecciones del 2 de julio del 2000.

Con el gobierno de Fox tuvieron lugar una serie de cambios institucionales, especialmente en materia de administración pública. Uno de estos cambios institucionales fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), después de la reforma del artículo 6º constitucional y la consecuente entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002 (*Diario Oficial de la Federación* 2002, 11 de junio).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) establece al IFAI como un “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y



entidades” (Art. 33). De acuerdo con el artículo 34 de esta ley, el IFAI debe estar integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo federal, cuyo nombramiento podrá objetar por mayoría la Cámara de Senadores; y cuando ésta se encuentre en receso, la Comisión Permanente (Guerrero 2010, 280).

#### 1.3.4 La corrupción en México y en Sonora

La corrupción de los funcionarios públicos es un hecho evidente en México y en el Mundo.<sup>14</sup> A nivel internacional nuestro país es considerado medianamente corrupto, puesto que ocupa el lugar 98 en relación a un orden de menos a más corruptos de una lista de 178 países analizados. Lo anterior de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (2010) de Transparencia Internacional.<sup>15</sup> Por otro lado, a nivel nacional, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2010a) de Transparencia Mexicana, la entidad con mayor corrupción es el Distrito Federal (17.3) y la de menor corrupción es Baja California Sur (1.8). El Estado de Sonora (8.4) se encuentra colocado en el lugar 21 en relación a un orden de menos a más corruptos en la lista de los Resultados Nacionales por Entidad Federativa, por lo que es una de las entidades federativas con mayor corrupción en el país. En el 2010 ha habido un aumento significativo de la corrupción a nivel nacional (10.3) en relación a los años precedentes 2003 (8.5), 2005 (10.1) y 2007 (10.0), aunque todavía por debajo de la registrada en el 2001 (10.6) (Transparencia Mexicana 2010a).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Véase Morris (1992), Reyes Heróles (2008) y Del Castillo (2003). Uno de los casos más sonados en el 2005 de corrupción en el gobierno es del Diputado Republicano por Florida Randy (‘Duke’, ‘El Duque’) Cunningham. Es el primer caso a nivel mundial de un congresista que se declara culpable de recibir sobornos equivalentes a \$2.4 millones de dólares de dos empresas (ADCS y MZM Inc) a las cuales conseguía contratos con el Pentágono (Jaén 2011). Además, confesó haber evadido por lo menos 1 millón de dólares en impuestos. Este legislador, que combatió en Vietnam como miembro de la fuerza aérea, inspiró el filme *Top Gun* protagonizado por Tom Cruise. Duke renunció a su cargo por fraude, evasión de impuesto y por actos de soborno (Emol Mundo 2005). El juez Larry Alan Burns de distrito le dictó una sentencia de 10 años de prisión (después reducida a 8) y a pagar una multa de 3.65 millones de dólares por evasión de impuestos (Maciel 2006). Han salido varios libros sobre su vida, como el de Stern y otros (2007) y el de Hettena (2007).

<sup>15</sup> Según los Resultados del Índice de la Percepción de la Corrupción 2010 de Transparencia Internacional, el país menos corrupto del mundo es Dinamarca y el más corrupto del mundo es Somalia.

<sup>16</sup> Los números que aparecen entre paréntesis significan el número de casos de corrupción por cada 100 ocasiones en las que se realizó algún trámite o servicio burocrático. Las encuestas hechas a los hogares revelaron 200 millones de transacciones irregulares correspondientes a 35 trámites o servicios. La encuesta abarcó más de 15300 hogares mexicanos. Estos actos de corrupción o irregularidades en la prestación de servicios o trámites burocráticos en México durante el 2010 representó un costo económico de 32 mil millones de pesos por concepto de pago de mordidas. Esto quiere decir que los hogares mexicanos pagaron más del 14% de impuesto adicional sobre sus ingresos promedio (Transparencia Mexicana 2010b).

Uno de los casos más sonados sobre la corrupción de funcionarios de gobierno fue el del ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas (1999-2005). A este político se le inculpaba de enriquecimiento ilícito, pues se le descubrieron residencias en México, Francia y España con un valor aproximado por residencia de 6 millones de dólares y por gastarse más de 8 millones de pesos en propaganda publicitaria con miras a las elecciones presidenciales del 2006 (Wikipedia 2010) (NOTIMEX 2004).

El Estado de Sonora no está exento de tener una larga lista de funcionarios corruptos. Este es el caso del ex gobernador de Sonora Armando López Nogales (1997-2003) a quien se culpaba de haberse comprado un rancho con fondos públicos y de quien “se dijo que su secretaria privada, Cecilia Sánchez, usaba los aviones del Gobierno del Estado para viajes personales, que el propio ex gobernador dejó vacía la Casa de Gobierno y que en la entonces Subsecretaría de Ingresos hicieron bastante dinero con la regularización de vehículos chuecos” (Expreso 2010).

En resumen, en este primer capítulo se vieron algunas de las teorías sobre rendición de cuentas en América Latina, concretamente en México. La rendición de cuentas en Latinoamérica ha sido el resultado del proceso de democratización que estos países han experimentado a lo largo de las últimas décadas. En los ochentas comenzó a darse una revaloración del concepto “sociedad civil” en los discursos de las agencias internacionales (Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), fundaciones internacionales y en los gobiernos. En México se hablaba de “participación ciudadana o social”. Un ejemplo de esto fue el Programa Solidaridad del presidente Salinas, el cual requería la participación ciudadana. Un segundo concepto es el de la *New Public Management* que influyó notablemente en las naciones latinas; planteaba la necesidad de reformas administrativas al interior del Estado, para hacerlo más sensible a los reclamos de la ciudadanía y más eficiente en sus acciones. Un tercer concepto que insidió en estos países fue el de “capital social”; dicho concepto hace consistir el éxito de las relaciones Estado-sociedad en los valores democráticos, específicamente, el valor de la confianza. Un concepto más que entró al escenario fue el de *Governance* o “governabilidad democrática” o “governanza”; pone el acento en que los gobiernos deben gobernar con legalidad, transparencia y responsabilidad.

Las insuficiencias teóricas de los anteriores conceptos dieron pie a la necesidad de uno nuevo que cumpliera de mejor manera con las expectativas teóricas demandadas. Así

es como surge el concepto de *Accountability* o “rendición de cuentas” como reacción a un clima de corrupción en el manejo de los fondos públicos y la habilidad de los gobiernos para simular mecanismos de participación social. El término alude a la obligación que tienen los gobiernos de informar y dar cuenta de sus acciones a la sociedad civil. El rendir cuentas se tornó así en una obligación de los gobiernos y en un derecho de los ciudadanos.

Las definiciones sobre la rendición de cuentas obedecen a las exigencias de las nuevas democracias y, por ello, se enfocan a responder a la necesidad que plantea la teoría de la democracia de mantener un sistema de pesos y contrapesos a través de la rendición de cuentas horizontal y vertical. La rendición de cuentas busca disminuir la corrupción en el ejercicio de la función pública, por medio de la fiscalización que realizan las entidades encargadas de ejercerla en cada estado. Para ello, estas entidades se atienen a los principios o criterios económicos de eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos.

En el Estado de Sonora, el Instituto Superior de Auditoría y fiscalización es el encargado de fiscalizar las cuentas públicas del Estado y los Municipios y, en general, de todas las dependencias del gobierno. La cuenta pública es un reporte anual que debe entregar el gobierno estatal y municipal para que den cuenta de los estados financieros, origen y destinos de sus gastos, decisiones, contratos y estado del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y subprogramas de gobierno.

Las cuentas públicas deben de interpretarse según la lógica de la buena práctica o lógica de la eficiencia en las acciones y la lógica de lo correcto o lógica del apego a la legalidad. Se necesita también la aplicación de medidas y sanciones para desalentar malas prácticas o la corrupción al interior del gobierno, como la malversación de recursos públicos.

La revisión, presentación y solventación de la Cuenta Pública debe tener un conjunto de características condensadas en tres categorías: documentales, procesales e institucionales. Según lo anterior, hay tres niveles de desarrollo institucional de la cuenta pública: el autoritario, el democratizante y el democrático. En el primer nivel no existe rendición de cuentas; en el segundo, sólo se simula rendir cuentas; y en el tercero, existe verdadera rendición de cuentas, donde se sancionan los desvíos de fondos públicos y en el cual la información es clara y abierta a la ciudadanía.

## **CAPÍTULO 2. EL MARCO LEGAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE SONORA**

*Los que se destinan al gobierno del Estado, tengan muy presentes siempre estas dos máximas de Platón: la primera que han de mirar de tal manera por el bien de los ciudadanos, que refieran a este fin todas sus acciones, olvidándose de sus propias conveniencias: la segunda, que su cuidado y vigilancia se extienda a todo el cuerpo de la República; no sea que por mostrarse celosos con una parte desamparen las demás*  
(Cicerón 1998, 26).

El objetivo de este capítulo es recopilar, estudiar y analizar la normatividad reciente de la fiscalización y la revisión de las cuentas públicas estatales, particularmente el marco legal del Estado de Sonora. La pregunta que dirige la investigación en el logro del objetivo que se ha planteado es: ¿cuál es el marco legal de la fiscalización y la revisión de las cuentas públicas estatales, particularmente el marco legal del Estado de Sonora? La respuesta tentativa o hipótesis de investigación es que el débil marco legal y la carencia de sanciones a los funcionarios públicos que violentan la normatividad en materia de fiscalización fomenta la corrupción en la rendición de cuentas.

La parte normativa es fundamental para hacer viable la rendición de cuentas, pero las normas sólo serán efectivas si existen mecanismos políticos, administrativos, presupuestarios, técnicos y legales de supervisión que las fomenten y aseguren su cumplimiento. Entre estos mecanismos pueden enlistarse “las reuniones públicas, las consultas, el derecho al acceso a la información, el deber de publicar la información (incluyendo los procedimientos y las decisiones administrativas y judiciales), la evaluación del impacto normativo, las auditorías, los reportes, e incluso las revisiones judiciales de las decisiones administrativas” (López Ayllón 2007, 200).

En México los marcos legales de las entidades federativas en materia de rendición de cuentas no están homologados entre sí, ni tampoco con el marco legal federal. Es decir, que cada uno de los treinta y dos estados de la República Mexicana tiene su propia constitución y sus propias leyes fiscales, que si bien no contradicen la Constitución tampoco la mejoran. Por esta razón es conveniente señalar de entrada que el orden normativo de la fiscalización de los gobiernos estatales es distinto para cada Estado; y esta heterogeneidad de las leyes de los estados provoca un débil marco legal. Según De Aragón, una de las razones por la que se da una deficiente fiscalización de las cuentas públicas en México se debe a esta

divergencia de los marcos legales de las entidades estatales. Lo anterior exige “una homologación de los marcos legales estatales con la normativa a nivel federal” (2009, 9).

En este capítulo se pretende dar cuenta de la evolución de la normatividad existente sobre la rendición de cuentas a nivel federal y estatal. Para lograr este objetivo, se analizarán las principales leyes en materia de fiscalización de la hacienda pública federal y estatal que conforman el marco normativo sobre la rendición de cuentas. Estas normas están contenidas principalmente en tres documentos normativos federales y en siete documentos normativos estatales.

Las leyes existentes en México sobre la fiscalización de las cuentas públicas suman un importante número, pero las más recientes que se han expedido son diez, tres federales y siete estatales. Las leyes federales son: 1. Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), 2. Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) y 3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009). Esta última ley sustituyó a la primera ley federal que ha quedado abrogada. Las leyes estatales sobre la fiscalización de las cuentas públicas son: 1. Constitución Política del Estado de Sonora (1917), la 2. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (1984), 3. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1985)<sup>17</sup>, 4. Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora (1986)<sup>18</sup>, 5. Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal (1987), 6. Ley Orgánica del Poder Legislativo (1998)<sup>19</sup> y 7. Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a).

En este capítulo sólo se expondrán de manera breve la segunda y tercera ley federal (2 y 3) y tres de las siete leyes estatales (1, 2 y 7) en orden a la importancia que tienen con el tema de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora.

## **2.1 Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008)**

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre del 2008 y entró en vigor el 1 de enero del 2009. Consta de cincuenta y siete artículos permanentes y de doce artículos transitorios.

---

<sup>17</sup> La Ley 102 fue publicada en el *Boletín Oficial* No. 18, Sección I, el 4 de marzo de 1985.

<sup>18</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* No. 52, Sección XXIII, el 29 de diciembre de 1986.

<sup>19</sup> Artículo 3°. Segundo párrafo. Publicada en el *Boletín Oficial* No. 44, Sección II, el 1 de junio de 1998.

Con esta ley se derogan una serie de disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La interpretación de esta ley es prerrogativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Secretaría de la Función Pública (SFP) (Art. 5). El ejercicio fiscal 2012 del Estado de Sonora ya deberá cumplir con los lineamientos establecidos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008).

### *2.1.1 Objetivo*

Este documento normativo federal sobre la contabilidad gubernamental establece que dicha ley es de orden público y que “tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” (Art. 1).

La ley versa sobre la gestión gubernamental y es esencial para la rendición de cuentas públicas federales, municipales y estatales, puesto que busca armonizar los procesos de la rendición de las cuentas públicas en todas las entidades federativas. Este proceso de armonización de la rendición de las cuentas públicas es necesario ante la situación actual de que dichos procesos de rendición, así como los formatos en que éstas son presentadas son heterogéneos, lo cual debilita y dificulta el proceso de fiscalización de las cuentas públicas en los tres ámbitos de gobierno.

### *2.1.2 Armonización de la contabilidad gubernamental*

La armonización de la contabilidad gubernamental es tarea del Consejo Nacional de Armonización Contable, que funge como órgano coordinador. El objetivo de este Consejo es emitir “normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos” (Art. 6). Los sujetos a los que compete el cumplimiento de las normas contables y lineamientos que expida el Consejo son los entes públicos de los tres poderes, así como los organismos autónomos; ellos tienen la obligación de adoptar e implementar “en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el consejo” (Art. 7).

Sobre la información financiera gubernamental y de la Cuenta Pública, la LGCG (2008) subraya cuáles deben ser los criterios y los atributos que se asocian a ellos, que deben tener los documentos de este carácter. Los criterios son cinco y los atributos relacionados con estos son siete:

Los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina (Art. 44).

Sin embargo, puede apreciarse en la citada ley que los criterios a los que deberán sujetarse los estados financieros del gobierno y la Cuenta Pública no aparecen explicados, sino solamente enunciados. Algunos de ellos se entienden, pero sería fundamental una explicación de los mismos, precisamente para evitar ambigüedades en la comprensión e interpretación de dicha ley. Estos criterios son indispensables para alcanzar la armonización y la modernización que plantea dicha ley.

### *2.1.3 Elementos que deben contener las cuentas públicas*

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) también ofrece una lista de los elementos que como mínimo son exigibles en la presentación de las cuentas públicas de los entes públicos. Estos elementos suman en total cinco:

**I.** Información contable (...); **II.** Información presupuestaria (...); **III.** Información programática (...); **IV.** 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: **a)** Ingresos presupuestarios; **b)** Gastos presupuestarios; **c)** Postura Fiscal; **d)** Deuda pública, y **V.** La información a la que se refieren las fracciones I a III de este mismo artículo organizada por dependencia y entidad (Art. 53, I-V).

Además de la lista de elementos que estructuran las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno, esta ley contiene el listado de situaciones delictuosas, por las cuales un funcionario público debe ser sancionado:

**I.** Omitir o alterar registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos; **II.** Alterar los documentos que integran la contabilidad de la información

financiera;/III. No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;/IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública o el patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico,/y V. No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y gastos de los entes públicos (Art. 57, I-V).

Esta ley federal también se atiene a las disposiciones prescritas por los documentos normativos vigentes en cada entidad federativa en materia de delitos cometidos por los funcionarios públicos y las correspondientes sanciones a las que deben ser sujetos. Las sanciones de las que habla esta ley son de tipo económico, las cuales deben ser aplicadas a los servidores públicos por actos u omisiones en detrimento de la hacienda pública; estas sanciones se aplican independientemente de que algún funcionario público reciba otras sanciones tipificadas por la legislación vigente, tales como las sanciones políticas, administrativas y penales.

## **2.2 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009)**

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo del 2009. Está conformada por un total de ciento diez artículos permanentes y nueve transitorios. La reforma de esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio del 2010 y el Decreto de reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación; se reformaron los párrafos uno y dos del artículo 16 de la citada ley.

### *2.2.1 Objetivo de la fiscalización de la cuenta pública*

El objetivo de la LFRCF (2009) es “reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública” (Art. 1).



La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009) y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a) hablan sobre los principios que deben regir la fiscalización de las Cuentas públicas. Por un lado, la LFRCF menciona que el objetivo de la fiscalización de la Cuenta Pública es:

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 (Art. 1).

Por el otro, La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora dice que “la función de fiscalización, así como la interpretación de esta ley, se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, transparencia, profesionalismo y confiabilidad” (Art. 4).

### *2.2.2 Principios del proceso de fiscalización de la cuenta pública*

Puede advertirse que en ambas leyes existen ciertas discrepancias, así como semejanzas, sobre los principios que deben darse en el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública, es decir, que no hay unificación de criterios tanto a nivel federal como estatal sobre cuántos y cuáles de estos principios deben fungir en el proceso de fiscalización. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación usa seis principios, entre ellos el de “definitividad” que no aparece en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. A diferencia de aquella, ésta última utiliza siete principios, pero un par de ellos no aparecen en la citada ley federal en materia de fiscalización: “transparencia” y “profesionalismo”. No obstante, las dos leyes coinciden en cinco principios: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

### *2.2.3 El contenido de las cuentas públicas*

Además de explicitar cuál es el objetivo de la fiscalización de la Cuenta Pública, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala cuáles son los elementos que comprende dicha fiscalización:

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con la excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables (Art. 1).

Las cuentas públicas tanto de la federación como de las entidades federativas y de los municipios deberán contener según esta ley:

I. Información contable, con la desegregación siguiente: a) Estado de situación financiera; b) Estado de variación en la hacienda pública; c) Estado de cambios en la situación financiera; d) Informes sobre pasivos contingentes; e) Notas a los estados financieros; f) Estado analítico del activo, g) Estado analítico de la deuda y otros pasivos, del cual se derivan las siguientes clasificaciones: i. Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa; ii. Fuentes de financiamiento, iii. Por moneda de contratación; y iv. Por país acreedor;/II. Información presupuestaria, con la desegregación siguiente: a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto; b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones: i. Administrativa; ii. Económica y por objeto del gasto, y iii. Funcional-programática; c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo; d) Intereses de la deuda; e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal;/III. Información programática, con la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión, y c) Indicadores de resultados;/IV. 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: a) Ingresos presupuestarios; b) Gastos presupuestarios; c) Postura Fiscal; d) Deuda pública,/y V. La información a que se

refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad (Art. 8, I-V).

La LFRCF despliega de manera detallada los componentes que deben integrar las cuentas públicas. Esto no sucede con la LGCG, la cual sólo enumera los elementos que deben integrar las cuentas públicas sin desplegar los subcomponentes de los mismos que deben integrar el informe de las cuentas públicas de la federación, la de los estados y de los municipios.

## **2.3 Constitución Política del Estado de Sonora (1917)**

La constitución local (CPES) fue publicada por el Congreso Constituyente de Sonora en 1917. La carta magna del Estado ha tenido noventa y tres reformas en su historia. En este documento, los artículos que conciernen a la fiscalización de las cuentas públicas son principalmente los número 42, 64 y 67; consta de ciento sesenta y cinco artículos fijos, más los artículos transitorios; contiene también las reformas publicadas el día 11 de julio de 2005 a los artículos 67 y 64 fracciones XXIV BIS, XXXII y XXXII BIS.

### *2.3.1 El Congreso y las Cuentas Públicas*

El Congreso tiene durante el año un total de cuatro sesiones: dos sesiones ordinarias y dos extraordinarias. El primer periodo de sesión ordinaria comienza el 16 de septiembre y termina el 15 de diciembre; el segundo período de sesión ordinaria da inicio el 1° de abril y concluye el día 30 de junio (Art. 41). Por otro lado, el artículo 42 establece los tiempos en los que el Congreso del Estado debe tratar la cuestión del presupuesto de ingresos y egresos para el año entrante y también la evaluación de las cuentas públicas del año anterior. En el primer período de sesión ordinaria el Congreso debe “*discutir y aprobar* las leyes y presupuestos de ingresos y egresos para el año siguiente. [En cambio], el segundo período se destinará, preferentemente, *a examinar* las cuentas públicas del año anterior y *a calificarlas* dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha límite de su presentación ante el Congreso” (Art. 42).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Los subrayados son míos.

La CPES (1917) prescribe que el ejecutivo del Estado está obligado a presentar anualmente ante el Congreso, en el transcurso de la primera quincena del mes de noviembre (primer periodo de sesión ordinaria) “los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, y, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, la cuenta de gastos del año anterior” (Art. 79, VII). Puesto que el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso comienza el 1° de abril y finaliza el 30 de junio, el gobernador debe presentar ante el Congreso del Estado la Cuenta Pública del año anterior entre el 1 y 15 del mes de abril del año inmediato siguiente. El Congreso examinará y calificará las cuentas públicas del año anterior dentro de los cinco meses que siguen, contando a partir de la fecha límite en que éstas deben ser presentadas. Esto es, que el Congreso tiene hasta el 15 de septiembre para cumplir con la obligación de examinar y calificar las cuentas públicas.

### 2.3.2 Revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas

Por su parte, el artículo 64 menciona cuáles son las facultades que competen al Congreso del Estado de Sonora. Es de subrayarse que este artículo atribuye 44 facultades al poder legislativo. Entre otros aspectos de interés que pueden observarse en su contenido, llama la atención la distinción que allí se hace entre las cuentas públicas municipales y la cuenta pública estatal. La distinción consiste en emplear diferentes verbos para referirse a una u a otra cuenta pública, pues mientras las cuentas públicas del Estado del año anterior que se presentan ante el pleno del Congreso se *revisan*, las cuentas públicas municipales se *revisan* y se *fiscalizan*. Literalmente el artículo 64 en su fracción XXV otorga al Congreso la facultad de “*revisar* anualmente las Cuentas Públicas del Estado del año anterior que deberá presentar el Ejecutivo y *revisar* y *fiscalizar* las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos”.<sup>21</sup>

Además, en esta misma fracción se señala cuál es el objetivo de la revisión de las cuentas públicas, pero de igual manera que en el caso de la distinción entre las cuentas públicas municipales y la cuenta pública estatal que alude a distintos niveles de evaluación para cada una como lo indican los verbos, el objeto de dicha revisión de las cuentas públicas es ambiguo. Los verbos usados en este caso son “conocer”, “comprobar”, y

---

<sup>21</sup> Los subrayados son míos.

“determinar”, que en el contexto en el que son utilizados no queda claro si se refieren a ambas cuentas públicas o si sólo a una de ellas. Esto puede verse de manera textual en el documento constitucional, según la cual “la revisión de las Cuentas Públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados” (Art. 64, XXV).

Por último, el documento constitucional estatal es lacónico sobre la posibilidad de aplicar castigos y sanciones a quienes hayan incumplido con sus obligaciones en el manejo y uso del presupuesto público. No matiza con claridad el tipo de sanciones que habrán de aplicarse a los distintos grados de delitos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función pública. Literalmente el documento dice que “si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se *determinarán* las responsabilidades de acuerdo con la Ley” (Art. 64, XXV).<sup>22</sup> En este párrafo de la fracción vigésimo quinta del citado artículo se hace uso impersonal del verbo “determinar”, puesto que no se especifica quién es el que determina las responsabilidades en la fiscalización de los gastos y menos aún quién sanciona los abusos cometidos por los funcionarios de gobierno.

La utilización de diferentes verbos dentro del discurso legislativo constitucional para hacer referencia al modo en que deben fiscalizarse las cuentas públicas municipales y las estatales, sólo engendra confusiones respecto al proceso de fiscalización de las mismas. Esto ha conducido a una interpretación blandengue de la ley, aunque no siempre ha sido así. Lo que explica esta interpretación blanda de la ley es lo ocurrido durante el trienio 1997-2000 correspondiente a la LV Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, cuando no fue aprobada la cuenta pública del Gobierno del Estado.<sup>23</sup> En esta legislatura el PRI perdió por vez primera la mayoría absoluta. De modo que “esta situación ha dado lugar a que los partidos o fracciones parlamentarias presenten más trabajo documental, discutan

---

<sup>22</sup> El subrayado es mío.

<sup>23</sup> Las legislaturas anteriores a la LV se caracterizaban por el dominio de un sólo partido en el Congreso del Estado, el del gobernador. El Ejecutivo no tenía problema alguno para que sus propuestas fueran aprobadas, pues el Poder Ejecutivo estaba por encima del Poder Legislativo. Eran los tiempos de la hegemonía política del PRI. La legislatura LV (trienio 1997-2000) estaba integrada por 14 diputados del PRI (42%), 10 diputados del PAN (30%) y 9 diputados del PRD (27%). Ninguna fracción partidista tenía la mayoría calificada en el Congreso (Rodríguez Montaña y Pineda Pablos 2008, 201).

más los asuntos en las comisiones, y que el Poder Legislativo en general se sacuda el dominio del Ejecutivo en la presentación de iniciativas de ley y de decreto” (Rodríguez Montañó y Pineda Pablos 2008, 202).

A raíz de lo anterior, la LVI Legislatura<sup>24</sup> correspondiente al trienio 2000-2003 percatándose de que la cuenta pública del Gobierno del Estado se prestaba a ser calificada a partir de rivalidades políticas existentes entre los partidos que a una calificación técnica, propuso como criterio que la cuenta pública del Gobierno del Estado no sea calificada ni aprobada por la Legislatura, sino que sólo se conozca el informe hecho por el órgano técnico fiscalizador.<sup>25</sup> El órgano técnico fiscalizador de esta legislatura todavía era la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sobre las sanciones y responsabilidades resultantes de las observaciones y revisión de la cuenta pública estatal, las leyes en la materia no hacen previsión alguna al respecto, sino que se atienen a lo dispuesto de manera general por la Constitución Política del Estado de Sonora (1917) y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (1984).

### *2.3.3 Responsabilidades de los servidores públicos*

La CPES en su artículo 144 clasifica las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los municipios en tres categorías: responsabilidad política, penal y administrativa. La responsabilidad política de un servidor público se determina mediante Juicio Político, específicamente cuando un funcionario incurra en actos u omisiones que vayan en detrimento de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho de los mismos. El Juicio Político no puede proceder sólo por expresión de ideas, sino mediante pruebas que hagan evidente la culpabilidad de un servidor público.<sup>26</sup> Las sanciones correspondientes son la destitución del funcionario público de su cargo o su inhabilitación para ocupar cualquier empleo, comisión o cargo en el gobierno.

La responsabilidad penal se imputa a todo servidor público que incurra en delitos de esta naturaleza. Los delitos penales son sancionados y perseguidos por la legislación penal.

---

<sup>24</sup> La Legislatura LVI (trienio 2000-2003) estaba conformada por 16 diputados del PRI (48%), 13 diputados del PAN (39%) y 4 diputados del PRD (12%) (Ibid.).

<sup>25</sup> Sobre “La politización de la revisión de las cuentas Públicas”, véase Chaires Zaragoza (2009, 116-124).

<sup>26</sup> Cualquier ciudadano puede denunciar a un funcionario público ante las autoridades (Contraloría del Estado) competentes por actos ilícitos durante su cargo público, siempre y cuando se presenten pruebas que corroboren la denuncia.

Estos delitos se tipifican de acuerdo al beneficio económico obtenido por el funcionario público o si causa perjuicios o daños de carácter patrimonial. Las sanciones deben ajustarse al enriquecimiento obtenido por el funcionario público y con la necesidad que tenga éste de enmendar los daños o perjuicios patrimoniales provocados por su actuar ilegal.

Las sanciones económicas que han de aplicarse no serán mayores a tres tantos del lucro obtenido o de los perjuicios y daños generados. Las leyes penales establecerán los casos concretos y también las circunstancias en las que se debe aplicar castigo penal a los funcionarios públicos por razones de enriquecimiento ilícito durante el tiempo en que hayan desempeñado su cargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, incrementen notablemente su patrimonio, se hagan de bienes o se comporten como dueños de ellos, cuyo origen lícito no pueda ser demostrado. La sanción correspondiente dispuesta por la legislación sobre estos delitos penales, entre otras sanciones que correspondan, son el decomiso y privación de la propiedad de tales bienes.

Finalmente, la responsabilidad administrativa se le demanda a los servidores públicos que caen en actos u omisiones que van contra los principios de honradez, legalidad, imparcialidad, lealtad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de sus funciones. Las sanciones o castigos correspondientes al incumplimiento de este tipo de responsabilidades son la suspensión, inhabilitación o la remoción del funcionario público de su cargo, así como sanciones de carácter económico que deberán establecerse en base a los bienes adquiridos por los funcionarios y por los daños patrimoniales provocados por sus actos u omisiones, aunque no podrán ser mayores a tres tantos de los bienes adquiridos o de los daños y perjuicios generados.

Sobre la ley expuesta anteriormente puede verse que el principio de proporcionalidad entre la culpa y la sanción aplicada no impera en la constitución estatal. La sanción o castigo que se aplica a un servidor público, como la destitución o suspensión temporal, no es proporcional con el acto ilícito cometido por el funcionario, ya que en caso de haberse enriquecido cuantiosamente no le afectaría la suspensión, puede dedicarse a sus propios negocios y aumentar su caudal económico. Además, la ambigüedad de las leyes respecto a las responsabilidades y tipos de castigos, propicia y no evita que existan manejos políticos y casos de corrupción de funcionarios públicos. Estos casos de corrupción existen pero no

salen a la luz pública o no se tiene evidencia de ellos en el acto en que se cometen, sino que se conocen tales casos de corrupción tiempo después.<sup>27</sup>

Mientras un funcionario público esté en el ejercicio de sus funciones buscará a toda costa, en el caso de que lleve a cabo prácticas corruptas, que sus subalternos y miembros de su partido den un tratamiento discrecional a su actuación, para que los medios de comunicación no divulguen la información en detrimento de su imagen y la del partido que representa. Por otro lado, algunos funcionarios pueden gozar de inmunidad legal mientras tengan el fuero político. El gobernador es intocable desde los lineamientos prescritos en la constitución local, porque goza de fuero político. No hay un sólo caso en la historia del Estado de Sonora en el que se haya aplicado juicio político, sanción administrativa o penal a gobernadores o a funcionarios de alto rango en el gobierno.

La Constitución del Estado fue reformada en el 2005. Esta reforma trajo consigo la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) del Congreso del Estado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) (*Boletín Oficial* No. 3, Sección 2, 11 de julio del 2005). El punto medular de esta reforma consistió en la adición del artículo 67 al texto constitucional, el cual declara la creación del nuevo órgano técnico del Congreso, sus características y atribuciones específicas. Entre las más importantes atribuciones del ISAF son las correspondientes al inciso F y al inciso G de dicho artículo. Según el inciso F es atribución de este organismo

investigar los actos u omisiones relativos a irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, pudiendo, para este efecto, realizar todas las diligencias que resulten conducentes; incluyendo visitas domiciliarias a particulares que hubiesen fungido como proveedores de bienes o servicios a la autoridad estatal o municipal, con el exclusivo propósito de compulsar

---

<sup>27</sup> Véase el caso, por ejemplo, del ex gobernador de Chiapas Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006), que el día 7 de junio del 2011 fue detenido por varios cargos, entre ellos el de desviar fondos públicos por la cantidad de 104 millones de pesos durante el ejercicio de su administración. Pablo Salazar concluyó su periodo de gestión el 8 de diciembre del 2006. La detención tuvo lugar en el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo. Actualmente se encuentra encarcelado en el penal El Amate de Cintalapa, Chis, purgando una pena que aún no ha sido determinada por el juez (Méndez, Enríquez y Martoccia 2011, 35). Al ex gobernador se le confiscaron también tres residencias, dos en San Cristóbal de las Casas y otra más en Tuxtla Gutiérrez (Enríquez 2011). Tuvieron que pasar cinco años para que se detectaran anomalías, corruptelas e ilícitos en el manejo del erario público y del ejercicio del poder durante el periodo en que fue Gobernador del Estado de Chiapas. Véase también Luna Hernández (2011).



las transacciones correspondientes y la documentación que las sustente, en los términos y con las formalidades previstas para los cateos (Art. 67, inciso F).

Por su parte, el inciso G de este mismo artículo relata que también es atribución del ISAF

determinar y ejecutar las medidas conducentes a la recuperación de los daños y perjuicios que afecten al erario por el uso indebido o equivocado de recursos públicos, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones correspondientes y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas y el o los delitos que presumiblemente aparezcan cometidos; de todo lo cual informará al pleno del Congreso por conducto de la Comisión referida en la fracción XXXII BIS del artículo 64 de esta Constitución (Art. 67, inciso G).

La reforma a la constitución del 2005 habla de la expedición de una ley secundaria para el nombramiento del Auditor Mayor y los requisitos que éste debe reunir para su nombramiento. Dicha ley fue publicada tres años después de la reforma del 11 de julio del 2005 con el nombre de Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a). Con la publicación de esta ley secundaria la reforma tiene mejores instrumentos para que pueda ser aplicada y, de esta manera, la revisión de la Cuenta Pública se haga de forma distinta de como la realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 67, inciso H).

#### **2.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984)**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados y de los Municipios (LRSP), también llamada Ley 54, fue publicada en el *Boletín Oficial* No. 29, Sección II, el 9 de abril de 1984. Está integrada por 103 artículos permanentes y 13 transitorios. Esta ley tiene cinco objetivos principales que desde el inicio se explicitan.

#### *2.4.1 Principales objetivos de esta ley*

El primero de ellos establece que esta ley tiene por objeto precisar quiénes son los sujetos responsables en el servicio público; el segundo, especificar cuáles son las obligaciones en el servicio público; el tercero, dejar claro cuáles son las responsabilidades penales y administrativas de los funcionarios públicos, las autoridades competentes y el tipo de procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes al incumplimiento de dichas responsabilidades; el cuarto, indicar cuáles son las autoridades competentes y los caminos para declarar la viabilidad de que procede el proceso penal de los funcionarios públicos; el quinto, registro e inscripción en el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora para publicidad de la declaración patrimonial de los funcionarios públicos.

En general, los sujetos responsables en el servicio público son todos aquellos que manejen y apliquen fondos o recursos públicos tanto estatales como municipales. Todo ciudadano tiene derecho a denunciar a los funcionarios públicos que incurran en delitos en el ejercicio de su función, siempre y cuando sean presentadas las pruebas necesarias para que proceda la denuncia. Este reglamento se atiene a lo expuesto en la constitución local en materia de las responsabilidades de los servidores públicos, especificando cuáles pueden ser los casos posibles y los procedimientos de sanción correspondientes.

#### *2.4.2 Juicio político y sanciones penales*

Las leyes en este documento normativo sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos --como el Gobernador, Diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia-- y sus respectivas sanciones son débiles a causa de que estos funcionarios tienen la protección del mismo Congreso del Estado. Para proceder penalmente contra estos funcionarios públicos por delitos cometidos durante su cargo, primeramente es necesaria la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso, y en el caso del gobernador por dos terceras partes, para que se proceda contra el inculcado. En caso de ser declarado culpable, entonces deberá comparecer ante las autoridades competentes. Al respecto dice la LRSP:

Para proceder penalmente contra el Gobernador, Diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de sus Salas Regionales y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Procurador General de Justicia, Secretarios y

Subsecretarios, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos, Jueces de Primera Instancia y Agentes del Ministerio Público, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión y por dos terceras partes si se trata del Gobernador, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado (Art. 29).

Mientras el congreso no emita la declaración de procedencia contra un funcionario público, éste no puede ser aprehendido. El encargado de dictar sentencia en procesos penales contra funcionarios públicos es el Supremo Tribunal de Justicia y su dictamen es irrevocable. En caso de denuncias hechas por particulares con motivo de delitos cometidos por los servidores públicos, el denunciante será coadyuvante del Ministerio Público quien presentará las pruebas ante la Comisión Instructora integrada por tres diputados *ex profeso* para el caso. Esta comisión mandará confirmar dicha acusación dentro de los tres días hábiles siguientes y hará del conocimiento del Ministerio Público para su intervención en el proceso. Para ello, antes de ratificar o confirmar dicha acusación, la Comisión verificará si el delito que se le adjudica al funcionario se encuentra estipulado como tal por las leyes del Estado y si además el acusado es uno de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 29 anteriormente citado. En caso de no proceder la denuncia, la Comisión debe hacerlo saber al Congreso por medio de su Presidente. Si la Comisión considera que el funcionario es culpable y ordena que se proceda contra él, entonces la decisión será comunicada al funcionario acusado para que comparezca ante dicha Comisión para juicio político (Arts. 34-39).

El Ministerio Público aportará las pruebas correspondientes ante esta Comisión; el Agente del Ministerio Público y el inculpado dispondrán de tres días hábiles para formular sus alegatos. Una vez recibidos estos alegatos la Comisión hará su dictamen ante el congreso (Arts. 40-42). El artículo 63, fracciones I-XVII enlista las obligaciones propias de los funcionarios públicos descritos en el artículo 143 de la constitución del Estado de Sonora, entre las que destacan las correspondientes a las fracciones XIII, XIV, XV y XXIV. El incumplimiento o violación de tales obligaciones se conoce como responsabilidades administrativas a las que también hace referencia la constitución local. Una de estas obligaciones de los funcionarios públicos es la abstención de ejercer cargos públicos o comisiones, al finalizar su ciclo o período de gestión en la función pública o después de

haber sido suspendido o cesado en sus funciones. De igual manera, el funcionario estará obligado a expedir a sus subordinados licencias para faltar a sus trabajos o a comisionarlos para el ejercicio de cualquier otra función cuando esta delegación de encargos no le sea permitida por las leyes. Todo funcionario está obligado por ley a rendir su declaración patrimonial al iniciar su gestión pública y al concluirla, la cual será registrada ante la Contraloría General e inscrita en el Instituto Catastral y Registral del Estado para hacerla del conocimiento público (Art. 63, XIII-XV y XXIV).

#### *2.4.3 Sanciones administrativas*

El artículo 68 de esta ley enumera seis sanciones administrativas que pueden aplicarse, según sea el caso y el delito, a los funcionarios públicos que incurran en incumplimiento de sus responsabilidades administrativas. Estas sanciones son el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la destitución o inhabilitación temporal para ocupar puestos o cargos públicos.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique el lucro o cause daños o perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo general vigente en la capital del Estado y de tres a diez años si excede de dicho límite.

La Contraloría integrará un registro estatal de servidores públicos inhabilitados para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público. Así mismo, podrá celebrar convenios con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con los Ayuntamientos del Estado, con el objeto de intercambiar información de los servidores públicos inhabilitados, a efecto de que las consecuencias jurídicas de la inhabilitación, se actualicen en todos los niveles de gobierno (Art. 68).

La lista de funcionarios públicos inhabilitados e impedidos para ejercer cualquier cargo público no aparece en la página del ISAF, ni tampoco en la página del IFAI. El artículo 68 únicamente obliga a la Secretaría de la Contraloría General a elaborar estas listas, las cuales deben ser de dominio público. La Contraloría General de la Federación y la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora publican en sus respectivas páginas electrónicas las listas de los funcionarios públicos estatales y federales

inhabilitados, suspendidos o amonestados, para hacerlas del conocimiento público y los gobiernos se enteren quiénes están incapacitados para ocupar cargos burocráticos.<sup>28</sup>

No obstante, la aplicación de estas sanciones administrativas debe hacerse tomando en cuenta algunos criterios que permitan evaluar la gravedad del delito. En efecto, existen ciertas circunstancias o condiciones entorno al funcionario público en las que tiene lugar su conducta ilícita. Estas circunstancias ciertamente pueden disminuir o agravar su responsabilidad. Son siete los criterios de aplicación de las seis sanciones anteriormente citadas. La primera, la gravedad de la responsabilidad del servidor público; segunda, las circunstancias socioeconómicas del funcionario; tercera, el nivel jerárquico, las condiciones y los antecedentes del acusado; cuarta, las condiciones exteriores en la realización de los actos u omisiones y los medios para su ejecución; quinta, la antigüedad del funcionario en el servicio; sexta, reincidencia en faltar a sus responsabilidades; y séptima, el monto del beneficio, perjuicio o daño económico causado por no cumplir con sus obligaciones (Art. 69) (véase cuadro 2).

Cuadro 2:  
Sujetos responsables, responsabilidades y sanciones

<i>Sujetos responsables en el servicio público</i>	<i>Clase de responsabilidades</i>	<i>Clase de sanciones</i>	<i>Entidad sancionadora</i>
1. Empleado en la administración pública estatal o municipal 2. Empleados en el Poder Legislativo 3. Empleados en el Poder Judicial 4. Servidores del Consejo Estatal Electoral 5. Consejeros Distritales Electorales 6. Consejeros Municipales Electorales 7. Consejeros del Tribunal Estatal Electoral	Políticas	1. Destitución del servidor público de su cargo 2. Inhabilitación para ocupar cualquier empleo, comisión o cargo en el servicio público.	Congreso del Estado Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
8. Consejeros del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora 9. El gobernador del Estado (durante su encargo sólo por delitos graves)	Administrativas	3. Apercibimiento 4. Amonestación. 5. Suspensión. 6. Destitución del puesto. 7. Sanción Económica 8. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o	Secretaría de la Contraloría General Contraloría Municipal

<sup>28</sup> Véase la página de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora en la que se encuentra la lista de los sancionados estatales y de los inhabilitados federales. Esta última lista no aparece desplegada, sino que por medio de un buscador se introducen los datos de una persona (nombre o RFC) que trabajó en el gobierno para verificar si se encuentra o no inhabilitado a nivel federal: a) lista de los sancionados estatales <http://www.cgesson.gob.mx/categoria/sancionados.aspx>; b) lista de inhabilitados federales: <http://rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>, <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>. Este último link es del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (SRPS) de la página web de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

		comisiones en el servicio público.	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernador del Estado</li> <li>2. Diputados al Congreso del Estado</li> <li>3. Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de sus Salas Regionales y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo</li> <li>4. Procurador General de Justicia</li> <li>5. Secretarios y Subsecretarios</li> <li>6. Presidentes Municipales</li> <li>7. Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos</li> <li>8. Jueces de Primera Instancia y Agentes del Ministerio Público</li> </ol>	Penales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes</li> <li>2. Que pertenecen a la hacienda pública.</li> <li>3. Otras penas que correspondan</li> </ol>	Supremo Tribunal de Justicia

Fuente: Elaboración propia en base a la CPES (1917, Arts. 143-148) y la LRSP (1984).

El cuadro 2 muestra los sujetos responsables en el servicio público según las leyes anteriormente aducidas; exhibe los tres tipos de responsabilidades que pueden adjudicárseles, las consiguientes sanciones y las entidades encargadas de aplicar los castigos en base a cada caso. Es llamativo que en la lista de los funcionarios públicos sujetos a fiscalización que presentan las leyes del Estado, el gobernador sea intocable jurídicamente. En efecto, el gobernador sólo puede ser castigado en caso de que haya cometido “delitos graves”<sup>29</sup>, a diferencia de los demás funcionarios de gobiernos que no tienen esta especificación. Aun así, entre los castigos posibles aplicables a estos sujetos de derecho no se encuentra el de cárcel. Esto puede significar dos cosas: a) que los sujetos responsables en el servicio público están exceptuados de este castigo, que sí es aplicable a cualquier otro ciudadano y b) que se aplica discrecionalmente. El hecho de no estar explícito el castigo de cárcel dentro de la tipología de posibles castigos para los funcionarios de gobierno genera la sospecha de que la ley no se aplica a todos por igual, sino haciendo excepción de personas, según se trate de ciudadanos o de servidores públicos, de camaradas de partido o de rivales de partido.

<sup>29</sup> ¿Cuáles son estos “delitos graves” en los que puede verse involucrado el gobernador? No están explícitos estos delitos en la constitución local, tampoco en los demás documentos normativos vigentes en el Estado de Sonora.

## 2.5 Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008)

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (LFSES 2008a) fue publicada en el *Boletín Oficial* No. 4, Sección 2, el 14 de julio de 2008. Se trata de la ley secundaria de la que habla la reforma a la Constitución del Estado de Sonora del 11 de julio del 2005; está integrada por sesenta y cinco artículos fijos y siete transitorios; aprobada por la LVIII (2006-2009) Legislatura del Congreso del Estado, aunque fue propuesta como iniciativa de ley en materia de fiscalización superior estatal por el grupo parlamentario del PAN de la LVII (2003-2006) Legislatura. Cabe señalar que dicha ley fue aprobada el 30 de junio del 2008 y publicada el 14 de julio del 2008. Según refiere el Informe de la Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (2008b, 1) de la LVIII Legislatura, el propósito de esta iniciativa de ley era “dotar al Instituto de Auditoría y Fiscalización de todas las herramientas jurídicas que le permitan cumplir su cometido en beneficio de la sociedad sonoreense.”

Además, el documento normativo especificaba el proceso de selección del Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y de Fiscalización (ISAF), así como las atribuciones propias del órgano técnico del Congreso del Estado. La aprobación de esta ley tuvo lugar después de enconados choques y confrontaciones verbales entre los integrantes de la bancada del PRI y la del PAN de la LVIII Legislatura. Los legisladores panistas argumentaban que sus homólogos del PRI habían estado retrasando la aprobación de la ley secundaria, al poner por encima de ésta un asunto secundario: la ratificación por tres años más del C.P. Eugenio Pablos Antillón como Auditor Mayor de Hacienda.<sup>30</sup>

Desde la perspectiva del grupo parlamentario del PAN, el tema de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior era más importante para el Estado que el de la ratificación del Auditor Mayor. Por un lado, porque “obliga a rendir cuentas y a ser transparentes... [en] cualquier dependencia del estado y los municipios”; y por el otro, la ley “tendría la

---

<sup>30</sup> El actual Auditor Mayor del ISAF, Eugenio Pablos Antillón, concluiría su periodo de cuatro años en enero del 2009. La bancada del PRI pretendía ratificarlo siete años más. En cambio, la del PAN mantenía la posición de que Antillón fuera ratificado en el cargo sólo hasta diciembre del 2008 o enero del 2009; o como segunda opción, fuera relevado en su cargo por un nuevo Auditor Mayor. Edmundo Pavlovich García integrante de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización dijo que era pretexto de la fracción priista la ratificación del Contador Mayor de Hacienda, pues sólo buscan con ello retardar la aprobación de la Ley de Fiscalización, para evitar que tanto el Estado como los municipios estén obligados a rendir cuentas claras (De Viana 2008). Finalmente, el Contador Mayor fue ratificado por el Congreso tres años más, por lo que su segundo período en el cargo concluirá el 31 de diciembre del 2011.

facultad de sancionar a los servidores públicos” (De Viana 2008, 10). Según los panistas, esto último constituía la razón de que la fracción tricolor postergara su aprobación.

Con la aprobación de dicha ley, al ISAF se le reconocería por vez primera su autonomía presupuestaria, técnica y de gestión. La autonomía técnica de gestión se refiere a la capacidad de decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y resoluciones, la regulación de las responsabilidades para resarcir daños y para llevar por cuenta propia el procedimiento para que el daño patrimonial a la hacienda pública sea reparado; la autonomía presupuestaria es la capacidad que tiene la entidad fiscalizadora para obtener recursos sin aprobación previa del Legislativo.

### *2.5.1 Contenido de la ley de fiscalización*

El texto de la ley establece cuáles son las atribuciones de la entidad fiscalizadora, de la Comisión de vigilancia, así como las del Auditor Mayor.<sup>31</sup> Sobre este último, se especifica cuál es la dinámica de su designación, es decir los criterios o requisitos para seleccionarlo y los tiempos adecuados para elegirlo, además de fijar el período de tiempo que puede durar en su cargo y los motivos para removerlo en el caso de que incumpla con sus deberes. Esta ley muestra también cómo deben estar integradas las cuentas públicas estatal y municipal; enumera las consideraciones sobre la función de auditoría, revisión y fiscalizadora del Instituto; y explicita el objeto de la función fiscalizadora del ISAF.

Por otro lado, habla sobre los derechos y las obligaciones de los sujetos de fiscalización, de los elementos que deberá contener el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que el Instituto deberá entregar al Congreso, la determinación de los daños y perjuicios y el fincamiento de indemnizaciones resarcitorias, el tipo de sanciones que puede imponer el Instituto y los criterios para aplicarlas, y el recurso de revisión entendido como la impugnación de las sanciones y resoluciones del ISAF al que tienen derecho los servidores públicos o particulares ante el Instituto.

La Ley de Fiscalización estatal señala en el artículo primero que se trata de una ley de carácter público, cuyos principales objetivos son:

---

<sup>31</sup> En el capítulo 3 serán expuestos la organización interna del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, el proceso de selección del Auditor Mayor, sus atribuciones y duración en el cargo, causas o motivos de su remoción y designación de los Auditores Adjuntos. Este capítulo 2 sólo se centra, por economía de espacio y por el tema, en los elementos que deben integrar las Cuentas Públicas, los aspectos que debe contener el Informe de Resultados y el tipo de sanciones, procedimiento y criterios de aplicación.



a) Regular la evaluación de los estados financieros de las cuentas públicas estatal y municipal. b) Establecer la organización, funcionamiento y atribuciones del ISAF. c) Asentar las bases y procedimientos para reparar los daños provocados a las haciendas públicas del Estado y los municipios; y determinar qué medidas disciplinarias deben aplicarse a los sujetos de fiscalización por violación de esta ley.

El artículo segundo define lo que habrá de entenderse por fiscalización Superior, a saber, la “Facultad para conocer, revisar, auditar y evaluar el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a cargo del Instituto” (Art. 2, VI). De igual manera, describe el sentido en el que se usan algunos conceptos a lo largo del documento.<sup>32</sup> Entre otras cosas, aclara que son sujetos de fiscalización todas aquellas entidades que reciban, administren y ejerzan recursos públicos en los siguientes ámbitos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, órganos autónomos, las universidades e instituciones públicas de educación superior, los ayuntamientos y sus dependencias y cualquier persona física y moral (Art. 3).

La ley establece que el Instituto es el encargado de revisar anualmente las cuentas públicas presentadas por los sujetos de fiscalización y los estados financieros del Estado y de los municipios que deberán ser presentados en el transcurso de cuarenta y cinco días posteriores a la finalización del trimestre correspondiente. La importancia de esta ley radica en que dota al Instituto de la facultad de llevar a cabo por cuenta propia el procedimiento, para aplicar sanciones resarcitorias con la finalidad de asegurar la reparación de del daño patrimonial.

---

<sup>32</sup> Se trata de conceptos tales como “pliego de observaciones”, “recomendaciones” y “fiscalización superior”. El pliego de observaciones es un documento elaborado por el Instituto que integra la relación de irregularidades o deficiencias, categorizadas según su importancia, encontradas en los procesos de fiscalización. Las recomendaciones son aquellas medidas que el Instituto establece con la finalidad de corregir las irregularidades y deficiencias halladas en las cuentas públicas analizadas y prevenir dichas deficiencias como resultado de la fiscalización superior (Art. 2, VII y VIII). Por otra parte, es de advertir que la legislación existente en el Estado de Sonora en Materia de Fiscalización de las Cuentas Públicas usa explícitamente el concepto “recursos públicos”. La constitución local usa seis veces el término; en el documento de la Ley de Fiscalización aparece dieciséis veces. Es notoria la diferencia en la frecuencia de veces que aparece este concepto en este documento respecto al de la constitución local. En contraste a este par de documentos, el perteneciente a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace uso del término. El término “sanciones” aparece diez veces en la presente ley de fiscalización, veinticuatro en la ley de responsabilidades de los servidores públicos y quince veces en la constitución local.

### 2.5.2 Atribuciones del ISAF

El artículo diecisiete proporciona el elenco de atribuciones del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. La lista de atribuciones que presenta la ley de fiscalización suma un total de veinticuatro. Entre ellas se encuentran las que atañen a la:

a) Evaluar el desempeño y el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas con base en la cuenta pública correspondiente. b) Verificar que los gastos e inversiones aprobadas se hayan hecho con legalidad y eficiencia para el logro de los objetivos y metas de los programas. c) Emitir el pliego de observaciones generadas del Informe de Resultados respecto de la revisión de las Cuentas Públicas y emitir también las recomendaciones para corregir las irregularidades e ineficiencias, así como cerciorarse de que los sujetos de fiscalización cumplan con ellas. d) Turnar a las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades e indemnizaciones a los sujetos de fiscalización por los daños y perjuicios que hayan cometido durante su cargo a la hacienda pública. e) Evaluar el desempeño de los servidores públicos a través de indicadores basados en los presupuestos de egresos respectivos, que permitan verificar la aplicación racional, adecuada y óptima de los recursos públicos. f) Fomentar una cultura de la eficiencia, eficacia y honestidad en el manejo de los fondos públicos, y combatir las malas prácticas y conductas en todos los niveles del servicio público.<sup>33</sup>

La Ley de Fiscalización formula los mismos criterios de fiscalización para la cuenta pública estatal y la municipal, hecho opuesto al uso distinto de verbos que hace la Constitución del Estado para referirse a una u otra cuenta. Esta ley cuando habla de las Cuentas Públicas agrega un verbo más al par de verbos que aparecen en el discurso de la constitución local. En efecto, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización tiene la función no sólo de *revisar* y *fiscalizar* las Cuentas Públicas, sino también la de *auditar* (Art. 23). La Constitución del Estado de Sonora 64 en su fracción XXV dice literalmente que la cuenta pública estatal se *revisa*, pero no se *fiscaliza*. En cambio, la municipal se *revisa* y *fiscaliza*.

---

<sup>33</sup> Estas atribuciones corresponden a las contenidas en el Art. 17, IV, V, XI, XIII, XIV, XXI, XXIII de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008).

### *2.5.3 Integración de la Cuenta Pública y el Informe de Resultados*

Sobre el modo en que deben integrarse las Cuentas Públicas del Estado y los municipios para ser presentadas ante el ISAF, la presente ley retoma los mismos elementos fijados anteriormente por La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1985, Art. 16). Las cuentas públicas deben ser presentadas en formato impreso y en un archivo electrónico procesable con todos los anexos respectivos. El hecho de no ser presentado el informe de la cuenta pública o el estado financiero trimestral ante la entidad fiscalizadora, no evita que el Instituto ejerza sus atribuciones. Los elementos que deben componer a ambas cuentas públicas aparecen enumerados en el artículo veintidós de la presente ley y son:

I.- Los estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general, el estado de origen y aplicación de recursos y, en su caso, los informes financieros que apliquen a los sujetos de fiscalización;/II.- El informe de los efectos económicos y sociales que se obtuvieron con la aplicación de los recursos asignados y el avance en la ejecución del plan de desarrollo;/III.- La descripción clara del avance físico-financiero de los programas de inversión, señalando en cada uno, los objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución;/IV.- El análisis de los ingresos y egresos reales del ejercicio fiscal a que se refiere la cuenta, comparándolos con los del ejercicio fiscal anterior;/V.- El resumen sobre el alcance de metas, programas, subprogramas o proyectos especiales, especificando, en caso de variaciones, las causas que las originaron;/VI.- El informe sobre la ejecución de los recursos por transferencias y aportaciones, especificando importe, causas y la finalidad de las erogaciones, así como el destino último de su aplicación;/VII.- La información sobre la situación de la deuda pública al finalizar el ejercicio;/y VIII.- En general, toda la información que se considere útil para mostrar las acciones realizadas en forma clara y concreta (Art. 22, I-VIII).

Las observaciones que surjan a partir del proceso de fiscalización de las cuentas públicas serán hechas del conocimiento de los sujetos de fiscalización para que las atiendan durante el mismo proceso, e inclusive previo a la finalización del informe de resultados. Todas las acciones o medidas de fiscalización serán utilizadas para que sean corregidas las

irregularidades halladas y los errores de información acerca del manejo de los recursos públicos (Art. 23, IV). En caso de no ser presentado el informe de la cuenta pública respectivo, ni los informes trimestrales de los estados financieros en los plazos y términos que indica la constitución del Estado, los sujetos fiscalizables serán sancionados según lo previsto por la citada ley (Arts. 42-51) y por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siguiendo el análisis de los aspectos más importantes de la Ley de Fiscalización, ésta señala que la función de auditoría, revisión y fiscalización de las cuentas públicas efectuada por el ISAF tiene por objeto:

a) Verificar los resultados de la gestión financiera: si se cumplieron las metas y objetivos de los programas y subprogramas. b) Determinar si los programas, cumplimiento de metas y objetos, se adecuaron a los contenidos, montos y tiempos aprobados. c) Determinar si el desempeño, eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de dichos programas se llevó a cabo según los indicadores aprobados en el presupuesto respectivo. d) Comprobar que todas las operaciones administrativas tales como la recaudación, manejo y aplicación de recursos, administración y celebración de contratos, convenios, concesiones, financiamientos realizados por los sujetos de fiscalización se ajusten a la legalidad o si han generado algún daño contra la hacienda pública del estado y municipios. e) Constatar que tanto las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como la prestación de servicios y ejecución de obra pública se realicen conforme a las disposiciones legales vigentes (Art. 25, I-V).

Asimismo, el informe contiene el Pliego de Observaciones y las medidas de solventación de las observaciones. Las observaciones son agrupadas o categorizadas según sea su gravedad o su materia, con la finalidad de que las medidas de solventación que se les apliquen se adecuen a ellas. Las observaciones pueden clasificarse en cuatro clases: de consistencia, preventivas, correctivas y de daño patrimonial. Las primeras no implican daño patrimonial, se dice que son de gabinete y buscan aclarar las incongruencias existentes en los informes; las segundas, tampoco incluyen daño patrimonial y tratan de corregir las omisiones, procedimientos u obligaciones que se hubieran encontrado en las cuentas públicas; las terceras, son sin daño patrimonial y se hacen cuando se descubren situaciones de riesgo que pudieran desembocar en daños y perjuicios a la hacienda pública o dejar

ventanas abiertas para actos de corrupción; y las últimas, cuando se acredita daño patrimonial, se cuantifican los procedimientos legales para la restitución del daño y la aplicación de sanciones. Para cumplir con sus funciones, el ISAF puede realizar cualquiera de las cuatro tipos de auditorías: legal, financiera, presupuestal, de desempeño, Técnica a la obra Pública e Integral (Arts. 34 y 40, IX).

#### *2.5.4 Determinación de daños e indemnizaciones resarcitorias*

La ley de fiscalización contempla una serie de sanciones para aquellos sujetos de fiscalización que hayan incumplido con sus obligaciones. Estas sanciones están detalladas en la Ley de Fiscalización, así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En consonancia con lo anterior, para el fincamiento de responsabilidades o la determinación de las indemnizaciones resarcitorias, el ISAF puede proceder de acuerdo a los procedimientos descritos en el décimo capítulo de la ley de fiscalización. Las acciones resarcitorias que realice la entidad fiscalizadora son independientes de la aplicación de sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes pueden imponer a los servidores públicos. Estas acciones resarcitorias tienen por objeto recuperar el monto del daño patrimonial, estimable en dinero, causado por los sujetos de fiscalización a los gobiernos estatal y municipal y a los entes públicos respectivos.

La solventación de las observaciones debe ser presentada por los sujetos de fiscalización en un plazo no mayor a treinta días hábiles, contando a partir de la fecha de recepción de los pliegos de observaciones. Los servidores públicos presentarán ante el ISAF el programa de solventaciones. En el caso de que no sean solventadas las observaciones relacionadas con los daños a la hacienda pública en el plazo especificado para ello, o si la documentación o argumentos esgrimidos no fueran considerados suficientes por el órgano técnico del Congreso del Estado, entonces se procederá al fincamiento de responsabilidades ante la autoridad competente y será solicitada, de manera directa, la indemnización resarcitoria en beneficio del patrimonio público. Por último, el importe obtenido por las multas impuestas a causa de la violación de las disposiciones de la Ley de Fiscalización será depositado al Fondo de Fortalecimiento para la Fiscalización Superior del Estado de Sonora (Art. 57).

**Cuadro 3:**  
**Clasificación de las observaciones, las solventaciones y las sanciones**

Clasificación de las observaciones		Solventaciones	Sanciones		
<i>De consistencia</i>	Incongruencias en los informes de las cuentas públicas	Resolución de esas incoherencias	No existen		
<i>Preventivas</i>	omisiones, procedimientos u obligaciones detectadas en las cuentas públicas	Prevención de esas omisiones	No existen		
<i>Correctivas</i>	Situaciones de riesgo que puedan causar daño a la hacienda pública o abra la puerta a actos de corrupción	Corrección de esas situaciones de riesgo	No existen		
<i>De daño patrimonial</i>	cuando se acredita daño patrimonial, se cuantifican los procedimientos legales para la restitución del daño y la aplicación de sanciones	Restitución del daño causado a la hacienda pública, en términos de dinero o de bienes muebles o inmuebles propiedad del Estado o los municipios	<i>Sanciones administrativas</i>	<i>Penales</i>	<i>Indemnizaciones resarcitorias</i>
			Instancia que las aplica		
			Secretaría de la Contraloría General Contraloría Municipal	Supremo Tribunal de Justicia	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

Fuente: Elaboración propia en base a la LFSES (2008a, Arts. 33, 42-51, 53-57).

Para concluir, la Ley de Fiscalización subraya que la facultad que tiene el ISAF para determinar los daños cometidos al erario público y fincar directamente las indemnizaciones correspondientes a los funcionarios de gobierno responsables prescribe en un plazo de tres años, iniciando la cuenta a partir de la realización de la infracción (Art. 50).

Pasando al tema de la Cuenta Pública, la LFSES no proporciona información sobre los plazos en que deben llevarse a cabo los procedimientos relativos a la cuenta pública, ni tampoco precisar la acción concreta que debe realizar cada instancia involucrada en el proceso. Para ello se atiende a otros documentos normativos sobre el tema y que más adelante se mencionan. La Ley de Fiscalización prescribe que la revisión de las cuentas

públicas se hará de acuerdo a sus disposiciones, a partir de la Cuenta Pública del ejercicio 2008 (Art.4, transitorio).

El cuadro 4 resume el procedimiento legal que debe seguir la cuenta pública del Estado y de los municipios. Este cuadro se basa en la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora 2008. Como resultado de las leyes precedentes, la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de elaborar la Cuenta Pública del año anterior entre el 1 de enero y el 15 de abril. El gobernador debe enviar la Cuenta Pública al Congreso antes del 15 de abril. El Instituto Superior de Auditoría y fiscalización tiene la función de Revisar y elaborar el informe de resultados de la Cuenta Pública anterior; fincar indemnizaciones resarcitorias, así como promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado es la encargada de supervisar al ISAF. Éste último debe entregar al pleno del Congreso, por conducto de dicha comisión, el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública estatal y municipal a más tardar el 30 de agosto. El Pleno del Congreso recibe el informe de resultados (sin calificarlo ni aprobarlo). Turna observaciones a la Contraloría General del Estado, para que ésta les dé seguimiento y exija su solventación. Por otro lado, las dependencias de gobierno deben solventar las observaciones. La Contraloría aplica sanciones en caso de encontrar responsabilidades.

Cuadro 4:  
Procedimiento legal de la Cuenta Pública estatal en Sonora

	<i>Cuándo</i>	<i>Quién</i>	<i>Qué hace</i>
1	Entre el 1 de enero y el 15 de abril	Secretaría de Hacienda	Elabora Cuenta Pública del año anterior
2	Antes del 15 de abril	Gobernador	Envía Cuenta Pública al Congreso
3		Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	Revisa y elabora un informe de resultados de la Cuenta Pública *Indemnizaciones resarcitorias **Promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes

4		Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor del Congreso	Supervisa al ISAF
	A más tardar el 30 de agosto	El ISAF.	Entrega al pleno del Congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe de resultados
5		Pleno del congreso	Recibe el informe de resultados (sin calificarlo ni aprobarlo). Turna observaciones a la Contraloría Gral. del Estado.
7		Contraloría	Da seguimiento a las observaciones y requiere sus solventaciones.
8	Sin plazo	Dependencias	Solventan las observaciones
9		Contraloría	Aplica sanciones en caso de encontrar responsabilidades

Fuente: Pineda Pablos y Salazar Adams (2008, 10). Los \*/\*\* se añadieron en base a la LFSES.

En suma, el marco legal existente en el Estado de Sonora sobre la fiscalización de las Cuentas Públicas estatales consiste en siete leyes. Sin embargo, estas leyes no dejan claro cuál es el proceso de rendición de las cuentas públicas estatales, pues los plazos y las acciones correspondientes de cada una de las dependencias carecen de precisión. Por otra parte, las sanciones previstas por las leyes en materia de fiscalización de la Cuenta Pública estatal se reducen por lo general a multas, resarcimiento de daños o perjuicios a la hacienda pública, suspensión, inhabilitación y destitución del cargo público. Pero la inhabilitación y la destitución del puesto de un servidor público no reparan los daños cometidos por éste a los bienes del Estado. Primero, porque puede quedarse con bienes públicos suficientes para no trabajar en el tiempo que le reste de vida; segundo, porque puede ser culpable de delitos graves y ser cobijado por los miembros de su partido en el Congreso, para salvaguardar el prestigio de los colores que representan.

La constitución local no deja claro si el juicio político es previo y requisito indispensable para que los funcionarios públicos sean sometidos a juicios de carácter administrativos y a sanciones penales. El procedimiento de sanción de los servidores públicos viene a ser aclarado por Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (1998), la cual deja claro que el juicio político es previo al juicio penal. En efecto, esta ley indica que un diputado debe, en primer lugar, ser sometido a un juicio político y, en



segundo, si da lugar la declaratoria de procedencia se procede a separarlo de su cargo y dejarlo en manos de los tribunales jurisdiccionales competentes (Art. 31).<sup>34</sup>

La ley de fiscalización faculta al ISAF, por primera vez desde su creación, para poder promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes y también para fincar las indemnizaciones resarcitorias en caso de que los sujetos de fiscalización hayan incurrido en acciones o conductas en detrimento del erario público. Sin embargo, el Instituto no puede aplicar sanciones administrativas<sup>35</sup>, las cuales son atribución exclusiva de la contraloría del Estado. La constitución del Estado ata las manos al ISAF para limitar su campo de acción en la aplicación de sanciones distintas a las económicas.

## **2.6 El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)**

La XIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) tuvo como tema de discusión el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) (Ramírez 2010a). No se trata en sentido estricto de una ley, sino de un sistema que busca unificar métodos, procesos de contabilidad, criterios y normas para la fiscalización de los recursos públicos en México (Velasco 2010). La creación del SNF tiene como finalidad lograr un mejor ejercicio del gasto público mediante la aplicación de los criterios de eficiencia, eficacia y economía (Ramírez 2010b). Es claro que la SNF tendrá repercusiones positivas en el proceso de rendición de cuentas en México.

La necesidad de implantar un sistema de fiscalización a nivel nacional se desprende de las vicisitudes que se han encontrado entorno a los procesos actuales de fiscalización de las cuentas públicas efectuados por los organismos encargados de dicha fiscalización en el ámbito gubernamental. Por un lado, existe falta de homologación y coordinación entre los

---

<sup>34</sup> Este es un procedimiento de desafuero que consiste en la destitución de un funcionario público de sus funciones para que sea juzgado como cualquier ciudadano ante las autoridades competentes. Mientras no dé lugar el desafuero, el servidor público es inmune o intocable por las leyes en materia de delitos cometidos durante su cargo en perjuicio de la hacienda pública o faltas de cualquier índole.

<sup>35</sup> El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización sólo puede promover el fincamiento de responsabilidades, pero no castigar administrativamente a los responsables de desvíos de fondos públicos. Es decir, que no puede remover a un funcionario público de su puesto o destituirlo de su cargo, pues las sanciones administrativas son facultad de la Contraloría del Estado. Las sanciones que puede aplicar por ley el ISAF son las indemnizaciones resarcitorias, es decir, fincar las responsabilidades a los sujetos de fiscalización y obligarlos a reponer el dinero que haya sido sustraído de la hacienda pública con fines distintos a los señalados en los programas de gobierno descritos en la cuenta pública estatal.

distintos organismos encargados de la fiscalización superior y de auditar y evaluar a los Entes Públicos (Entidades y Dependencias del gobierno). Es decir, en cada una de las EFSL difieren las fechas o las prórrogas para la entrega, revisión, evaluación y aprobación de la cuenta pública de los estados y municipios. Por el otro, hay traslapamiento o duplicidad de funciones revisoras por parte de tales organismos (Ramírez 2010a). Ejemplo, un Ente Público puede ser fiscalizado por dos o más organismos de fiscalización al mismo tiempo, lo cual entorpece el proceso y la eficiencia de la función fiscalizadoras de tales organismos.

Los organismos responsables de la fiscalización de los Entes públicos son: I. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), II. Las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), III. La Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, IV. Las Contralorías de los Estados y los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatales, V. Los Órganos de Control Interno de los Gobiernos Municipales, VI. Los Órganos de Control Interno de los Órganos Constitucionalmente Autónomos y VII. Los Órganos de Control Interno de las Instituciones de Educación Superior.

El SNF está inspirado en las normas de fiscalización de las cuentas públicas que han tenido éxito en las EFS de todas las regiones del mundo. Por tanto, tiene como marco de referencia la investigación llevada a cabo por el Comité de Normas Profesionales de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), para promover la utilización de normas internacionales aprobadas por este organismo, “conocidas como ISSAIs e INTOSAI GOVs” ) (Ramírez 2010a, 2).

Es así que el Sistema Nacional de Fiscalización tiene como objetivo central que todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, ya sea ésta interna o externa, e independientemente del Poder en el que estén encuadradas –Ejecutivo, Legislativo o Judicial–, o el nivel de gobierno al que correspondan –Federal, Estatal o Municipal– se apoyen mutuamente para crear una afinidad que permita una revisión coordinada más sistemática y de mayor cobertura y alcance del desempeño gubernamental.

Finalmente, los documentos normativos por lo general describen previamente la terminología que es empleada a lo largo de dichos escritos, pero nunca es esclarecida la diferencia que existe entre los términos “fiscalización” y “auditoría”, a pesar de que estos

conceptos aparecen con regularidad en tales textos y cuya importancia no puede negarse en el proceso de rendición de cuentas.

Algunas consecuencias de la laxitud encontrada en el análisis de las leyes precedentes:

a) Según el Art. 68 de esta ley, la Contraloría del Estado está obligada a publicar en su página la lista de los funcionarios del Estado y los municipios que han sido sancionados. No obstante, el ISAF y el IFAI no están obligados a publicarlas.

b) El gobernador del estado según la normatividad vigente sobre la fiscalización de las cuentas públicas puede ser sujeto de sanciones penales y administrativas. Empero dado que en la historia del Estado de Sonora ningún Gobernador ha sido sancionado, ni administrativa ni penalmente, hace pensar que las leyes se aplican de un modo para los ciudadanos en general y de otro para el gobernador y funcionarios públicos de los tres poderes.

c) El fuero político es un blindaje que hace inmunes a los miembros del poder legislativo y de los otros poderes, así como a funcionarios de alto rango dentro de la administración pública, porque se les tiene que destituir primero de sus cargos para que procedan las sanciones penales y administrativas, pero no pueden ser sujetos de estas últimas sanciones si se encuentran en pleno ejercicio de sus funciones. Las leyes no se aplican a todos por igual como debe ser en una verdadera democracia.

d) En el juicio político intervienen intereses políticos de partido, pues si el acusado es parte del poder legislativo o del ejecutivo, los miembros de su partido pueden protegerlo para que no afecte el asunto al partido que representan. Y más aún esto se puede dar así, si el acusado es miembro de la bancada con mayoría en el Congreso.

## **CAPÍTULO 3. EL MARCO INSTITUCIONAL Y EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA**

*La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder (Crespo 2003, 7).*

El objetivo que se persigue en este tercer capítulo es recopilar información y analizar el marco institucional y el proceso de la revisión de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora, particularmente: la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), la designación del Auditor Mayor, la estructura orgánica del ISAF y el proceso y organización de la revisión de la cuenta pública.

La pregunta de investigación que se plantea aquí es la siguiente: ¿en qué consiste el marco institucional y el proceso de la revisión de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora? La hipótesis o respuesta tentativa de solución a la problemática anteriormente formulada consiste en sostener que los cambios de gobierno, los gobiernos unificados o divididos y el proceso de la rendición de cuentas en el Estado de Sonora generan una débil rendición de cuentas.

### **3.1. El contexto político de las cuentas públicas 2004-2010**

Sobre el contexto político en el que tuvo lugar la fiscalización de las cuentas públicas correspondientes a los años del 2004 al 2010, puede decirse que es importante para entender el proceso de fiscalización de la cuenta pública estatal relativa a ese periodo, pues el proceso de fiscalización no es únicamente un análisis numérico, si los datos cuadran o se adecuan, sino que dicho proceso es ante todo una interpretación dada *hic et nunc*; interpretación realizada por personas sobre las cuentas que rinden otras personas; y tanto las personas que rinden cuentas como aquellas que las exigen anteponen a la hora de hacer hermenéutica su mundo de valores, sus convicciones personales, sus propios intereses, así como sus ideales en un espacio y en un tiempo concretos.

Ante todo no debe perderse de vista que la “intencionalidad” del que rinde cuentas para ocultar alguna cosa como para develarla, pues se le obliga a rendir cuentas y ese proceso no es voluntario e inclusive opuesto a sus intereses, puede hacer falsear la información cuando darla a conocer va en detrimento propio. Por tanto, la fiscalización entendida también como un proceso hermenéutico, esto es interpretativo, busca captar la intencionalidad que se esconde tras los informes de las cuentas públicas y el sentido por el cual se alteran los datos o se hacen trucos para ocultar sutilmente información; persigue, además, que los funcionarios tomen decisiones y las ejecuten con apego no sólo al derecho y a la justicia, sino a la verdad y a la moral, que son el trasfondo más profundo del actuar humano.

En estrecha relación con lo anterior y para comprender qué factores pueden influir en el proceso de fiscalización, tanto positiva como negativamente, uno puede preguntarse si afecta considerablemente en el proceso de fiscalización de las cuentas públicas el hecho de que el partido del ejecutivo en turno tenga mayoría en el Congreso, o qué sucede en dicho proceso cuando hay gobierno dividido, es decir, cuando el partido del titular del ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso. Es evidente, entonces, que las instituciones juegan un papel fundamental en la fiscalización de las cuentas públicas (Schedler 2010). Esto es lo que se pretende estudiar en los puntos subsecuentes.

El gobierno del Estado de Sonora está compuesto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta es la clásica división de poderes característica del gobierno democrático.

Para Linz (1994) los partidos de oposición pueden experimentar pocos incentivos para cooperar con el partido en el poder. En el caso de que los partidos cooperen con el partido del gobernador y los resultados de esa cooperación sean exitosos, entonces el partido del gobierno en el poder saldrá beneficiado en las próximas elecciones. Por otro lado, si la cooperación fracasa, los legisladores de la coalición junto con el presidente y su partido tendrán que asumir los costos políticos, de suerte que saldrán favorecidos los partidos que no participaron en dicha coalición. Dada esta disyuntiva o dilema con el que se topan regularmente los partidos políticos, la opción racional es que no cooperen con el gobernador y obstruyan sus acciones, puesto que cooperar es una moneda al aire; la incertidumbre genera una parálisis institucional.

Mainwaring y Scully (1995) piensan que el buen funcionamiento de un gobierno se desprende de una moderada disciplina parlamentaria. Es decir, que los diputados sean responsables con los compromisos asumidos al tomar su cargo y que logren llegar a acuerdos con las bancadas de otros partidos para aprobar las leyes y reformas en los plazos establecidos para ello, por encima de sus intereses personales o de partido. La disciplina parlamentaria juega un papel importante, pues la indisciplina partidista promueve las relaciones clientelares y que los diputados destinen recursos para su autopromoción.

Siguiendo a Lujambio (2001), las elecciones próximas de gobernador promueven la no cooperación entre los partidos, los partidos se alejan más y se acercan menos entre sí, e incrementan la competitividad entre ellos. Si un partido tiene expectativas de triunfar en la gubernatura tiende a no cooperar con el partido en el poder, pero si sus aspiraciones son sólo de supervivencia entonces una actitud cooperativa es la más conveniente. Sin embargo, no sólo la proximidad o lejanía de las elecciones influye en la no cooperación o cooperación de los partidos opositores, sino también la buena o mala situación económica del Estado junto al hecho de que el liderazgo opositor tenga o no la capacidad de reclamar para sí el éxito del ejecutivo.

Los gobiernos divididos hacen posible que un partido sea el contrapeso del otro y que ningún poder esté por encima de los otros poderes. Para algunos analistas, la peor consecuencia de los gobiernos divididos es la parálisis legislativa, esto es, el retraso en la aprobación de leyes y reformas fundamentales para el país y que, por ende, los gobiernos unificados trabajan mejor que los divididos. Para otros, este tipo de gobiernos hace posible un proceso democratizador que restringe al presidencialismo. De 1997 al 2006 el gobierno dividido ha hecho viable, por un lado, que en México las finanzas públicas sean ejercidas con mayor responsabilidad; y por el otro, que haya mejoras en materia de transparencia presupuestal, del déficit fiscal, y del modo en que se compone el gasto público. De hecho, las principales leyes federales sobre fiscalización superior que se han citado en el capítulo precedente fueron aprobadas bajo la administración de gobiernos divididos. Sin duda, “el gobierno dividido protege a la sociedad de una clase política que naturalmente persigue sus intereses de grupo” (Ochoa Reza y Pineda 2007, 2).

Hace tres décadas era simplemente inimaginable la idea de un gobierno dividido en México. El primer gobierno dividido en México a nivel nacional advino en 1997, cuando el

PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara Baja (Legislatura LVII: 1997-2000) en las elecciones intermedias. México pasó así de tener un sistema de gobierno monopartidista a uno multipartidista: PRI, PAN y el PRD. “Después de sesenta y ocho años [desde 1929 con la fundación del PNR] de ‘gobiernos unificados’ [...], por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar” (Lujambio 2001, 252).

El primer gobierno dividido en el Estado de Sonora se dio en el contexto de la LV Legislatura (1997-2000). En las elecciones celebradas el 16 de septiembre de 1997 para elegir gobernador, alcaldes y los 33 diputados del Estado, el PRI perdería la mayoría absoluta de las diputaciones de esta Legislatura y desaparecería el gobierno unificado existente hasta entonces. Por lo menos, desde la XXV Legislatura (1919-1921) hasta la LIV (1994-1997) Legislatura, el PRI contó con la mayoría calificada y con la facultad plenipotenciaria de aprobar cualquier proyecto o ley sin verse obligado a establecer acuerdos o alianzas con la oposición. Se pensaba que con el arribo del gobierno dividido a la entidad sobrevendría una parálisis legislativa, pero esto no sucedió así; por el contrario, comenzó a haber mayor discusión y debate legislativo sobre los asuntos del Estado (Rodríguez Montaña y Pineda Pablos 2008).

En este punto es importante señalar que también como sucedió a nivel federal, en el Estado de Sonora las principales leyes que se han aprobado en materia de fiscalización superior tuvieron lugar bajo gobiernos divididos, por lo que a nivel institucional en el Estado ha habido avances en ese rubro.

### *3.1.1 El Poder Ejecutivo*

Ahora se presenta la estructura orgánica del poder ejecutivo, es decir, las dependencias que lo conforman y también se ofrecen algunos aspectos sobre el gobierno de los dos últimos titulares del ejecutivo vinculados a la rendición de cuentas y a la corrupción en su administración.<sup>36</sup> Esto con la finalidad de contextualizar la rendición de las cuentas públicas pertenecientes a los años que van del 2004 al 2010.

El Poder Ejecutivo es prerrogativa de un solo individuo en quien ha sido depositado el ejercicio de ese poder y a quien comúnmente se denomina Gobernador del Estado de

---

<sup>36</sup> Sobre la historia del Ejecutivo en el Estado de Sonora, véase Pineda Pablos (2010).

Sonora. La elección del gobernador será directa, es decir pública o a través del sufragio de los ciudadanos y de acuerdo al principio de mayoría relativa en todo el territorio del Estado. El Titular del Ejecutivo tomará posición de su cargo el 13 de septiembre posterior a su elección, luego de haber rendido protesta ante el Congreso de guardar y hacer guardar la constitución federal y la local. El gobernador desempeñará sus funciones por un periodo de seis años sin la posibilidad de reelegirse.<sup>37</sup>

El Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora lo conforman doce dependencias de gobierno de administración pública directa o de administración pública estatal centralizada, comúnmente conocidas como Secretarías o dependencias del Gobierno del Estado de Sonora (2011a) (2011b) (2011c).

1. Ejecutivo del Estado.
2. Secretaría de Gobierno.
3. Secretaría de Hacienda.
4. Secretaría de la Contraloría General.
5. Secretaría de Desarrollo Social.
6. Secretaría de Educación y Cultura.
7. Secretaría de Salud Pública.
8. Secretaría Ejecutiva de Seguridad Pública del Estado de Sonora.
9. Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura.
12. Procuraduría General de Justicia.

Cada una de estas dependencias de gobierno recibe fondos del Estado para operar. Algunas reciben más que otras, dependiendo de los programas que implementen y ejecuten. El aspecto económico, cuánto maneja cada dependencia, quedará especificado en el siguiente capítulo (4), en el que se analizarán 5 de las 12 dependencias del Gobierno del Estado de Sonora: el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de la

---

<sup>37</sup> Véase el Código Electoral para el Estado de Sonora (2008c, Arts. 177-179) y la Constitución Política del Estado de Sonora (1917, Arts. 68-82).



Contraloría General, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura.

Los gobernadores del Estado de Sonora titulares del ejecutivo durante los años 2004-2010 son José Eduardo Robinson Bours Castelo y el actual gobernador Guillermo Padrés Elías. Durante la administración de Bours tuvieron lugar la revisión de las cuentas públicas correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008; y en tiempos del gobernador Padrés se han revisado las correspondientes a los años 2009 y 2010. Su sexenio concluirá hasta el 2015.

a) Eduardo Bours Castelo (2003-2009)

La conclusión del período sexenal del gobernador Bours representó el fin de un largo período de hegemonía priista en la gubernatura del Estado de Sonora. El 5 de julio del 2009 se llevaron a cabo las elecciones para gobernador del Estado de Sonora y el triunfador de estos comicios electorales fue el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura del Estado de Sonora, Guillermo Padrés Elías, quien se situó en las estadísticas de resultados finales por encima de su contendiente más cercano, Alfonso Elías Serrano, del Partido Revolucionario Institucional (Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora 2010a). La llegada del PAN a la gubernatura del Estado significó el arribo de la alternancia a esta entidad federativa.

Según Cepeda Neri (2009), el ex gobernador Eduardo Bours es responsable de dejar una deuda pública mayor a 20 mil millones de pesos, a razón de un préstamo que solicitó a Banorte para el financiamiento del Plan Sonora Proyecta. En dicho Proyecto el ex gobernador simuló gastar miles de millones de pesos cuando en realidad sólo se han invertido unos pocos miles. Esta deuda dejará empobrecido al Estado de Sonora, problema al que deberá hacer frente el actual gobernador del Estado, Guillermo Padrés. También asegura el autor citado que existe corrupción en la transparencia de la información, pues fueron realizadas 350 solicitudes de información al gobierno estatal entre el 2007 y el 2008, a las que éste dio respuestas a medias y verdades parciales y a veces se abstuvo de responder. Después de varios intentos, afirma Cepeda, se logró obtener la declaración patrimonial del ex mandatario y lo sorprendente es que inició su gobierno con un patrimonio personal inicial de 7 millones de pesos y concluyó su gestión con una cuenta personal por arriba de los 900 millones de pesos.

b) Guillermo Padrés Elías (2009-2015)

Guillermo Padrés tomó protesta ante el Pleno del Congreso de la Legislatura LVIII como gobernador del Estado de Sonora el día 13 de septiembre del 2009 (Luna 2009). Desde el inicio de su gobierno se comprometió a castigar a los culpables del incendio de la Guardería ABC, pero a dos años de su gobierno sólo ha aplazado el cumplimiento de esa promesa y éste es el reclamo general que le hacen los padres de familia de los niños acaecidos en aquel incidente (Gallegos y Gómez 2011).

En una entrevista que realizó el periódico *Milenio* al Senador de Acción Nacional Javier Castelo Parada sobre el asunto de la construcción del acueducto de la Presa el Novillo, éste afirmó que las tribus yaquis no aceptaron sobornos del gobierno para darles el agua que utilizan en el riego de sus siembras y que en este proyecto existen “serias inconsistencias en cuanto al proceso de licitación implementado por el Gobierno de Padrés, así como a las cantidades de inversión y excesos en los costos de obra” (Pedraza 2011). En opinión de Cepeda (2011), la corrupción de Padrés en Sonora es similar a la de Bours, porque ha dejado muchas promesas sin cumplir y no ha hecho, en lo que va de su sexenio, ninguna obra de relevancia para Sonora.

### 3.1.2 El Poder Legislativo

La asamblea de representantes del pueblo también conocida como Congreso del Estado de Sonora tiene 178 años de historia en Sonora.<sup>38</sup> Desde el 1° de Abril de 1849 a la fecha han sido 69 las legislaturas que lo han representado (H. Congreso del Estado de Sonora 2011a). El Congreso del Estado es unicameral, pues se compone únicamente de diputados. El poder Legislativo del Congreso del Estado de Sonora está integrado por 33 diputados, 21 diputados de mayoría relativa o uninominales y 12 de representación proporcional o plurinominales.

Los diputados son elegidos por votaciones regulares tenidas cada tres años. Puede decirse que un diputado es aquel que es elegido por la ciudadanía mediante el voto para representar los intereses de ésta en la Cámara de Diputados, a través de la aprobación de leyes y decretos en pro del bien común. En la Cámara o asamblea legislativa, cada diputado representa un voto (Peabody 1985). En virtud de una mejor organización política, el Estado

---

<sup>38</sup> Sobre la historia del Congreso de Sonora, véase Almada Bay y Medina Bustos (2001) y Corbalá Acuña (1992).

de Sonora se ha dividido en 21 distritos electorales. Cada tres años se celebran en estos 21 distritos comicios electorales para elegir a 21 diputados de acuerdo al criterio de mayoría relativa. Los 12 diputados restantes son elegidos de acuerdo al criterio de representación proporcional; son los diputados de lista de cada partido. Es decir, los 12 escaños o curules se reparten entre los partidos políticos según el porcentaje de votos obtenidos por cada uno de ellos en las elecciones que se celebran de manera trianual.

Los diputados en el Congreso se organizan en bancadas de partido o grupos parlamentarios. Esta es la manera como los partidos políticos con representación camaral pueden agruparse al interior del Congreso (Ley Orgánica del Poder Legislativo 1998, Arts. 161-168). Los grupos parlamentarios permiten un mejor desarrollo del trabajo legislativo y “que las posiciones de partidos tengan presencia a través de los diputados, cuya cuantía mínima es de dos, e incluso si existe algún diputado único por un partido, éste como tal adquiere el carácter de representante parlamentario” (Corona Anduaga 2010, 764). Los partidos que componen estos grupos parlamentarios son el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza (H. Congreso del Estado de Sonora 2011b).

Las Legislaturas suelen dividirse en Comisiones Permanentes y Comisiones especiales, para dar respuesta a la tremenda cantidad de necesidades y demandas sociales. Los diputados libremente pueden autopropoñerse para ocupar alguna de las cincuenta comisiones que hay, con la condición previa de que cada comisión sea aprobada por 2/3 partes del Pleno del Congreso (Corona Anduaga 2010). El artículo 82 de La Ley Orgánica del Poder Legislativo (1998) explica que las comisiones son órganos colegiados, integradas por diputados, cuya función es analizar y discutir las iniciativas de ley, de decreto y otros asuntos que les turne el Congreso del Estado para emitir sobre ellos su dictamen; están presididas por varios diputados, uno que funge como presidente y los restantes como secretarios; hacen posible que el ejercicio legislativo sea más ágil, intenso y operativo (Corona Anduaga 2010); y permiten desahogar con efectividad el trabajo legislativo y aprovechar la experiencia que tienen los diputados en distintas áreas (Shaw 1990).

Entre las Comisiones Permanentes del Congreso del Estado de Sonora se encuentra la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, la cual se

encarga de la revisión y aprobación de las cuentas públicas del Estado y los municipios.<sup>39</sup> La Comisión de Vigilancia del ISAF sustituyó a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, gracias a las reformas realizadas por la Legislatura LVII (2003-2006) al artículo 67 de la Constitución del Estado de Sonora el día 11 de julio del 2005.

### *3.1.3 Legislaturas LVII, LVIII y LIX*

Las Legislaturas en las que tiene lugar la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Estado de Sonora (2004-2010) son tres: la Legislatura LVII (2003-2006), Legislatura LVIII (2006-2009) y la Legislatura LIX (2009-2012) (Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora 2004, 2007 y 2010b).

#### a) Legislatura LVII (2003-2006)

La Quincuagésima Séptima Legislatura (LVII) comenzó sus funciones el día 16 de septiembre del 2003 y concluyó su período el 15 de septiembre de 2006. Esta Legislatura estuvo integrada por 31 diputados y no por 33 como se hacía desde la LIV Legislatura. Este cambio se debió a una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Legislatura LVII es una de más productivas, pues durante su desempeño en el Poder Legislativo se aprobaron 20 nuevas leyes, se hicieron 7 reformas a la constitución local y se emitieron 34 decretos de reformas a distintas disposiciones (H. Congreso del Estado de Sonora 2011a). A esta Legislatura correspondió dictaminar, aprobar y fiscalizar las Cuentas Públicas municipales y estatales de los años 2003, 2004 y 2005.

En la Legislatura LVII, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó 16 curules, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 12 escaños, el Partido de la Revolución Democrática consiguió 2 diputaciones y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con sólo 1 representante, para dar un total de 31 diputados (Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora 2004). De esta manera, las tres principales fuerzas políticas en Sonora durante esta legislatura estarían representadas en el Congreso del Estado por el PRI en primer lugar, en segundo el PAN y en tercero el PRD.

---

<sup>39</sup> Sobre las Comisiones Permanentes de la LIX Legislatura del Estado, véase H. Congreso del Estado de Sonora (2011e).

El PRI tuvo más diputados en la Legislatura LVII, pero no los necesarios para ser la mayoría calificada (67%) en el Congreso del Estado de Sonora.<sup>40</sup> El gobierno de Eduardo Bours Castelo fue un gobierno dividido, por lo que tenía que tomar en cuenta a los otros partidos para planear el quehacer político del Estado.<sup>41</sup>

Los grupos parlamentarios que conformaron la LVII fueron cuatro: el grupo parlamentario del PRI, el grupo parlamentario del PAN, el grupo parlamentario del PRD y el grupo parlamentario del PVEM.

#### b) Legislatura LVIII (2006-2009)

La Quincuagésima Octava Legislatura (LVIII) inició su ejercicio legislativo el 16 de septiembre del 2006 y concluyó su cargo el 15 de septiembre de 2009. Estuvo conformada por 33 diputados. En el transcurso de su labor legislativa se aprobaron más de 70 leyes y se hicieron reformas de un alto contenido social. Entre las leyes que se aprobaron se encuentra la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008), ley que vendría a renovar el modo en que se realizaba la fiscalización de las Cuentas Públicas en el Estado hasta entonces. A esta Legislatura correspondió dictaminar, aprobar y fiscalizar las Cuentas Públicas municipales y estatales de los años 2006, 2007 y 2008.

En la Legislatura LVIII, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó 14 curules, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 13 escaños, el Partido de la Revolución Democrática consiguió 3 diputaciones, el Partido Nueva Alianza (PANAL) sólo 2 diputaciones, el Partido del Trabajo (PT) con 1 representante, para dar un total de 33 diputados (Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora 2007). De esta manera, las tres principales fuerzas políticas en Sonora estarían representadas en el Congreso del Estado por el PRI en primer lugar, en segundo el PAN y en tercero el PRD.

El PRI ganó más diputados que otros partidos en la Legislatura LVIII, al igual que en la legislatura anterior, pero no alcanzó la mayoría calificada en la cámara del 67%. Por

---

<sup>40</sup> En el Congreso del Estado de Sonora la mayoría calificada (67%) es de 22 diputados, dado que la cámara consta únicamente de 33 (100%) diputados.

<sup>41</sup> Un gobierno unificado se caracteriza por ser unipartidista y sacar de la jugada a los otros partidos para la discusión de los asuntos públicos y la toma de decisiones. En cambio, los gobiernos divididos se caracterizan por ser pluripartidistas, pues favorecen la pluralidad política y la consecuente inclusión de los demás partidos políticos en la discusión y toma de decisiones relativas al Estado.

ende, el partido del Ejecutivo del Estado, Eduardo Bours Castelo, tampoco contó en esta legislatura con la mayoría calificada en el Congreso.<sup>42</sup>

Los grupos parlamentarios que conformaron la LVIII fueron en total cinco: el grupo parlamentarios del PRI, el grupo parlamentario del PAN, el grupo parlamentario del PRD, el grupo parlamentario del PANAL y el grupo parlamentario del PT.

c) Legislatura LIX (2009-2012)

La Quincuagésima Novena Legislatura LIX inició su periodo legislativo el 16 de septiembre del 2009 y finalizará su gestión el 15 de septiembre de 2012. La integran 33 diputados, quienes rindieron protesta ante la Mesa Directiva de la Diputación Permanente. Junto a esta nueva legislatura advino también un nuevo gobierno para el Estado, el gobierno de un nuevo partido político: el Partido Acción Nacional (PAN). A esta Legislatura correspondió dictaminar, aprobar y fiscalizar las Cuentas Públicas municipales y estatales de los años 2009, 2010 y 2011.

En la Legislatura LIX, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 14 escaños, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó 12 curules, el Partido Nueva Alianza (PANAL) consiguió 3 diputaciones, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) sólo 2 diputaciones y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 2 representantes, para dar un total de 33 diputados (Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora 2010b). De esta manera, en esta Legislatura las tres principales fuerzas políticas estarían representadas en el Congreso del Estado en primer lugar por el PAN; en segundo, por el PRI y ocupando el tercer puesto, el PANAL.

El PAN tuvo más diputados en esta Legislatura que el Partido Revolucionario Institucional, pero el PRI, el PVEM y el PANAL conformaron una alianza política para tener la mayoría simple en el Congreso. Por lo mismo, el partido del gobernador Guillermo Padres Elías, el PAN, no consiguió la mayoría absoluta en esta Legislatura, tal como sucedió en el gobierno de Bours durante las Legislaturas LVII y LVIII. En un gobierno dividido como el de Padres Elías, las coaliciones eran el único camino para negociar la

---

<sup>42</sup> Para que se reforme la constitución local, se aprueben nuevas leyes y los presupuestos de ingresos y de egresos para el Estado, así como las cuentas públicas tanto del Estado como de los municipios es necesario el voto de 2/3 partes de los diputados que integran el Congreso, es decir, bajo el criterio de mayoría absoluta o calificada (67%). Cuando el partido del gobernador no tiene la mayoría absoluta de diputados en la Cámara, busca irremediablemente hacer coaliciones con otros partidos para sacar los pendientes existentes en la administración estatal que no pueden sobrepasar los plazos fijados por la legislación local.

aprobación de reformas legislativas, del presupuesto de ingreso y egreso para el Estado y de las cuentas pública del Estado y los municipios.

Los grupos parlamentarios que conformaron la LIX sumaron cinco. El grupo parlamentarios del PAN, el grupo parlamentario del PRI, el grupo parlamentario del PANAL, el grupo parlamentario del PRD y el grupo parlamentario del PVEM.

El cuadro 5 muestra el número de diputados por partido político y el total de diputados que integraron las legislaturas analizadas arriba; el cuadro 6 presenta los grupos parlamentarios por partido político que conformaron cada una de estas legislaturas y el número de grupos parlamentarios por legislatura.

**Cuadro 5:**  
Diputados por partido político de las Legislaturas LVII, LVIII y LIX

<i>Legislatura</i>	<i>*No. De diputados x partido político/ % porcentaje del total</i>						
	<i>PRI/%</i>	<i>PAN/%</i>	<i>PRD/%</i>	<i>PVEM/%</i>	<i>PANAL/%</i>	<i>PT/%</i>	<i>Total</i>
LVII (2003-2006)	*16/51.61	*12/38.70	*2/6.45	*1/3.22	*0/0	*0/0	31
LVIII (2006-2009)	*14/42.42	*13/39.39	*3/9.09	*0/0	*2/6.06	*1/3.03	33
LIX (2009-2012)	*12/36.36	*14/42.42	*2/6.06	*2/6.06	*3/9.09	*0	33

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora (2004), (2007), (2010b) y del H. Congreso del Estado de Sonora (2011a).

**Cuadro 6:**  
Grupos parlamentarios de las Legislaturas LVII, LVIII y LIX

<i>Legislatura</i>	<i>Grupos Parlamentarios</i>						<i>Total</i>
LVII (2003-2006)	PRI	PAN	PRD	PVEM			4
LVIII (2006-2009)	PRI	PAN	PRD	PANAL	PT		5
LIX (2009-2012)	PAN	PRI	PANAL	PRD	PVEM		5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora (2004), (2007), (2010b) y H. Congreso del Estado de Sonora (2011a).

Por otro lado es importante señalar que a partir de la sesión ordinaria del 13 de julio del 2011, los grupos parlamentarios del PRI, PANAL y PVEM de la LIX Legislatura

presentaron una iniciativa para discutir ante el pleno del Congreso qué acciones y medidas han ser tomadas para que el Congreso mejore en materia de transparencia y el combate a la corrupción. Esto debido a que según los diputados de estos tres grupos parlamentarios se ha retrocedido en materia de transparencia y combate a la corrupción en el Estado de Sonora (H. Congreso del Estado de Sonora 2011f).

A decir de los diputados que propusieron esta iniciativa, la necesidad de revisar y analizar estos temas se debe a las bajas calificaciones que ha obtenido el Congreso del Estado de Sonora en estos últimos años en materia de transparencia. Así lo demuestran los resultados de los rankings que aparecen en la revista *Política Digital*, en la empresa *A Regional* y en la organización *Transparencia Mexicana*. La revista *Política Digital* publica desde el 2007 el ranking de los portales de gobierno.<sup>43</sup> En ese año el Estado de Sonora obtuvo el primer lugar, en el 2008 la octava posición, en el 2009 el décimo lugar y en el 2010 el doceavo peldaño. A pesar de la existencia de una oficina de Innovación Gubernamental, Sonora ha retrocedido doce escalones.

Desde el 2001 la empresa *A Regional* elabora el índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal.<sup>44</sup> En ese índice se cuantifica la disponibilidad y la calidad de la información fiscal que los gobiernos locales muestran en sus páginas electrónicas. En el 2010 Sonora ocupó el lugar 25 del Índice y la posición número 28 para el 2011. La organización *Transparencia Mexicana* que publica el índice Nacional de Corrupción y buen Gobierno también hace evidente tal involución como se ha visto anteriormente.<sup>45</sup> Sin duda estas son tres llamadas de atención para los integrantes del Congreso que han encendido los focos rojos sobre la existencia de un problema referente a la transparencia y la corrupción.

Las acciones concretas que propusieron los miembros de dichos grupos parlamentarios son la aprobación de la autonomía del Instituto de Transparencia Informativa, instaurar un sistema de evaluación al desempeño gubernamental en Sonora, publicar los indicadores sobre gestión gubernamental, hacer público un concentrado de plazas burocráticas pues no sé sabe quiénes ni cuántos trabajan en el Congreso, menos aún el sueldo que perciben.

---

<sup>43</sup> Véase [www.politicadigital.com.mx](http://www.politicadigital.com.mx)

<sup>44</sup> Véase [www.aregional.com](http://www.aregional.com)

<sup>45</sup> Véase [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)



A pesar de que la involución en materia de transparencia y el combate a la corrupción viene presentándose desde el 2008 como una constante del gobierno del Estado, el Congreso no tomó cartas en el asunto sino tres años después cuando la problemática se había encrudecido. El Congreso bien pudo discutir el problema durante el mismo año en que el gobierno del Estado cayó varias posiciones en el índice de los organismos encuestadores. Los costos que habrá de asumir el Congreso serán mayores a causa de descuidar esa materia, si es que aprueban darle seguimiento y solución.

### **3.2 Marco institucional de la CMH al ISAF**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), antes Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), “ha contado desde 1824 con diversas facultades para fiscalizar al Ejecutivo y llamarlo a cuentas. Se trata de la institución pública de más larga historia del México independiente, pues ha existido ininterrumpidamente desde principios del siglo XIX” (Ugalde 2002, 169). Desde el 4 de marzo de 1985 la CMH había sido el órgano técnico encargado de revisar las cuentas públicas estatal y municipal en el Estado de Sonora. A partir del 12 de julio del 2005 se creó en Sonora el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, un nuevo organismo encargado de la revisión, aprobación y análisis de las cuentas públicas en el Estado.

#### *3.2.1 La Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado*

Esta comisión, así como las demás que integran la Legislatura, es definida mediante el voto de la mayoría absoluta del Pleno del Congreso en el transcurso de los quince días posteriores a su instalación (Ley Orgánica del Poder Legislativo 1998, Arts. 84). La Comisión de Vigilancia del ISAF, al igual que las otras comisiones, es un órgano colegiado conformado por varios representantes o diputados. La función de esta comisión, así como la de todas las demás, es analizar las iniciativas de ley, de decreto u otras que el Congreso le turne para hacer el dictamen correspondiente. En el caso específico de esta comisión se comprende que el Congreso le asignará aquellas iniciativas de ley y asuntos que tengan que ver con la fiscalización de las cuentas públicas de los Estados y los municipios (LOPL 1998, Arts. 82).

La comisión de Vigilancia tiene la obligación de dictaminar sobre la revisión de las cuentas públicas del año anterior hecha por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). La comisión funge como intermediaria entre el Congreso y el Instituto, pues recibe de éste los estados financieros trimestrales y las cuentas públicas del Estado y los municipios para turnarlos al Instituto. El instituto los recibe, los revisa, fiscaliza y manda el Informe de Resultados de la Cuenta Pública Estatal del año anterior al Congreso por medio de la Comisión de Vigilancia, para su calificación y aprobación.

Las atribuciones de la Comisión de Vigilancia son fungir como intermediario o medio de comunicación entre el ISAF y el Pleno del Congreso; recibir del Congreso las cuentas públicas del Estado y los municipios para después turnarlos al ISAF para su revisión y fiscalización; presentar al Congreso del Estado el informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas y mandar que comparezca el Auditor Mayor para conocer aspectos específicos de dicho informe; conocer el programa anual de actividades que anualmente elabora el ISAF; vigilar, evaluar y coordinar el desempeño de las funciones del ISAF; presentar ante el Congreso la propuesta de aspirantes al cargo de Auditor Mayor y Auditores Adjuntos, así como dar seguimiento a las solicitudes de remoción de éstos (Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora 2008, Art. 20, I-X).

En el proceso de fiscalización de las cuentas públicas de los años 2004-2010 participaron las comisiones de vigilancia de los ejercicios legislativos correspondientes a las tres últimas legislaturas al presente: LVII, LVIII y LIX. La Comisión de Vigilancia de la LVII Legislatura estudió y dictaminó los Informes de la Revisión de la Cuenta Pública Estatal pertenecientes a los años 2003, 2004 y 2005; la Legislatura LVIII, la de los años 2006, 2007 y 2008; y la Legislatura LIX, la de los años 2009, 2010 y 2011. Lo característico de cada una de las comisiones de vigilancia de las tres legislaturas ya mencionadas es que estuvieron y siguen estando presididas por el PRI.

Los diputados que integraron la Comisión de Vigilancia de la LVII pertenecieron únicamente a las dos principales fuerzas políticas del Estado en el periodo 2003-2006. Esta Comisión estuvo representada por cinco miembros, tres del PRI y dos del PAN. La presidencia de esta comisión fue ocupada, primero por el diputado José Rodrigo Vélez (2003-5) del Partido Revolucionario Institucional y luego por el diputado del mismo

partido, Alejandro Elías Serrano (2006). También el legislador del PAN Rubén Espino Santana (2003-5) fue relevado del cargo por su homólogo Ángel Luis Ruiz García (2006).

La Comisión de Vigilancia de la LVIII Legislatura estuvo compuesta por siete diputados de tres partidos y no sólo de las dos tradicionales fuerzas políticas en el Estado, como sucedió en la Comisión de Vigilancia de la LVII Legislatura. La incorporación de un diputado del Partido Nueva Alianza a la Comisión de Vigilancia de la LVIII Legislatura pone de manifiesto que esta Comisión fue más plural que la Comisión de Vigilancia de la LVII Legislatura. No obstante, esta Comisión guarda similitud con aquella en el hecho de que la presidencia sigue estando ocupada por el Partido Revolucionario Institucional.

En la Comisión de Vigilancia de la LIX Legislatura participan legisladores de cuatro partidos políticos (PAN, PRI, PANAL y PVEM). Es notoria la evolución en cuanto a la pluralidad de partidos que participan en esta Comisión en relación a las comisiones de vigilancia de las Legislaturas LVII y LVIII. Llama la atención el hecho de que las tres comisiones de vigilancia anteriormente analizadas estén presididas por un representante del Partido Revolucionario Institucional (PRI). A pesar de que las comisiones de vigilancia de la LVIII y LIX Legislaturas son más plurales que de la LVII Legislatura, la presidencia no ha pasado a ser ocupada por otro partido distinto al PRI.

Cuadro 7:  
Comisiones de Vigilancia de las Legislaturas LVII, LVIII y LIX

<i>Legislatura</i>	<i>Partidos políticos conformantes</i>				<i>Diputado Presidente/Partido</i>	<i>Total</i>
	PRI	PAN	PRD	PANAL		
LVII (2003-2006)	3	2	0	0	José Rodrigo Vélez Acosta (2003-5)/PRI Alejandro Elías Serrano (2006)/PRI	5
LVIII (2006-2009)	3	3	0	1	Edmundo García Pavlovich/PRI	7
LIX (2009-2012)	3	3	1	1	Otto Guillermo Claussen Iberri/PRI	7

Fuente: H. Congreso del Estado de Sonora (2005), (2009) y (2011a).

### 3.2.2 La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH)

Desde su haber, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora ha tenido una larga lista de contadores mayores o también llamados contadores de glosa. Según el Archivo del Congreso del Estado de Sonora, la lista reciente está conformada por los contadores:

Roberto Rutilo Rivera Olivarría: del 16 de abril de 1985 al 15 de octubre de 1991.<sup>46</sup>

Enrique Alcántar Villela: del 15 de octubre de 1991 al 3 de diciembre de 1991.<sup>47</sup>

Enrique Claussen Iberri: del 3 de diciembre de 1991 al 9 de diciembre de 1994.<sup>48</sup>

Raúl Chávez Siqueiros: del 9 de diciembre de 1994 al 22 de diciembre de 1998.<sup>49</sup>

Manuel de Jesús Meza López: del 1 de enero de 1998 al 31 de diciembre del 2004.

El último Contador Mayor de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) fue el C.P. Manuel de Jesús Meza López, quien comenzó sus funciones el 1 de enero de 1998 y finalizó su período sexenal el 31 de diciembre del 2004. Meza López es miembro del Colegio de Contadores Públicos de Sonora. En el 2011 fue aspirante para ocupar el puesto de Consejero Electoral del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, cargo que no ganó.<sup>50</sup>

Los contadores mayores de hacienda de la CMH eran puestos por el gobernador del Estado en turno como una práctica tradicional del partido; por esa razón las fechas de designación y conclusión del período de labores de algunos de ellos coincide con el inicio y término de los períodos gubernamentales. Era el tiempo de la hegemonía de un solo partido en la Cámara y la gubernatura, la del PRI, en el que el poder ejecutivo tenía absoluto control sobre el poder legislativo y, en consecuencia, de la CMH. Además, el gobernador podía remover de su cargo al Contador Mayor de Hacienda y sustituirlo por otro de su plena confianza cuando lo considerara conveniente. De este modo puede observarse que el sexenio del ex gobernador Rodolfo Félix Valdés (1985-1991) cuadra perfectamente con el del Contador Roberto Rutilo Rivera Olivarría (1985-1991); mientras que el sexenio del ex

---

<sup>46</sup> Archivo del Congreso del Estado de Sonora (ACES) (1985), (1991a).

<sup>47</sup> ACES (1991b), (1991c).

<sup>48</sup> ACES (1991d), (1994a).

<sup>49</sup> ACES (1994b), (1998).

<sup>50</sup> Véase la Lista de aspirantes a consejeros electorales publicada en la página electrónica del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora.

gobernador Armando López Nogales (1997-2003) coincide con el del Contador Manuel de Jesús Meza López (1998-2004).

Por un lado, el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda (1986, Art. 3) dice que la CMH será regida por el Congreso del Estado, la Comisión de Vigilancia y por el Contador Mayor de Hacienda. Subordinada a estos tres órganos del gobierno del Estado, la CMH carecía de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión. Por el otro, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora (1985) define a la CMH como “el órgano técnico del Congreso del Estado, por medio del cual se revisarán anualmente la cuenta pública del Estado que deberá presentar el Ejecutivo y las cuentas públicas de los municipios que deberán presentar los ayuntamientos” (Art. 2).

El Congreso era quien designaba, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, a todo el personal que prestaría sus servicios en la antigua Contaduría Mayor de Hacienda (RCMH 1986, Art. 5, II; LFSES 2008a, Art. 18, X).

Las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda contenidas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1985) son en total trece. Entre ellas destacan la de establecer las normas, métodos y procedimientos para la revisión de las cuentas públicas; vigilar que los programas de los gobiernos municipales y estatal se ajusten al presupuesto establecido; corroborar que el gobierno de los municipios y el gobierno del Estado en sus cuentas públicas hayan realizado sus operaciones con estricto apego a las leyes vigentes en materia de fiscalización; “elaborar y rendir a la Comisión de Vigilancia, los informes sobre los resultados de la revisión” de las cuentas públicas y “promover, previa autorización del Congreso, ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades” (Art. 8, II, III, V y X).

Nótese que ni en la definición que da la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ni en las atribuciones anteriormente resumidas se hace alusión explícita a la autonomía técnica, presupuestaria y de gestión que más tarde serán características del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). Tampoco aparece entre las atribuciones de la CMH la capacidad no sólo para fincar directamente responsabilidades a los servidores públicos, sino para el fincamiento de indemnizaciones resarcitorias.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Una de las atribuciones de la CMH dice que éste órgano técnico puede promover el fincamiento de responsabilidades a causa de conductas ilícitas de los funcionarios públicos a través del Congreso del Estado. Es decir, que la CMH no puede proceder al fincamiento de responsabilidades de manera directa ante las

Según el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda (1986, Arts. 10-14), la CMH para cumplir con sus atribuciones estará estructurada por cuatro unidades administrativas, a saber, la Dirección de Contaduría, el Área de Auditoría, el Área de Control y Evaluación y el Área Jurídica. Las tres áreas estarán dirigidas por un coordinador, el cual será responsable directo ante el Director de la Contaduría sobre la unidad administrativa a su cargo.

Las funciones más importantes de la Dirección de la Contaduría, es decir, de su Director, son realizar las tareas que el Contador Mayor le encomiende y mantenerlo informado sobre el avance y desarrollo de las mismas; coordinar las labores de su responsabilidad en cada una de las áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda; proponer al Contador Mayor los cambios indispensables para el mejoramiento de las áreas, la asignación de los auditores y el programa de trabajo de éstos; estudiar, analizar y hacer observaciones al contenido de los informes resultantes de las inspecciones, visitas y auditorías practicadas, de los estados financieros y las cuentas públicas, para después presentarlas al Contador Mayor; formular el anteproyecto del programa de actividades de cada una de las áreas administrativas de la CMH y el anteproyecto del presupuesto anual de la CMH para turnarlos posteriormente al Contador Mayor quien dará su aprobación (RCMH 1986, Arts. 10-14).

Las funciones generales de cada una de las áreas antes mencionadas, esto es, de los coordinadores, son dirigir o coordinar el área a su cargo, el desarrollo de las actividades vinculadas a ella; buscar acuerdos con su superior sobre asuntos de su competencia; brindar asesoría técnica sobre asuntos de su especialidad a las demás áreas administrativas; vigilar el cumplimiento de las leyes vigentes en materia de auditoría y fiscalización; colaborar en la redacción de manuales e instructivos (RCMH 1986, Art. 15, I-VII).

El Área de Control y Evaluación tiene como atribuciones revisar los informes trimestrales de los ayuntamientos; redactar los informes de cada uno de los estados financieros presentados por los ayuntamientos; hacer las observaciones correspondientes y

---

autoridades competentes, facultad que después adquirió este órgano técnico bajo la denominación del ISAF, gracias a la reforma de la constitución del Estado del 11 de julio del 2005 (Art. 67, G) y a la publicación de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (Art. 13). La atribución del fincamiento de indemnizaciones resarcitorias por “acreditación de daño patrimonial”, para solicitar el reintegro de la cantidad sustraída y el resarcimiento de la misma, sólo aparece en la LFSES (Art. 14) formando parte del conjunto de atribuciones del ISAF.

elaborar periódicamente un informe de los avances de la revisión de los informes trimestrales y presentarlos al superior jerárquico (RCMH 1986, Art. 17, I-VI).

El 29 de junio del 2000 fue aprobada la nueva estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que consistía en la creación de cuatro nuevas direcciones: la Dirección de Auditoría a Municipios y Organismos Paramunicipales, la Dirección General de Evaluación, Control y Auditoría a Municipios y Paramunicipales, la Dirección de Auditoría al Gobierno del Estado y Organismos de la Administración Pública Paraestatal y la Dirección General de Evaluación, Control y Auditoría al Gobierno del Estado y Organismos de Administración Pública Paraestatal. Además, fueron creadas 28 nuevas plazas y 8 plazas más de conversión administrativa, que pasarían a conformar la nueva plantilla laboral para la revisión de las cuentas públicas. Estas nuevas plazas se sumaron a las 34 ya existentes en la vieja plantilla de la Contaduría Mayor de Hacienda (Archivo del Congreso del Estado de Sonora (ACES) 2000).

### *3.2.3 El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF)*

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a) define en términos precisos lo que debe entenderse por Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Esta institución creada en el 2005 como fruto de la reforma al artículo 67 de la constitución local en ese año y como consecuencia también de la necesidad de dotar al organismo de mayor autonomía, se conformaba así como “un órgano del Congreso del Estado dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Estará encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales” (Art. 67).

Como resultado de la autonomía adquirida por el instituto fue la facultad concedida al Auditor Mayor de nombrar y remover el personal del Instituto, salvo los Auditores Mayores que seguirán siendo designados por el Congreso, aunque a propuesta del Auditor Mayor.

Desde luego, la Legislatura LVII vio la necesidad de dotar al ISAF con nuevas atribuciones, específicamente las que tienen que ver con la aplicación de sanciones y, curiosamente, esta prioridad fue advertida por una legislatura en la que no existía un partido predominante en el Congreso. Algunas deficiencias habían sido detectadas en la estructura

de la vieja CMH, lo cual obligó a los diputados a renovarla con la creación de una nueva entidad fiscalizadora como el ISAF.

Los informes de la Revisión de la Cuenta Pública del Estado que el instituto ha redactado son los de los años que van del 2004 al 2010. Los informes anteriores al 2004, es decir, del 2003 hacia atrás fueron elaborarlos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

a) Primer Auditor Mayor del ISAF

El primer Auditor Mayor de la Auditoría Superior de Fiscalización (ISAF) fue el C.P. Eugenio Pablos Antillón. Él inició su período de gestión el 1 de enero del 2005 y terminará sus funciones el 31 de diciembre del 2011. En el curriculum vitae de Eugenio Pablós Antillón publicado por la ASOFIS en su página de internet pueden encontrarse algunos datos sobre su preparación académica y desempeño profesional. Es contador Público certificado y egresado de la Universidad de Sonora. Entre los cargos profesionales que ha ocupado se encuentran su actual cargo, Auditor Mayor del Instituto Superior del ISAF desde el 2005, expositor y conferencista de temas asociados con la Administración Pública, ex catedrático de la Universidad de Sonora, miembro del Colegio de Contadores Públicos de Sonora y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, del que ha ocupado algunos cargos directivos, Administrador Local de Auditoría Fiscal Hermosillo, Son. (1999-2000), también ha sido directivo en empresas privadas y Director General del Despacho Pablos Antillón y Cia., S.C. Contadores públicos desde 1964-2004 (ASOFIS 2008).

El 23 de abril del 2009 la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) lo premió con la presea “Benito Juárez” en el contexto de la XII Asamblea General Ordinaria, por su destacada labor en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y manejo transparente de los recursos públicos (ISAF-Sonora 2009b).

b) Estructura orgánica del ISAF

En la actualidad el Instituto Superior de Auditoría y fiscalización cuenta con una plantilla de 105 empleados y tiene su domicilio en la ciudad de Hermosillo, Son. Está dirigido por un Auditor Mayor y dos Auditores Adjuntos: uno adjunto al gobierno del Estado y el otro al gobierno de los municipios (véase cuadro 8).



**Cuadro 8:**  
**Estructura Orgánica del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización**

**Auditor Mayor**

1 Auditor Mayor, 1 Secretario Técnico y 1 Secretaria (3 plazas)

**Auditor Adjunto al Gobierno del Estado**

1 Auditor Adjunto, 2 Directores de Área, 2 Subdirectores, 3 Coordinadores, 24 Auditores y 1 Secretaria (33 plazas)

**Auditor Adjunto a Municipios**

1 Auditor Adjunto, 1 Director General, 2 Directores de Área, 4 Subdirectores, 28 Auditores, 1 Asistente técnico y 2 Secretarías (39 plazas)

**Dirección General de Asuntos Jurídicos**

1 Director General, 1 Subdirector, 1 Auxiliar Jurídico y 1 Secretaria (4 plazas)

**Dirección de Administración**

1 Director de Área, 3 Auxiliares Administrativos, 1 Intendente y 1 Archivista (6 plazas)

**Dirección de Fiscalización de Obras Públicas**

1 Directora de Área, 1 Subdirector, 1 Jefe de Departamento, 7 Auditores y 1 Secretaria (11 plazas)

**Dirección de Tecnologías de la Información**

1 Director de Área, 4 Asistentes Técnicos (5 plazas)

**Dirección de Evaluación al Desempeño**

1 Director de Área, 1 Subdirector y 2 Auxiliares Técnicos (4 plazas)

Fuente: ISAF-Sonora (2011a)

En el Estado de Sonora la publicación de los resultados de la revisión de la cuenta pública de los gobiernos municipales se efectuó por vez primera en el año 2004. En un primer momento los resultados de la revisión de la cuenta pública aparecieron publicados

en la página de internet del Congreso del Estado; posteriormente continuaron publicándose en la página del ISAF (Pineda Pablos y Salazar Adams 2011, 153).

El ISAF-Sonora obtuvo el segundo lugar en el ejercicio fiscal 2008 y el primer lugar en el 2009, por su excelente desempeño durante la evaluación anual que hace la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a todas las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas locales del país (ISAF-Sonora 2010a, 6).<sup>52</sup> En el 2010 el ISAF-Sonora ocupó por segundo año consecutivo la primera posición; en esa misma clasificación Querétaro aparece en el décimo lugar. Otras entidades que en el 2009 habían figurado en los primeros lugares de la lista de las mejor evaluadas, ya no aparecieron en la lista de las diez mejores calificadas durante el 2010. No obstante el ISAF-Sonora sigue manteniéndose como el primero en la lista de las mejores evaluadas (Castañeda Sabido 2011, 7).

En contraste con lo anterior, un estudio realizado por la ASF y publicado también en marzo del 2011 por la revista *Auditoría Gubernamental* que edita el propio ISAF revela que los ciudadanos en general desconocen cuáles son los organismos encargados de auditar y fiscalizar los recursos públicos; además de que confunden los conceptos de auditoría y fiscalización con los de recaudación de impuestos y el de acceso a la información pública. La percepción de la ciudadanía refleja desconfianza en la aplicación de los recursos públicos y en la rendición de cuentas que hacen las distintas instancias de gobierno (Castañeda Sabido 2011, 4).

Las evaluaciones aplicadas por la Auditoría Superior de la Federación a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales descartan aspectos vinculados con el ciudadano promedio, como el uso de un lenguaje comprensible y claro; sólo se enfocan a evaluar aspectos de la rendición de cuentas tipo horizontal como consta en los seis criterios de evaluación señalados en la nota de abajo (véase nota 52). Si este aspecto se evaluara las EFSL obtendrían una calificación negativa. Este elemento no debe pasarse por alto, por lo

---

<sup>52</sup> “Por su desempeño en la operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) durante el año 2009”. Los criterios que evalúa la ASF para calificar a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales son seis. “1) La calidad y el alcance de los Informes de las Auditorías Solicitadas; 2) su apego a los lineamientos, estructura y formato requeridos por la ASF; 3) la oportunidad en la entrega de los Informes de las Auditorías solicitadas; 4) el nivel del ejercicio de gasto de la asignación del PROFIS; 5) la oportunidad en la respuesta de las EFSL a las acciones promovidas por la ASF respecto de las Auditorías solicitadas correspondientes a la Cuenta Pública; y 6) la oportunidad en la entrega y la calidad del informe ejecutivo anual del PROFIS correspondiente al ejercicio presupuestal anterior”.

que la ASF tendrá que tomarlo en cuenta para mejorar la calidad de la fiscalización gubernamental y de este modo fortalecer la rendición de cuentas tipo vertical.

En efecto, los Informes de Resultados de la Revisión de las Cuentas Públicas del Estado y los Municipios emplean un lenguaje altamente tecnificado e incomprensible para el ciudadano común que no cuenta con conocimientos de contabilidad. Esto no debería ser así, el Informe de Resultados de la Cuenta Pública tendría que ser presentado en un formato más breve, comprensible y amigable, pues es derecho de todo ciudadano conocer el origen y destino de los recursos públicos, los funcionarios que los ejercieron y para qué fines. La rendición de cuentas debe incluir al ciudadano dentro del proceso. En caso contrario ésta se convierte en una mera farsa, fachada o simulación y la rendición de cuentas queda confinada únicamente a las auditorías superiores estatales, pues “no puede haber rendición de cuentas sin que el ciudadano pueda analizar y juzgar las acciones de sus gobernantes con base en información confiable, completa y sujeta a corroboración” (Merino 2010, 268).

#### c) Elección del Auditor Mayor y los Auditores Adjuntos

El auditor Mayor es designado por el Congreso del Estado y los Auditores Adjuntos son elegidos según el principio de mayoría simple por el Congreso, bajo propuesta del Auditor Mayor (CPES 1917, Art. 67, inciso H). La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado es la encargada de lanzar la convocatoria para aquellos aspirantes a ocupar el puesto de Auditor Mayor. La convocatoria tendrá lugar por lo menos cinco meses antes de que finalice el período administrativo del Auditor Mayor vigente y será publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, así como en los dos medios impresos de mayor circulación en la entidad. Los profesionistas convocados que cumplan con los requisitos indispensables para ocupar el cargo deben presentar ante el Congreso su solicitud dentro de un plazo de quince días hábiles, contando a partir de la última publicación y acreditar los requisitos que señala la convocatoria (LFSES 2008, Art. 10, I).

Habiendo finalizado el plazo para la recepción de solicitudes de los aspirantes, la Comisión de Vigilancia revisará y analizará la información recibida, durante un lapso de tiempo no mayor a quince días hábiles. Posteriormente, publicará de modo inmediato y por única vez, en los mismos medios en que salió publicada la convocatoria, la lista de aspirantes seleccionados que cumplieron con los requisitos descritos en la convocatoria. En

el caso de que los aspirantes seleccionados sean menos de cinco, entonces la Comisión hará una segunda convocatoria semejante a la primera (LFSES 2008, Art. 10, II).

Una vez que ha sido publicada la lista de aspirantes, se hará la apertura de un periodo de cinco días hábiles para que los ciudadanos interesados en el proceso de selección participen. Los ciudadanos podrán presentar sus objeciones, recomendaciones, observaciones, aclaraciones e impugnaciones, inclusive pruebas para respaldar su objeción o apoyo a los aspirantes. Una vez cumplido este proceso, la Comisión realizará las audiencias públicas, es decir, entrevistará uno por uno a los aspirantes y analizará, estudiará y evaluará a cada uno de los participantes. La propuesta de aspirantes será acordada por la Comisión mediante el criterio de mayoría simple y la presentará al Pleno del Congreso para designar al nuevo Auditor Mayor. La persona que resulte designada para ocupar dicho cargo protestará ante el pleno del Congreso el mismo día en que el anterior Auditor Mayor termine su período administrativo, esto es, el 31 de diciembre. Posteriormente, el Auditor Mayor electo presentará al Congreso, dentro un plazo no mayor a treinta días hábiles, su propuesta de candidatos que deberán ocupar los puestos de Auditores Adjuntos. El congreso designará a los nuevos Auditores Adjuntos en un plazo no mayor a treinta días hábiles (LFSES 2008, Art. 10, III-VI).

Los requisitos que tendrán que reunir los aspirantes a ocupar el cargo de Auditor Mayor y de Auditor Adjunto en general son los siguientes:

Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, de reconocida honorabilidad en el ejercicio de su profesión. Tener experiencia de cinco años en materia de auditoría financiera. No haber ocupado cargos públicos ni haberse postulado para ellos durante los dos años anteriores a su designación. No estar inhabilitado por las autoridades judiciales o administrativas para ejercer el servicio público. Tampoco debe contar con antecedentes penales (LFSES 2008, Art. 11, I-V). El Auditor Mayor y los Auditores Adjuntos no podrán militar en partido político alguno ni en ninguna asociación política, tampoco ejercer comisión, empleo o cargo distintos al propio, a excepción de los no remunerados “en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia” (LFSES 2008, Art. 12).

d) Duración en el cargo del Auditor Mayor, atribuciones y causas de remoción

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora (1985) establece que “el Contador Mayor de Hacienda será inamovible durante el término de seis años. El Congreso del Estado a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Vigilancia, podrá prorrogar su nombramiento hasta por seis años más” (Art. 10). Por su parte, la constitución del Estado y La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora prescriben que tanto el Auditor Mayor como los dos Auditores adjuntos durarán en su cargo un período de siete años (CPES 1917, Art.67, inciso H; LFSES 2008, Art. 9).<sup>53</sup>

Entre las atribuciones más importantes que la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008) asigna al Auditor Mayor son ser el representante legal de la institución por él presidida; dar aprobación al Programa Anual de Actividades del ISAF; formular los pliegos de observaciones de las cuentas públicas; designar las comisiones integradas por personal capacitado para la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a los sujetos de fiscalización; postular ante el Congreso el nombramiento de los Auditores Adjuntos, así como también nombrar y remover el personal adscrito al ISAF (LFSES 2008, Art. 18, I, V, VII-X).

En cambio, las principales atribuciones de los Auditores Adjuntos son suplir las veces que el Auditor Mayor se ausente; informarle de los asuntos que le competen, así como de la evolución de los programas coordinados por ellos; coordinar la programación y planeación de las acciones del personal que tengan a su cargo y pedir al Auditor mayor que considere la metodología a seguir tanto en la planeación de las auditorías como en el programa anual de actividades; solicitar información con su respaldo documental a los sujetos fiscalizables para la planeación de auditorías que les serán aplicadas (LFSES 2008, Art. 19, I-V).

Estas atribuciones de los Auditores Adjuntos también pueden ser consideradas como las principales responsabilidades o deberes que tienen que respetar y hacer valer. El Auditor Mayor tiene la facultad de nombrar y remover a los 102 funcionarios o empleados que trabajarán con él en el Instituto, pero es atribución exclusiva del Congreso remover y nombrar a los Auditores Adjuntos.

---

<sup>53</sup> El periodo de duración en el cargo del Auditor Mayor y Auditores Adjuntos cambió de seis a siete años, después de la reforma al artículo 67 de la constitución del Estado en el 2005 y la posterior publicación de la ley secundaria con el título de Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a).

La remoción del Auditor Mayor y de los Auditores Adjuntos será propuesta por la Comisión de Vigilancia ante el Pleno del Congreso. Ésta considerará si existen motivos suficientes para que dé lugar la remoción, no sin antes otorgarle el derecho de audiencia a los implicados. La remoción será aprobada por dos terceras partes del Congreso y sólo a razón de las siguientes causas graves: utilizar el patrimonio del instituto para fines distintos al mismo; presentación extemporánea del informe de resultados de las cuentas públicas; manipular los documentos e información en beneficio propio y de terceros o simplemente divulgar información que requiera sigilo; no presentarse a laborar por más de quince días naturales sin permiso del Congreso; omitir el fincamiento indemnizaciones resarcitorias correspondientes, así como la aplicación de castigos y la denuncia de hecho delictuosos de los sujetos de fiscalización; desempeño deficiente y deshonesto de sus funciones (LFSES 2008, Art. 13, I-VIII). Estas son las principales causas de remoción de los Auditores Mayor y Adjuntos que aparecen claramente señalados en la LFSES.

### **3.3 El proceso y organización de la revisión de la cuenta pública**

#### *3.3.1 La calificación de la cuenta pública*

La parte más relevante del dictamen de la cuenta pública que emite el instituto son las conclusiones, puesto que ahí vienen las observaciones de anomalías y también los comentarios de irregularidades encontradas en las cuentas públicas estudiadas, así como los entes responsables. El dictamen concluye declarando como aprobatoria o no aprobatoria la cuenta pública analizada (Pineda Pablos, García Figueroa y Rodríguez Camou 2007, 222).

El dictamen que emite el instituto sobre la cuenta pública estatal analizada es antecedido por el siguiente párrafo, como puede verse en el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2005: “la Cuenta Pública Estatal correspondiente al ejercicio 2005, presenta razonablemente en lo general la situación financiera, así como los resultados de las operaciones realizadas de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los Principios de Contabilidad Gubernamental” (2006, 212).

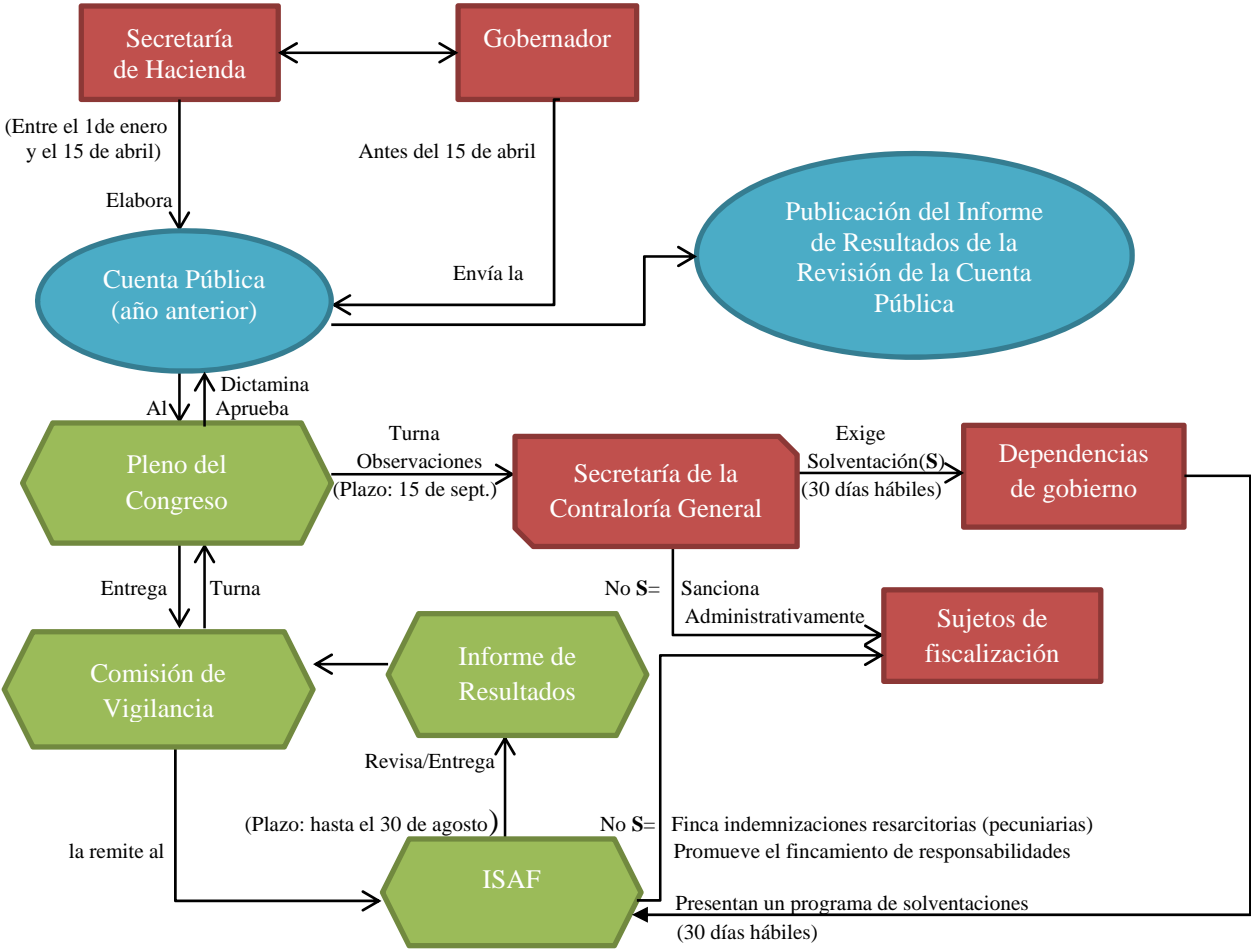
Por otro lado, el párrafo que contiene el dictamen del Instituto sobre la cuenta pública del Estado queda formulada en el informe según los términos que siguen: “Por lo expuesto anteriormente y considerando la facultad exclusiva del H. Congreso del Estado en la

calificación de las cuentas públicas, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización propone como **Aprobatorio** el resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal, por el ejercicio 2005” (Ibid.).

3.3.2 El proceso de revisión de la cuenta pública estatal

Las instituciones que participaron en el proceso de fiscalización superior de las cuentas públicas son las que competen a los tres poderes del Estado, a saber, el ejecutivo, el legislativo y el judicial (véase diagrama 1).

Diagrama 1:  
Integración de la Cuenta Pública Estatal



Fuente: Elaboración propia con base en la CPES (1917), LRSP (1984) y la LFSES (2008a).

El proceso de fiscalización superior de las cuentas públicas que se da en el Estado de Sonora es de tipo horizontal, pues falta la incorporación de individuos o asociaciones que exijan cuentas claras a los representantes de la ciudadanía. La verdadera rendición de cuentas debe considerar la percepción e inconformidades ciudadanas para mejorar el proceso de fiscalización de las cuentas públicas, por ello es necesaria una rendición de cuentas tipo vertical que vaya más allá del voto. No obstante, esta necesidad debe ser advertida y exigida por la ciudadanía y los estudiosos deben de coadyuvar a este fin.

El diagrama 1 describe cómo se da el proceso de organización e integración de las cuentas públicas. La Secretaría de Hacienda es la encargada de elaborar la cuenta pública del Estado y los 72 municipios que componen la entidad. Esta misma dependencia del Ejecutivo del Estado elabora, entre el 1 de enero y 15 de abril, la cuenta pública del año anterior. Es decir, la del 2004 en el 2005, la del 2005 en el 2006 y así sucesivamente. La cuenta Pública del Estado es enviada por el Gobernador del Estado al Pleno del Congreso antes del 15 de abril. El Congreso la recibe y la entrega a la Comisión de Vigilancia, que a su vez la remite al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). Éste último tiene de plazo hasta el 30 de agosto para revisar la cuenta pública del año anterior y hacer entrega del Informe de Resultados a la Comisión de Vigilancia del Congreso.

La Comisión de Vigilancia turna el Informe al Pleno del Congreso para que éste lo revise, analice y emita su dictamen de aprobación o no aprobación de la cuenta pública del Estado y los municipios del año anterior. El Congreso tiene hasta el 15 de septiembre para enviar las observaciones a la Secretaría de la Contraloría General del Estado para que ésta exija la solventación de las mismas a las dependencias de gobierno. Las dependencias de gobierno acuerdan con el ISAF un programa de solventación de las observaciones.

En caso de que las dependencias de gobierno incumplan con la solventación de las observaciones en los plazos señalados por este organismo, el ISAF tiene la facultad de fincar responsabilidades resarcitorias y de promover ante las autoridades competentes (Congreso del Estado, Contraloría General del Estado, Contralorías municipales, Supremo Tribunal de Justicia del Estado), el fincamiento de responsabilidades. EL ISAF sólo está facultado para obligar a resarcir o reparar el daño causado a la hacienda pública. La única instancia capaz de sancionar administrativamente, es decir, amonestar, inhabilitar, sancionar económicamente, o suspender de su cargo a los funcionarios públicos es la



Contraloría del Estado. Los delitos del fuero común son competencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

### *3.3.3 Conclusión*

La conclusión en este tercer capítulo es que las instituciones juegan un papel determinante en la fiscalización de las cuentas públicas. El marco institucional es esencial para entender la manera en que el Estado rinde cuentas a la sociedad. Es decir, el proceso o el modo en que el gobierno rinde cuentas a la sociedad está asociado con las reglas de juego de las instituciones y con el modo en que estas instituciones se organizan e interactúan entre sí. Los gobiernos divididos han hecho posible la aprobación de leyes en materia de fiscalización superior que fomentan la transparencia y buscan evadir la opacidad en el proceso de rendición de cuentas. Asimismo, los gobiernos unitarios donde prevalece un solo partido han dado y siguen dando pie a la corrupción y la opacidad a la hora de rendir cuentas.<sup>54</sup> Las transiciones de un gobierno a otro, la alternancia, la dinámica misma de las instituciones políticas apuntan hacia un proceso de democratización cada vez mayor. Por otro lado, los medios de comunicación y el involucramiento de la sociedad en la cosa pública generan un sistema de pesos y contrapesos en los que se ve favorecida la democracia. Porque si bien en cierto que actualmente la rendición de cuentas no es como debiera ser, tampoco puede argumentarse que la fiscalización está peor o igual que hace 20 años en los tiempos de los gobiernos unitarios.

---

<sup>54</sup> Sobre la opacidad, véase Auditoría Superior de la Federación (2008).

## **CAPÍTULO 4. LAS OBSERVACIONES, LAS SOLVENTACIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS DE SANCIÓN EN CINCO DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL**

Una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático es la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción (Casar, Marván y Puente 2010).

El Objetivo que se persigue en este capítulo es revisar y analizar las observaciones, así como las solventaciones y procedimientos de sanción en el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de la Contraloría General, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura. Esto a partir de los informes de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Estatal 2004-2010. Las preguntas de investigación en este capítulo son: 1) ¿qué tipo de observaciones, forma de solventaciones y procedimientos de sanción se realizaron durante el periodo 2004-2010 en el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de la Contraloría General, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura? 2) ¿Ha evolucionado el número de las observaciones en los años que conforman dicho periodo? 3) ¿Cómo se compara el número de observaciones con el presupuesto ejercido? Las hipótesis o respuestas tentativas a estas preguntas de inicio son que 1) las observaciones, las solventaciones y los procedimientos de sanción en el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de la Contraloría General, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura durante el periodo 2004-2010 son un mecanismo ambiguo que deja las ventanas abiertas a la malversación de fondos públicos. 2) El número de observaciones y las observaciones pendientes de solventar han evolucionado de tal manera que presentan un incremento progresivo en cada año del periodo estudiado. 3) El incremento de las observaciones está relacionado con el presupuesto ejercido: a mayor presupuesto ejercido, mayor número de observaciones y también con el bajo número de sanciones en el periodo: a mayor número de sanciones, menos observaciones se generan en cada año y se reduce el número de observaciones pendientes de solventar.

#### 4.1 El formato del Informe de Resultados

Con la reforma de 11 de julio del 2005 al artículo 67 (adición del inciso F) de la constitución de Sonora se transmuta la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) hacia el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). En ese inciso se dan a conocer las nuevas facultades del nuevo Instituto.<sup>55</sup> Esta evolución transformó substancialmente el formato en el que se venían presentando los resultados de la revisión de las cuentas públicas municipales y las del gobierno estatal. En consecuencia, el formato del informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas del Estado que emitía la antigua CMH también experimentó cambios con el nuevo formato del ISAF.

El viejo formato empleado por la CMH que puede denominarse de *Dictamen* vio su fin en el último informe de la revisión de la cuenta pública estatal 2004, el cual fue presentado ante el Congreso en agosto del 2005.<sup>56</sup> Pese a que este informe aparece firmado por Eugenio Pablos Antillón, primer Auditor Mayor del ISAF, el formato seguía siendo el de la vieja CMH, pues está respaldado por ésta como consta en la hoja de presentación del mismo.

El nuevo formato de la revisión de las cuentas públicas estatales es el de *Informe de Resultados*. El primer informe de resultados de la cuenta pública estatal fue el correspondiente al ejercicio fiscal 2005, mismo que fue publicado y presentado por el ISAF en agosto del 2006. El nuevo formato desglosa a detalle cada uno de los apartados en los que se divide la revisión de las cuentas públicas, lo que permite mayor claridad en la información presentada. A diferencia del viejo formato que carecía de paginación, el nuevo formato presenta una paginación adecuada y evalúa aspectos de la cuenta pública estatal que anteriormente no eran evaluados, tales como el cumplimiento de metas por poderes, dependencias, organismos autónomos y entidades, y el cumplimiento de metas por programa.

El viejo formato tampoco incluía un listado detallado del número de observaciones hechas y el progreso de las solventaciones a las observaciones correspondientes a esa

---

<sup>55</sup> *Boletín Oficial* del 11 de julio de 2005.

<sup>56</sup> La revisión de la cuenta pública estatal 2004 aparece con el título de *Informe de Resultados*, pero en realidad pertenece aún al viejo formato de *Dictamen* característico de los realizados por la CMH. Los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas estatales precedentes al del 2004 tienen el nombre de *Dictamen*.

cuenta pública estatal; y menos aún contenía la lista de las observaciones pendientes de solventación de las cuentas públicas anteriores. Todas estas desventajas y defectos quedaron subsanados en el nuevo formato del informe de la revisión de las cuentas públicas del Estado, a partir del Informe de Resultados de la Cuenta Pública Estatal 2005. Desde el 2005 al 2010 los Informes de Resultados de la Revisión de las Cuentas Públicas del Estado de Sonora utilizan este nuevo formato.

Los informes de resultados de la revisión de cuenta pública del Estado que hasta la fecha se encuentran publicados en la página web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización corresponden a las cuentas públicas estatales de los años que van del 2000 al 2009. Los Informes de Resultados que elabora el instituto están disponibles en formato PDF y pueden ser descargados para su consulta; además, tienen una extensión que oscila entre las 215 y las 459 hojas. Para una mejor relación de los informes de resultados que publica el ISAF, a continuación se presenta el año del ejercicio fiscal al que corresponden, su extensión en páginas y fecha de emisión:

Cuadro 9:  
Informes de Resultados 2004-2010

<i>Informe de Resultados de Revisión de Cuenta Pública</i>	<i>No. de Páginas</i>	<i>Tomos</i>	<i>Fecha de publicación</i>
2004	459	1	Agosto del 2005
2005	215	2	30 de agosto del 2006
2006	355	2	30 de agosto del 2007
2007	247	2	29 de agosto del 2008
2008	306	2	28 de agosto del 2009
2009	297	3	30 de agosto del 2010
2010	358	2	30 de agosto del 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

#### **4.2 Las observaciones en cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2010**

La muestra de las cinco instituciones de gobierno analizadas (Ejecutivo del Estado, Secretaría de la Contraloría General, Secretaría de Gobierno, SIDUR y SEC) en los informes de resultados arroja suficiente luz sobre los problemas de rendición de cuentas existentes en la fiscalización que se les aplica. La revisión de las cuentas públicas de estas entidades de gobierno proporciona información programática, contable, presupuestal o sobre verificación física del cumplimiento de obra. Gran parte de esta información versa

sobre comparación de eficiencias y evaluación del desempeño. En el presente capítulo se estudian las observaciones que se hacen a cada dependencia de gobierno en relación al ejercicio presupuestal que maneja y qué cantidad y porcentaje de observaciones son solventadas, además de aquellas observaciones que quedaron pendientes. Para lograr lo anterior, las observaciones se dividen temáticamente según las siguientes categorías o tipologías de observaciones que han sido tomadas de Pineda Pablos y Salazar Adams (2008), a excepción de la de Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI) que es de autoría propia:

- a) *Incumplimiento de Metas (IM)*. Se trata de las observaciones sobre los casos de incumplimiento de las metas fijadas o modificaciones de las mismas, que hacen caso omiso de la normatividad vigente. En el informe de resultados no se menciona el documento previo donde están las metas originales que permite distinguir en los informes trimestrales si fueron cambiadas.
- b) *Irregularidades en la Asignación de Contratos (IAC)*. Son las observaciones donde no hay documentación que respalde la licitación pública de una determinada obra, o en aquellas obras donde no se presenten contratos ni cotizaciones.
- c) *Irregularidades en la Obra Pública (IOP)*. Cuando no se concluyeron las obras programadas, se presente acta de entrega-recepción extemporánea de la obra o el expediente técnico está incompleto.
- d) *Gastos no Comprobados (GNC)*. Son las observaciones referidas a las ocasiones en las que no se presentan las facturas y los recibos que respaldan los gastos efectuados por una dependencia.
- e) *Gastos no Autorizados (GNA)*. Cuando los gastos no corresponden a la partida o entidad a la que fueron asignados.
- f) *Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI)*. Se refiere a las observaciones que se hacen sobre la omisión de procedimientos que deben seguir las dependencias en relación a los plazos y al contenido del programa de la presentación de los informes trimestrales del ejercicio fiscal correspondiente.

Las categorías de observaciones de los incisos “a” y “c” se refieren a la eficiencia en la administración pública de cada dependencia. La “b” tiene que ver con la discrecionalidad en las contrataciones externas. La “d” y la “e” pudieran ser atribuidas a actos de corrupción. Por último, para ver el impacto financiero y presupuestal que tienen las observaciones sobre el presupuesto que ejerce cada dependencia se separan las observaciones que no tienen un monto presupuestal de las que sí lo tienen; las observaciones con monto pueden ser cuantificadas y comparadas con el monto presupuestal ejercido por cada dependencia. Las observaciones cuantificadas ayudan a observar el monto presupuestal afectado por las observaciones.

#### *4.2.1 Ejecutivo del Estado*

Esta dependencia de gobierno ejecutó un total de 22 programas enmarcados en 94 metas. El Ejecutivo del estado para llevar a cabo las políticas de gobierno programadas y desempeñar sus actividades ejerció durante el 2004 de modo global un presupuesto de 83 millones 769 mil pesos. Este monto refleja un incremento del 6% (5 millones 37 mil pesos) respecto del presupuesto original aprobado por el Congreso para esta dependencia que fue de 78 millones 732 mil pesos (ISAF-Sonora 2005, 11).

En el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2004 no aparecen observaciones sobre anomalías, uso indebido de los recursos públicos o de saldos no justificados bajo la leyenda “en cuanto al ejercicio del presupuesto de egresos, en esta Secretaría, no existen observaciones de que hacer mención” (ISAF-Sonora 2005, 232).

Durante el 2005 el Ejecutivo del Estado dispuso de un presupuesto inicial aprobado por el Congreso de 91 millones 413 mil pesos. El presupuesto ejercido por esta dependencia fue de 105 millones 700 mil pesos. Esta última cantidad significa una diferencia del 15.6% (14 millones 287 mil pesos) por encima del presupuesto inicial (ISAF-Sonora 2006, 31).

Al revisar el apartado V del Informe de Resultados 2005 titulado “Observaciones derivadas de la Revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Estatal” referido a las observaciones de este ejercicio fiscal, no se encuentran observaciones al Ejecutivo del Estado (ISAF-Sonora 2006, 91).

Para el 2006, el Ejecutivo del Estado dispuso de un presupuesto autorizado por la cantidad de 105 millones 089 mil pesos. Ejerciendo un presupuesto de 121 millones 756 mil pesos. Esta última cantidad es 15.9% (16 millones 667 mil pesos) superior al presupuesto autorizado (ISAF-Sonora 2007, 46).

El Informe de Resultados 2006 no presenta ninguna observación al Ejecutivo del Estado, pues declara textualmente que “al desarrollar el programa de trabajo mencionado anteriormente en cuanto al ejercicio del presupuesto de egresos, en ésta Secretaría, no existen observaciones a que hacer mención” (ISAF-Sonora 2007, 126).

En el apartado “Egresos” del Informe de Resultados 2007, se encuentra un “Comparativo de Egresos por clasificación administrativa”. En ese cuadro se encuentra desplegada la información sobre los presupuestos de egresos. El Ejecutivo del Estado obtuvo un presupuesto autorizado por la cantidad de 116 millones 122 mil pesos, pero el presupuesto finalmente ejercido por la dependencia fue de 126 millones 390 mil pesos. Esta última cifra presenta un excedente del 8.8% (10 millones 268 mil pesos) respecto al presupuesto autorizado (ISAF-Sonora 2008, 45).

Según el Informe de Resultados 2007 en el apartado V titulado “Observaciones derivadas de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública”, el Ejecutivo del Estado no presenta observaciones de las cuales hacer mención sobre el ejercicio del presupuesto de egresos por parte de esta dependencia de gobierno (ISAF-Sonora 2008, 125).

Durante el ejercicio fiscal 2008, el Ejecutivo del Estado recibió un presupuesto aprobado por la cantidad de 123 millones 565 mil pesos. A lo largo del año este presupuesto inicial fue modificándose hasta quedar en un presupuesto ejercido por esta dependencia de 137 millones 877 mil pesos. El presupuesto ejercido presenta una diferencia del 11.6% (14 millones 312 mil pesos) en comparación con el presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2009a, 50).

En el apartado V del Informe de Resultados 2008 que lleva por título “Observaciones derivadas de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2008”, no existen observaciones al Ejecutivo del Estado que se deriven de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de esta dependencia (ISAF-Sonora 2009a, 143).

El Ejecutivo del Estado recibió del Congreso del Estado para el ejercicio fiscal 2009 un presupuesto aprobado por la cantidad de 131 millones 702 mil pesos. Al finalizar el año,

la dependencia ejerció un presupuesto de 140 millones 245 mil pesos. El presupuesto ejercido fue 6.5% (8 millones 543 mil pesos) mayor comparado con el presupuesto autorizado inicialmente (ISAF-Sonora 2010b, 54).

El apartado V titulado “Observaciones derivadas de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2009” del Informe de Resultados 2009 no exhibe observaciones para esta dependencia de gobierno (ISAF-Sonora 2010b, 152).

En el ejercicio fiscal 2010, al Ejecutivo del Estado le fue autorizado por el Congreso un presupuesto de 134 millones 982 mil pesos. Al finalizar el año, dicha dependencia ejerció un presupuesto por la cantidad de 260 millones 442 mil pesos. El presupuesto ejercido fue del 92.9% (125 millones 460 mil pesos) más en relación al presupuesto autorizado (ISAF-Sonora 2011b, 56).

El Informe de Resultado 2010 no presenta ninguna observación al Ejecutivo del Estado que pudieran haberse derivado de la revisión del ejercicio fiscal correspondiente (ISAF-Sonora 2011b, 153).

**Cuadro 10:**  
Relación entre el presupuesto de egresos, las observaciones y las solventaciones en el Ejecutivo del Estado (2004-2010)

Año	PA	PE	VA	VR/%	O	OS	OPS	MO	Impacto
2004	78,732,000	83,769,000	5,037,000	6.4	0	0	0	0	0.00%
2005	91,413,000	105,700,000	14,287,000	15.6	0	0	0	0	0.00%
2006	105,089,000	121,756,000	16,667,000	15.9	0	0	0	0	0.00%
2007	116,122,000	126,390,000	10,268,000	8.8	0	0	0	0	0.00%
2008	123,565,000	137,877,000	14,312,000	11.6	0	0	0	0	0.00%
2009	131,702,000	140,245,000	8,543,000	6.5	0	0	0	0	0.00%
2010	134,982,000	260,442,000	125,460,000	92.9	0	0	0	0	0.00%
<b>Totales</b>	<b>781,605,000</b>	<b>976,179,000</b>	<b>194,574,000</b>	<b>24.9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.00%</b>
PA= Presupuesto Aprobado									
PE= Presupuesto Ejercido									
VA= Variación Absoluta									
VR/% = Variación Relativa/Porcentaje									
O= Observaciones									
OS= Observaciones Solventadas									
OPS= Observaciones Pendientes de Solventación									
MO= Observaciones con Monto									

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.



En el cuadro anterior puede evidenciarse que el Ejecutivo del Estado no generó observaciones durante los años 2004 al 2010. En el 2004 esta dependencia ejerció el menor presupuesto y en el 2010 el mayor. La variación absoluta<sup>57</sup> más alta tuvo lugar en el 2010 (92.9%) y la más baja en el 2004 (6.4%). No existe impacto presupuestal resultante de observaciones con monto financiero.

#### *4.2.2 La Secretaría de Gobierno*

La Secretaría de Gobierno cuenta con 22 unidades responsables. Durante el 2004 esta dependencia ejecutó 24 programas consistentes en el cumplimiento de 552 metas. El presupuesto inicial autorizado para esta dependencia del gobierno estatal durante ese año fue de 576 millones 978 mil pesos, de los cuales sólo se ejercieron 289 millones 626 mil pesos. La variación fue del 50% (287 millones 352 mil pesos) menos en relación al original (ISAF-Sonora 2005, 13).

El informe de Resultados 2004 no presenta observaciones negativas sobre cantidades faltantes o no justificadas. Por el contrario, el informe únicamente aclara que en el desarrollo de los programas no existen elementos negativos de los cuales hacer mención, pues “los resultados obtenidos fueron satisfactorios” (ISAF-Sonora 2005, 233).

En el ejercicio fiscal correspondiente al 2005 esta dependencia de gobierno recibió un presupuesto inicial aprobado de 307 millones 753 mil pesos. El presupuesto final ejercido por esta secretaría fue de 342 millones 291 mil pesos. Este monto muestra un aumento del 11.2% (34 millones 538 mil pesos) respecto del presupuesto original (ISAF-Sonora 2006, 31).

Siguiendo el informe de resultados 2005, a la Secretaría de Gobierno se le hizo solamente una observación que entra en la clasificación de observaciones de Gastos no Comprobados (GNC). Los gastos no comprobados en esta observación ascienden a 2 millones 071 mil 117 pesos (ISAF-Sonora 2006, 91-92).

Durante el ejercicio fiscal 2006, la Secretaría de Gobierno recibió un presupuesto aprobado de 379 millones 746 mil pesos. Sin embargo, la dependencia ejerció un

---

<sup>57</sup> La variación absoluta (VA) es la diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido expresada en términos monetarios. La variación relativa (VR/%) es dicha variación, pero expresada en términos porcentuales.

presupuesto de 458 millones 610 mil pesos. Ésta cantidad refleja un incremento del 20.8% (78 millones 864 mil pesos) (ISAF-Sonora 2007, 46).

El Informe de Resultados 2006 especifica que al desarrollarse el Programa de Trabajo sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobierno, se derivaron 17 observaciones que fueron solventadas en su totalidad. No se menciona el tipo de observaciones que se hicieron ni tampoco en qué consistieron (ISAF-Sonora 2007, 126).

En el 2007 la Secretaría de Gobierno recibió un presupuesto aprobado de 408 millones 524 mil pesos. A lo largo de ese año el presupuesto se modificó, de modo que el presupuesto realmente ejercido por esta dependencia fue de 440 millones 780 mil pesos. El presupuesto ejercido refleja un incremento del 7.9% (32 millones 256 mil pesos) respecto del presupuesto autorizado (ISAF-Sonora 2008, 45).

El Informe de Resultados 2007 presenta 11 observaciones derivadas de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobierno. Hasta la fecha de publicación del informe fueron solventadas 10 y 1 quedó pendiente de solventación. La observación que quedó pendiente de solventación se tipifica como de Gastos no Autorizados (GNA), pero no es de monto cuantificable (ISAF-Sonora 2008, 125).

Durante el ejercicio fiscal 2008 a la Secretaría de Gobierno le fue aprobado por el Congreso del Estado un presupuesto de 448 millones 684 mil pesos, aunque el presupuesto realmente ejercido por esta secretaría fue de 516 millones 129 mil pesos. Ésta última cantidad es 15% (67 millones 445 mil pesos) superior a la del presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2009a, 45).

El Informe de Resultados 2008 presenta 8 observaciones que resultaron del análisis del ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobierno. Hasta la fecha de publicación del Informe fueron solventadas 7 y una quedó pendiente de solventación. La observación vigente se categoriza como de Incumplimiento de Metas (IM) (ISAF-Sonora 2009a, 143).

La Secretaría de Gobierno recibió del Congreso para el ejercicio fiscal 2009, un presupuesto aprobado por la cantidad de 467 millones 274 mil pesos. Al finalizar el año, la dependencia ejerció un presupuesto de 473 millones 832 mil pesos. El presupuesto ejercido fue 1.4% (6 millones 558 mil pesos) mayor comparado con el presupuesto autorizado inicialmente (ISAF-Sonora 2010b, 54).

El Informe de Resultados 2009 muestra 8 observaciones que resultaron de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobierno. El Informe especifica que hasta la fecha de publicación del informe sólo han sido solventadas 4 y las 4 restantes quedaron sin solventar. La observación 1 es de Irregularidades en la Obra Pública (IOP), la 2, 3 y 4 corresponden a Gastos no Autorizados (GNA). La observación 3 está cuantificada por un monto de 11 millones 585 mil 754 pesos (ISAF-Sonora 2010b, 152-153).

Durante el ejercicio fiscal correspondiente al 2010, la Secretaría de Gobierno obtuvo un presupuesto autorizado del Congreso por un monto de 632 millones 337 mil pesos. Este presupuesto fue recibiendo cambios al término del año, de tal manera que el presupuesto ejercido realmente por esta dependencia fue de 507 millones 548 mil pesos. Ésta última cantidad es -19.7% menor (-124,789) en referencia con el presupuesto autorizado inicialmente (ISAF-Sonora 2011b, 56).

El Informe de Resultados 2010 menciona que se derivaron 8 observaciones para la Secretaría de Gobierno como consecuencia de la revisión de ejercicio del presupuesto de egresos de esta dependencia. Las 8 observaciones fueron totalmente solventadas. No se dice en qué consistieron las observaciones ni tampoco de qué modo fueron solventadas (ISAF-Sonora 2011b, 153).

**Cuadro 11:**  
Relación entre el presupuesto de egresos, las observaciones y las solventaciones en la Secretaría de Gobierno (2004-2010)

<b>Año</b>	<b>PA</b>	<b>PE</b>	<b>VA</b>	<b>VR/%</b>	<b>O</b>	<b>OS</b>	<b>OPS</b>	<b>MO</b>	<b>Impacto</b>
2004	576,978,000	289,626,000	-287,352,000	-49.8	0	0	0	0	0.00%
2005	307,753,000	342,291,000	34,538,000	11.2	1	0	1	2,071,117	0.61%
2006	379,746,000	458,610,000	78,864,000	20.8	17	17	0	0	0.00%
2007	408,524,000	440,780,000	32,256,000	7.9	11	10	1	0	0.00%
2008	448,684,000	516,129,000	67,445,000	15.0	8	7	1	0	0.00%
2009	467,274,000	473,832,000	6,558,000	1.4	8	4	4	0	0.00%
2010	632,337,000	507,548,000	-124,789,000	-19.7	8	8	0	0	0.00%
<b>Totales</b>	<b>3,221,296,000</b>	<b>3,028,816,000</b>	<b>-192,480,000</b>	<b>-6.0</b>	<b>53</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>2,071,117</b>	<b>0.61%</b>
<b>PA= Presupuesto Aprobado</b>									
<b>PE= Presupuesto Ejercido</b>									
<b>VA= Variación Absoluta</b>									
<b>VR/% = Variación Relativa/Porcentaje</b>									
<b>O= Observaciones</b>									
<b>OS= Observaciones Solventadas</b>									
<b>OPS= Observaciones Pendientes de Solventación</b>									
<b>MO= Observaciones con Monto</b>									
<b>Impacto= Afectación de las OM sobre el PE en términos porcentuales</b>									

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

En esta gráfica se ve claramente que durante los años 2004-2010, la Secretaría de Gobierno generó un total de 53 observaciones, de las cuales 46 fueron solventadas y 7 quedaron pendientes. La cantidad más grande de observaciones del periodo para esta dependencia se observó en el 2006, aunque todas fueron solventadas; y la menor cantidad de observaciones se presentó en los años 2008 al 2010 con 8 observaciones por cada año, pero únicamente en el 2010 se solventaron las generadas en este año. Por otro lado, esta dependencia ejerció el mayor presupuesto del periodo en el 2008 y el menor en el 2004. La variación absoluta, o diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido fue mayor en el 2006 (20.8%) y menor en el 2004 (-49.8%). La única observación con monto financiero para esta secretaría se generó en el 2005, por la cantidad de 2 millones 071 mil 117 pesos. El impacto de la observación con monto sobre el total del presupuesto ejercido en el periodo fue de 0.61%.

#### *4.2.3 Secretaría de la Contraloría General*

Esta Secretaría del Gobierno estatal es la encargada de vigilar que en todas las dependencias de gobierno, así como en los organismos paraestatales que reciben recursos públicos, apliquen esos fondos con la mayor transparencia posible y que las metas que se hayan fijado en los programas de dichas entidades sean cumplidas de manera oportuna y correcta. Además, es la responsable de aplicar sanciones a las dependencias de gobierno o secretarías y organismos paraestatales en el caso de que éstas incumplan con la normatividad establecida en la aplicación del presupuesto recibido del gobierno (ISAF-Sonora 2005, 21)

La Contraloría General cuenta con 9 unidades responsables. Durante el 2004 se estructuraron 8 programas integrados por un total de 157 metas. El presupuesto inicial que le fue autorizado para ejecutar estos programas fue de 34 millones 910 mil pesos, pero se ejercieron 44 millones 220 mil pesos. Esta variación del 27% (9 millones 310 pesos) fue superior respecto al monto original autorizado (ISAF-Sonora 2005, 21-22).

El Informe de Resultados 2004 no presenta observaciones de las cuales hacer mención sobre el desarrollo del programa de trabajo de esta dependencia en relación al ejercicio del presupuesto (ISAF-Sonora 2005, 238).

En el 2005 la Secretaría de la Contraloría General contó con un presupuesto aprobado de 44 millones 642 mil pesos. El monto ejercido finalmente por esta dependencia fue de 56

millones 496 mil pesos. Esta última cifra presenta una diferencia del 26.6% (11 millones 854 mil pesos) arriba del presupuesto inicial autorizado (ISAF-Sonora 2006, 31).

La Secretaría de la Contraloría General no presenta observaciones según puede observarse en el Informe de Resultados 2005 (ISAF-Sonora 2006, 92).

En el 2006 la Secretaría de la Contraloría General obtuvo un presupuesto autorizado de 56 millones 098 mil pesos. No obstante, el presupuesto ejercido finalmente fue de 69 millones 540 mil pesos. El presupuesto ejercido es 24% mayor (13 millones 442 mil pesos) al presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2007, 46).

El Informe de Resultados 2006 dice que al desarrollarse el Programa de Trabajo sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría de Contraloría General, se generaron 5 observaciones relevantes que fueron solventadas a cabalidad. No se menciona el tipo de observaciones ni el contenido de las mismas (ISAF-Sonora 2007, 128).

Durante el ejercicio fiscal 2007, la Secretaría de la Contraloría General recibió un presupuesto autorizado de 66 millones 429 mil pesos. Al finalizar el año el presupuesto inicial fue modificándose, de tal modo que el presupuesto ejercido finalmente por esta dependencia de gobierno fue de 70 millones 616 mil pesos. El presupuesto ejercido superó al original autorizado en un 6.3% (4 millones 187 mil pesos) (ISAF-Sonora 2008, 45).

Según el Informe de Resultados 2007, de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos por parte de la Secretaría de la Contraloría General resultaron 6 observaciones relevantes que posteriormente fueron solventadas totalmente. En el Informe no se encuentra especificación alguna sobre el contenido de las mismas (ISAF-Sonora 2008, 125).

Durante el ejercicio fiscal 2008, la Secretaría de la Contraloría General recibió un presupuesto autorizado de 74 millones 164 mil pesos. Al final del año esta cantidad se fue modificando dando lugar a un presupuesto ejercido de 90 millones 262 mil pesos. El presupuesto ejercido manifiesta un incremento del 21.7% (16 millones 098 mil pesos) comparado con el presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2009a, 45).

El Informe de Resultados 2008 menciona que del resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública 2008 se desprendieron 5 observaciones que fueron más tarde solventadas satisfactoriamente en su totalidad (ISAF-Sonora 2009a, 144).

La Secretaría de la Contraloría General recibió del Congreso en el 2009 un presupuesto aprobado por la cantidad de 81 millones 392 mil pesos. Al finalizar el año, la

dependencia ejerció un presupuesto de 85 millones 456 mil pesos. El presupuesto ejercido fue 5% (4 millones 64 mil pesos) mayor en relación con el presupuesto aprobado al inicio (ISAF-Sonora 2010b, 54).

El Informe de Resultados 2009 menciona que se derivaron 5 observaciones de la revisión del ejercicio de presupuesto de egresos de la Contraloría General del Estado, pero que las 5 fueron solventadas totalmente (ISAF-Sonora 2010b, 155).

La Secretaría de la Contraloría General recibió del Congreso durante el ejercicio fiscal 2010, un presupuesto aprobado por la cifra de 86 millones 633 mil pesos. Al concluir el año, la dependencia ejerció un presupuesto de 90 millones 487 mil pesos. El presupuesto ejercido por esta Secretaría difiere del presupuesto autorizado, pues es 4.4% (3 millones 854 mil pesos) superior a éste último (ISAF-Sonora 2011b, 56).

Según el Informe de Resultados 2010, se derivaron 5 observaciones para la Secretaría de la Contraloría General, pero aclara que todas fueron solventadas. No se menciona el contenido de las observaciones solventadas ni de qué manera se solventaron (ISAF-Sonora 2011b, 156).

**Cuadro 12:**  
Relación entre el presupuesto de egresos, las observaciones y las solventaciones en la Secretaría de la Contraloría General (2004-2010)

Año	PA	PE	VA	VR/%	O	OS	OPS	MO	Impacto
2004	34,910,000	44,220,000	9,310,000	26.7	0	0	0	0	0.00%
2005	44,642,000	56,496,000	11,854,000	26.6	0	0	0	0	0.00%
2006	56,098,000	69,540,000	13,442,000	24.0	5	5	0	0	0.00%
2007	66,429,000	70,616,000	4,187,000	6.3	6	6	0	0	0.00%
2008	74,164,000	90,262,000	16,098,000	21.7	5	5	0	0	0.00%
2009	81,392,000	85,456,000	4,064,000	5.0	5	5	0	0	0.00%
2010	86,633,000	90,487,000	3,854,000	4.4	5	5	0	0	0.00%
<b>Totales</b>	<b>444,268,000</b>	<b>507,077,000</b>	<b>62,809,000</b>	<b>14.1</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.00%</b>
PA= Presupuesto Aprobado									
PE= Presupuesto Ejercido									
VA= Variación Absoluta									
VR/% = Variación Relativa/Porcentaje									
O= Observaciones									
OS= Observaciones Solventadas									
OPS= Observaciones Pendientes de Solventación									
MO= Observaciones con Monto									
Impacto= Afectación de las OM sobre el PE en términos porcentuales									

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

En el cuadro anterior puede notarse que la Secretaría de la Contraloría General presentó un total de 26 observaciones durante el periodo 2004-2010, mismas que fueron solventadas en su totalidad. En el año 2007 aparecen más observaciones (6) en relación a los años restantes del periodo (5 cada año), pero todas se solventaron.

El máximo presupuesto ejercido del periodo fue en el año 2010 y el menor en el 2004. La variación absoluta más alta tuvo lugar en el 2004 (26.7%) y la más baja en el 2010 (4.4%), esto en relación a los demás años del periodo. No se generaron observaciones con monto presupuestal para esta dependencia.

#### *4.2.4 Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología*

Esta Secretaría es la encargada de promover el Desarrollo Urbano en el Estado y de fomentar el cuidado del medio ambiente desde una perspectiva ecológica, así como incentivar el acceso a la vivienda. Esta dependencia cuenta con 19 unidades responsables. Para el ejercicio fiscal 2004 la SIUE planeó la ejecución de 21 programas y el cumplimiento de 575 metas (ISAF-Sonora 2005, 36).

En el presupuesto de egresos 2004 el Congreso del Estado le asignó a esta dependencia un presupuesto inicial de 819 millones 446 mil pesos, pero ejerció un monto de 859 millones 351 mil pesos. Esta cantidad representa un incremento del 5% (39 millones 905 mil pesos) en relación con el presupuesto original autorizado (ISAF-Sonora 2005, 36).

El informe 2004 aclara que la unidad responsable de este aumento en el gasto de la SIUE fue la Subsecretaría de Obras Públicas, a la que se le autorizaron originalmente 487 millones 18 mil pesos, pero que ejerció un monto superior al original de 518 millones 568 mil pesos. Esta variación superior equivale al 6%, es decir, 31 millones 550 mil pesos. No obstante, el capítulo del gasto que muestra mayor incremento es el de Inversiones para el Desarrollo con un presupuesto original de 719 millones 199 mil pesos y un presupuesto ejercido de 757 millones 494 mil pesos (ISAF-Sonora 2005, 36-37).

El Informe de Resultados 2004 puntualiza que al revisarse el ejercicio del presupuesto de egresos de la SIUE, esta dependencia presenta 2 observaciones sobre algunos puntos del programa, pero aclara que en los demás puntos del mismo los resultados que se obtuvieron fueron los esperados. La observación 1 se clasifica como de Gastos no Autorizados (GNA), mientras la 2 es sobre Irregularidades en la Obra Pública

(IOP) (ISAF-Sonora 2005, 243-244). Asimismo, la observación 1 aparece cuantificada por un monto de 17 mil 350 pesos.

En el 2005 la SIUE dispuso de un presupuesto aprobado de 807 millones 874 mil pesos. El presupuesto ejercido finalmente por esta dependencia se elevó a la cantidad de 1 mil 239 millones 765 mil pesos. Esta cantidad significa un aumento del 53.5% (431 millones 891 mil pesos) respecto al presupuesto inicial (ISAF-Sonora 2006, 31-32).

Siguiendo el Informe de Resultados 2005, la SIUE no presenta observaciones en el ejercicio de presupuesto de egresos (ISAF-Sonora 2006, 94).

El Informe de Resultados 2006 explica que las observaciones derivadas del análisis del Programa de Trabajo corresponden a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) anteriormente (del 2005 hacia atrás) denominada Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología (SIUE). Durante el ejercicio fiscal 2006, la SIDUR contó con un presupuesto aprobado de 1 mil 333 millones 499 mil pesos. Al final del año el presupuesto se fue modificando, de modo que el presupuesto ejercido realmente por esta dependencia fue de 1 mil 702 millones 527 mil pesos. El presupuesto ejercido incrementó 27.7% (369 millones 028 mil pesos) en relación con el inicial aprobado (ISAF-Sonora 2007, 46).

El Informe de Resultados 2006 menciona que se derivaron 14 observaciones relevantes durante la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la SIDUR, de las cuales fueron solventadas 10 a la fecha de la publicación del Informe, por lo que quedan pendientes de solventación 4 observaciones. Las 4 observaciones pertenecen a la clasificación de Irregularidades en la Obra Pública (IOP). Aparece una observación cuantificable, debido a un concepto pagado y no instalado por la cantidad de 109 mil 306 pesos (ISAF-Sonora 2007, 132).

Para el ejercicio fiscal el 2007, el Congreso del Estado asignó a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) un presupuesto de egresos aprobado de 783 millones 725 mil pesos, aunque posteriormente la dependencia ejerció un presupuesto de 1 mil 297 millones 209 mil pesos. Esta cantidad muestra un incremento del 65.5% (513 millones 484 mil pesos) en relación con el presupuesto inicialmente aprobado para esta secretaría (ISAF-Sonora 2008, 45).



Como resultado de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos por parte de la SIDUR, el Informe presenta 30 observaciones relevantes, de las cuales a la fecha de la publicación del Informe sólo fueron solventadas 21, las 9 observaciones restantes quedaron pendientes de solventación. Las 9 observaciones no solventadas son de Irregularidades en la Obra Pública (IOP). Las observaciones 3, 6 y 7 están cuantificadas con montos financieros respecto a conceptos pagados y no instalados que suman un total de 5 millones 280 mil 228 pesos (ISAF-Sonora 2008, 128-130).

El Congreso del Estado aprobó a la SIDUR, durante el ejercicio fiscal 2008, un presupuesto de egresos por la cantidad de 4 mil 644 millones 921 mil pesos. Al finalizar el año, el presupuesto ejercido finalmente por esta dependencia del gobierno estatal fue de 2 mil 803 millones 906 mil pesos. Este último presupuesto refleja un monto -39.6 % (1 mil 841 millones 015 mil pesos) menor que el presupuesto aprobado originalmente (ISAF-Sonora 2009a, 50).

De la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública 2008, el Informe de Resultados correspondiente presenta 47 observaciones derivadas del análisis del ejercicio del presupuesto de egresos de la SIDUR. A la fecha de publicación del informe fueron solventadas 27 y 17 quedaron pendientes de solventación. De las observaciones pendientes de solventación, 13 corresponden a Irregularidades en la Obra Pública (IOP), 3 son de Gastos no Comprobados (GNC) y 1 de Irregularidades en la Asignación de Contratos (IAC). Las observaciones 1, 3, 5, 6 y 10 de IOP están cuantificadas, cuya suma total da la cifra de 50 millones 226 mil 942 pesos (ISAF-Sonora 2009a, 148-158).

La SIDUR en el 2009 recibió del Congreso un presupuesto aprobado por la cantidad de 3 mil 121 millones 591 mil pesos. Al finalizar el año, la dependencia ejerció un presupuesto de 3 mil 901 millones 096 mil pesos. El presupuesto ejercido fue 25.0% (779 millones 505 mil pesos) más en relación con el presupuesto aprobado al inicio (ISAF-Sonora 2010b, 54).

El informe de Resultados 2009 dice que de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano se desprendieron 40 observaciones, de las cuales 18 fueron solventadas y 22 quedaron pendientes de solventación. De las 22 observaciones no solventadas, 14 fueron por Irregularidades en la Obra Pública (IOP), 2 por Incumplimiento de Metas (IM), 2 debido a Gastos no

Comprobados (GNC) y 4 más por Gastos no Autorizados (GNA). Las observaciones 1, 2, 9, 10, 11, 13, 20 fueron solventadas parcialmente a la fecha de publicación del Informe de Resultados 2009, quedando un monto total pendiente de solventación por la cantidad de 1 millón 246 mil 963 pesos. Las observaciones que aparecen con monto cuantificable son 1, 9, 15, 18 y 19 (ISAF-Sonora 2010b, 157-170).

La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano dispuso para el ejercicio fiscal 2010 de un presupuesto aprobado por el Congreso del Estado de 1 mil 705 millones 613 mil pesos. El presupuesto autorizado fue modificándose, de modo que al terminar el año el presupuesto ejercido realmente por esta dependencia fue de 2 mil 109 millones 784 mil pesos. Ésta última cantidad refleja 23.7% (404 millones 171 mil pesos) de incremento en relación al presupuesto original aprobado (ISAF-Sonora 2011b, 56).

El Informe de Resultados 2010 menciona que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano recibió 59 observaciones derivadas de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos. De las 59 observaciones sólo fueron solventadas 8 a la fecha de la publicación del Informe y 51 observaciones quedaron pendientes de solventación. Las observaciones que quedaron pendientes, 35 son de Irregularidades en la Obra Pública (IOP, 9 de ellas: 6, 10, 11, 14, 20, 21, 43, 22 y 38 con un monto total de 729 mil 236 pesos), 10 de Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI), 2 de Incumplimiento de Metas, 1 de Irregularidades de Asignación de Contratos (IAC), 2 de Gastos no Comprobados (GNC) (observaciones 2 y 32, por la cantidad de 17 millones 324 mil 828 pesos) y 1 de Gastos no Autorizados (GNA). La suma total de las 11 observaciones con monto financiero encontradas es de 18 millones 054 mil 064 pesos (ISAF-Sonora 2011b, 165-185). La observación 47 llama particularmente la atención por la temática de la misma, se trata de una obra que no fue construida en el lugar indicado ni comenzada aún en la fecha que el contrato especificaba su terminación:

En relación con la revisión efectuada durante el mes de junio de 2011 a diversas obras públicas reportadas con cifras al 31 de diciembre de 2010, a realizarse con recursos del Ramo 23 (Previsiones Salariales y Económicas) y ejecutarse bajo la modalidad de contrato, se determinó que 3 de ellas presentaron los expedientes técnicos incompletos. Asimismo, en la verificación física efectuada por personal de este Órgano Superior de Fiscalización en compañía del Sujeto Fiscalizado, se constató que

las referidas obras no habían sido realizadas aún cuando la fecha de conclusión pactada en los contratos ya había expirado, contraviniendo lo establecido en la normatividad. Cabe señalar que en la ubicación física señalada para llevar a cabo las obras en comento, fueron localizadas obras similares, apreciándose que las mismas ya existían con anterioridad y se encontraban en funcionamiento, razón por la cual desconocemos los motivos que originaron las contrataciones y pagos realizados” (ISAF-Sonora 2011b, 183).

**Cuadro 13:**  
Relación entre el presupuesto de egresos, las observaciones y las solventaciones en la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (2004-2010)

Año	PA	PE	VA	VR/%	O	OS	OPS	MO	Impacto
2004	819,446,000	859,351,000	39,905,000	4.9	2	0	2	17,350	0.00%
2005	807,874,000	1,239,765,000	431,891,000	53.5	0	0	0	0	0.00%
2006	1,333,499,000	1,702,527,000	369,028,000	27.7	14	10	4	109,306	0.01%
2007	783,725,000	1,297,209,000	513,484,000	65.5	30	21	9	5,280,228	0.41%
2008	4,644,921,000	2,803,906,000	-1,841,015,000	-39.6	44	27	17	50,226,942	1.79%
2009	3,121,591,000	3,901,096,000	779,505,000	25.0	40	18	22	1,246,963	0.03%
2010	1,705,613,000	2,109,784,000	404,171,000	23.7	59	8	51	18,054,064	0.86%
<b>Totales</b>	<b>13,216,669,000</b>	<b>13,913,638,000</b>	<b>696,969,000</b>	<b>5.3</b>	<b>189</b>	<b>84</b>	<b>105</b>	<b>74,934,853</b>	<b>3.09%</b>
<b>PA= Presupuesto Aprobado</b>									
<b>PE= Presupuesto Ejercido</b>									
<b>VA= Variación Absoluta</b>									
<b>VR/% = Variación Relativa/Porcentaje</b>									
<b>O= Observaciones</b>									
<b>OS= Observaciones Solventadas</b>									
<b>OPS= Observaciones Pendientes de Solventación</b>									
<b>MO= Observaciones con Monto</b>									
<b>Impacto= Afectación de las OM sobre el PE en términos porcentuales</b>									

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

Este cuadro muestra que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) durante el periodo 2004-2010 muestra un total de 189 observaciones, de las cuales 84 fueron solventadas y 105 quedaron pendientes. En el 2010 apareció el mayor número de las observaciones del periodo de las que quedaron la mayor parte sin solventar. En cambio, la menor cantidad de observaciones se originaron en el 2004 sin que se solventara alguna. El presupuesto aprobado más alto para esta dependencia se advierte en el 2008 y el más bajo en el 2005. El máximo presupuesto ejercido por esta secretaría se

presenta en el 2009 y el mínimo en el 2004. La mayor variación absoluta aparece en el 2007 (65.5%) y la mínima en el 2008 (-39.6%). El mayor impacto de las observaciones con monto fue en el 2008 con el 1.79% sobre el presupuesto ejercido por la SIDUR en este año y el menor impacto en el 2006 con el 0.01%. Las observaciones con monto financiero fueron 4 en total en todos los años del periodo, a excepción del 2005 que no presentó. El impacto de las observaciones con monto sobre el presupuesto ejercido es del 3.09%.

#### *4.2.5 Secretaría de Educación y Cultura*

El gasto de esta Secretaría corresponde a la mitad del estatal. Es la encargada de las actividades educativas, culturales y deportivas en el Estado. Durante el 2004 esta dependencia de gobierno que cuenta con 5 unidades responsables, presentó 2 programas con 84 metas a alcanzar. El congreso del Estado en su Presupuesto de Egresos para ese año autorizó para esta Secretaría un presupuesto original de 7 mil 298 millones 428 mil pesos. No obstante, el presupuesto ejercido finalmente por esta dependencia fue de 7 mil 755 millones 315 mil pesos. Esta cantidad representa una variación superior del 6% (456 millones 887 mil pesos) en relación a la original aprobada (ISAF-Sonora 2005, 28-29).

El Informe de Resultados 2004 detalla que la Subsecretaría de Operación Educativa fue la Unidad Responsable encargada de la educación básica en Sonora, que recibió y ejerció la mayor parte del presupuesto asignado a la SEC (ISAF-Sonora 2005, 29).

La única observación que aparece en el documento del Informe se refiere a Gastos no Comprobados por un monto de 31 millones 910 mil 022 pesos. El informe especifica que en los demás puntos del programa de actividades de la dependencia se lograron resultados satisfactorios (ISAF-Sonora 2005, 240).

En el ejercicio fiscal 2005, la SEC recibió un presupuesto aprobado por la cantidad de 7 mil 957 millones 433 mil pesos. El presupuesto que finalmente ejerció la dependencia fue de 8 mil 477 millones 057 mil pesos. Esta cantidad muestra un variación del 6.5% (519 millones 623 mil pesos) por encima del presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2006, 31-32).

La SEC presenta 3 observaciones sobre el ejercicio del presupuesto de egresos como consta en el Informe de Resultados 2005. De estas observaciones pendientes de solventación 2 versan sobre Incumplimiento de Metas y 1 sobre Gastos no Comprobados por un monto financiero de 11 millones 432 mil 155 pesos (ISAF-Sonora 2006, 93).

Durante el ejercicio fiscal 2006, la SEC dispuso de un presupuesto aprobado por la cantidad de 9 mil 146 millones 993 mil pesos. A lo largo del año esta cantidad se fue modificando, de tal manera que el presupuesto finalmente ejercido por esta dependencia fue de 9 mil 629 millones 058 mil pesos. Este último presupuesto muestra un aumento del 5.3% (482 millones 065 mil pesos) en relación al presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2007, 46).

El Informe de Resultados 2006 presenta 14 observaciones resultantes de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la SEC, de las cuales 8 fueron solventadas y quedaron 6 pendientes de solventación. De las 6 observaciones pendientes de solventación 3 son de Gastos no Autorizados (GNA) y 3 de Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI). La cifra total de los gastos no autorizados es de 927 mil 732 pesos (ISAF-Sonora 2007, 129-130).

Durante el ejercicio fiscal 2007, la SEC recibió un presupuesto autorizado de 9 mil 778 millones 072 mil pesos, en el transcurso del año se fue modificando esta cantidad hasta quedar en un presupuesto ejercido por la dependencia de 10 mil 827 millones 645 mil pesos. El presupuesto ejercido implica un aumento del 10.7% (1 mil 049 millones 573 mil pesos) sobre el presupuesto aprobado (ISAF-Sonora 2008, 45).

El Informe de Resultados 2007 presenta 12 observaciones como resultado del análisis del ejercicio del presupuesto de egresos de la SEC. Hasta la fecha de la publicación del Informe fueron solventadas 9 y 3 quedan pendientes de solventación. De las pendientes por solventar, 2 son sobre Gastos no Autorizados (GNA) y 1 de Incumplimiento de Metas. Las observaciones de GNA suman un monto de 19 millones 121 mil 998 pesos (ISAF-Sonora 2008, 126-127).

El Congreso del Estado aprobó en el Presupuesto de Egresos 2008 para la SEC un presupuesto de 10 mil 995 millones 016 mil pesos, cantidad que posteriormente se fue modificando en un presupuesto ejercido al final del año por la cantidad de 11 mil 540 millones 838 mil pesos. El presupuesto realmente ejercido presenta un incremento del 5.0% (545 millones 822 mil pesos) respecto al presupuesto aprobado inicialmente (ISAF-Sonora 2009a, 50).

El Informe de Resultados 2008 señala 7 observaciones sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la SEC, de las que únicamente 4 han sido solventadas y 3 quedan vigentes de solventación. De las observaciones pendientes de solventación, 2 corresponden

a Gastos no Comprobados (GNC) y 1 a Gastos no Autorizados. La suma de las observaciones cuantificadas es de 184 millones 843 mil 949 pesos (ISAF-Sonora 2009a, 144-145).

La Secretaría de Educación y Cultura para el 2009 dispuso de un presupuesto aprobado por el Congreso de 11 mil 648 millones 749 mil pesos. Al terminar el año, la dependencia ejerció un presupuesto de 12 mil 292 millones 913 mil pesos. La cantidad anterior supera en un 5.5% (644 millones 164 mil pesos) la presupuestada al inicio, por lo que la SEC contó con un presupuesto modificado de 12 mil 292 millones 913 mil pesos.

El Informe de Resultados 2009 presenta las observaciones que resultaron de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la SEC. Del análisis resultaron 13 observaciones para esta dependencia, de las que han sido solventadas a la fecha de publicación del Informe 9 y quedaron pendientes de solventación sólo 4. De las 4 no solventadas, 3 versan sobre Irregularidades en la Obra Pública (IOP) y 1 sobre Gastos no Comprobados. Dos observaciones están cuantificadas por un monto total de 1 millón 900 mil 281 pesos (ISAF-Sonora 2010b, 155-157).

La Secretaría de Educación y Cultura contó para el ejercicio fiscal 2010 con un presupuesto inicial aprobado por un monto de 12 mil 342 millones 807 mil pesos. Este presupuesto fue modificándose, de tal manera que al concluir el año, la SEC ejerció realmente un presupuesto por la cantidad de 13 mil 079 millones 428 mil pesos. El presupuesto ejercido es 6.0% (736 millones 621 mil pesos) mayor que el presupuesto aprobado originalmente (ISAF-Sonora 2011b, 56).

El Informe de Resultado 2010 relata que de la revisión del ejercicio del presupuesto de egresos de la SEC, se desprendieron 25 observaciones de las que hasta la fecha de publicación del Informe fueron solventadas 17, quedando pendientes de solventación 8 de ellas. De las 8 observaciones pendientes, 4 son de Gastos no Comprobados (GNC) con un monto financiero de 32 millones 540 mil 912 pesos y 4 sobre Irregularidades en la Obra Pública (IOP) (ISAF-Sonora 2011b, 157-159).

**Cuadro 14:**  
**Relación entre el presupuesto de egresos, las observaciones y las solventaciones**  
**en la Secretaría de Educación y Cultura (2004-2010)**

<b>Año</b>	<b>PA</b>	<b>PE</b>	<b>VA</b>	<b>VR/%</b>	<b>O</b>	<b>OS</b>	<b>OPS</b>	<b>MO</b>	<b>Impacto</b>
2004	7,298,428,000	7,755,315,000	456,887,000	6.3	1	0	1	31,910,022	0.41%
2005	7,957,433,000	8,477,056,000	519,623,000	6.5	3	0	3	11,432,155	0.13%
2006	9,146,993,000	9,629,058,000	482,065,000	5.3	14	8	6	927,732	0.01%
2007	9,778,072,000	10,827,645,000	1,049,573,000	10.7	12	9	3	19,121,998	0.18%
2008	10,995,016,000	11,540,838,000	545,822,000	5.0	7	4	3	184,843,949	1.60%
2009	11,648,749,000	12,292,913,000	644,164,000	5.5	13	9	4	1,900,281	0.02%
2010	12,342,807,000	13,079,428,000	736,621,000	6.0	25	17	8	32,540,912	0.25%
<b>Totales</b>	<b>69,167,498,000</b>	<b>73,602,253,000</b>	<b>4,434,755,000</b>	<b>6.4</b>	<b>75</b>	<b>47</b>	<b>28</b>	<b>282,677,049</b>	<b>2.60%</b>

**PA=** Presupuesto Aprobado

**PE=** Presupuesto Ejercido

**VA=** Variación Absoluta

**VR/% =** Variación Relativa/Porcentaje

**O=** Observaciones

**OS=** Observaciones Solventadas

**OPS=** Observaciones Pendientes de Solventación

**MO=** Observaciones con Monto

**Impacto=** Afectación de las OM sobre el PE en términos porcentuales

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

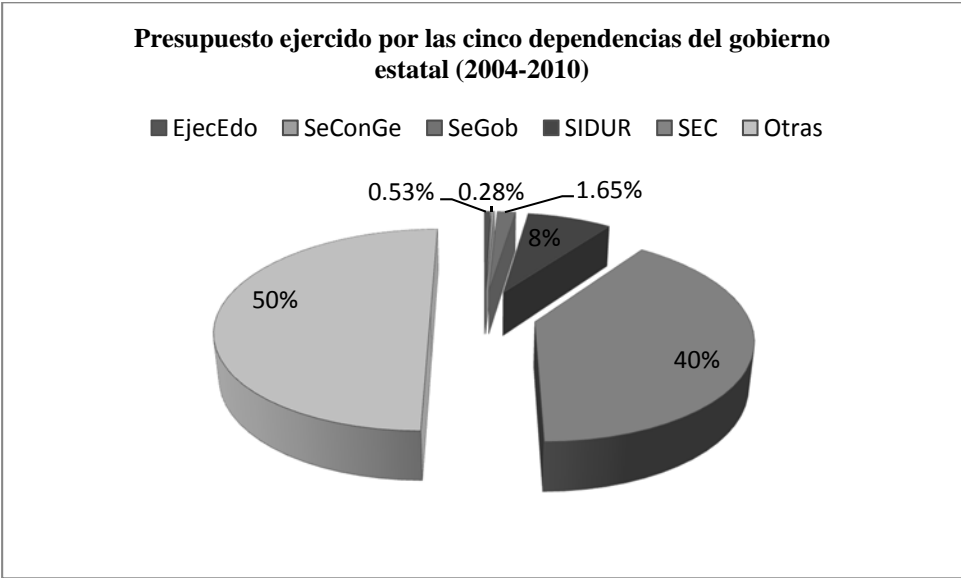
En el cuadro precedente, la Secretaría de Educación y Cultura recibió un total de 75 observaciones durante el periodo 2004-2010, de las cuales 47 fueron solventadas y 28 quedaron pendientes de solventación. El mayor número de observaciones del periodo para esta secretaría se presentó en el año 2010 y el menor en el 2004. El mayor presupuesto ejercido por esta dependencia tuvo lugar en el año 2010 y el menor en el 2004. La variación absoluta más alta se originó en el 2007 (10.7%) y la más baja en el 2006 (5.3%). Todos los años del periodo revelaron observaciones con monto, cuya suma fue de 282 millones 677 mil 049 pesos. El mayor impacto de las observaciones con monto sobre el presupuesto ejercido fue en el 2008 con el 1.60% y el menor en el 2006 con el 0.01%. El impacto del total de las observaciones con monto sobre el presupuesto ejercido por dicha dependencia durante el periodo fue de 2.60%.

Sobre el presupuesto ejercido por cada secretaría del gobierno estatal en el periodo 2004-10 se examinan algunos aspectos que vale la pena considerar, para posteriormente determinar qué relación tienen con las observaciones de cada dependencia.

De las cinco dependencias de gobierno estudiadas, la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) es la que más presupuesto ejerció en el periodo 2004-10 (\$73, 602, 253, 000, 40% del total del presupuesto de egresos ejercido por el gobierno del Estado en el periodo), pero cabe aclarar que la mayor parte de su presupuesto ejercido por la SEC se destina a

pagar la nómina de los maestros. A pesar de que esta dependencia recibe más presupuesto respecto a las demás, no es la dependencia que presentó el mayor número de observaciones. La segunda dependencia en ejercer la mayor parte del presupuesto para el gasto público es la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) con el 8% (\$13, 913, 638, 000) del total. La tercera que más ejerce presupuesto es la Secretaría de Gobierno con el 1.65% (\$3, 028, 816, 000). El Ejecutivo del Estado ocupa el cuarto lugar con 0.53% (\$976, 179, 000). En último lugar está la Secretaría de la Contraloría General con un porcentaje de 0.28% (\$195, 051, 391, 000). El resto de las dependencias de gobierno no tomadas en este estudio representan el 50% del total del presupuesto ejercido en el periodo por el gobierno del Estado (véase gráfica 1).

Gráfica 1:



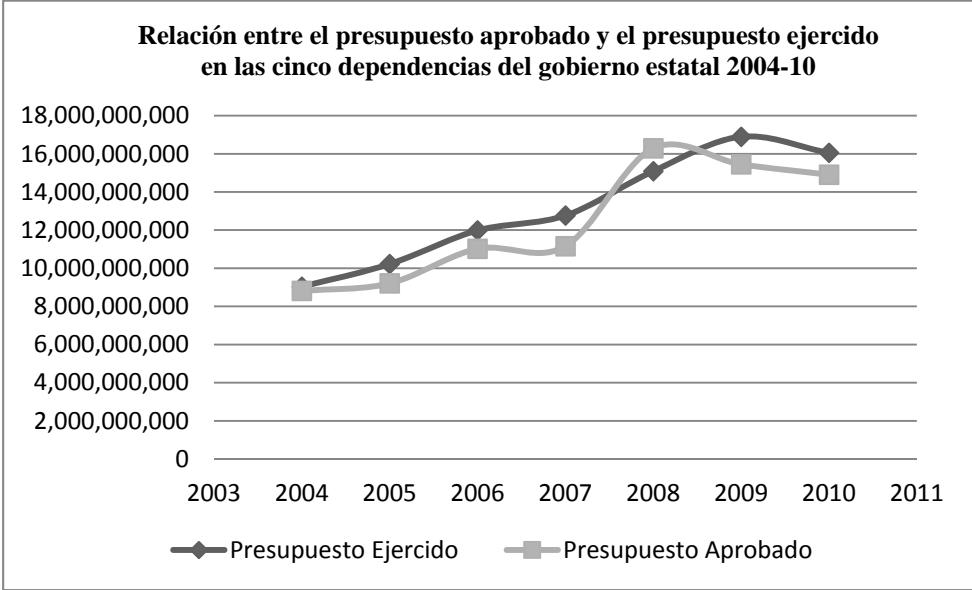
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

Se pasa ahora a hablar de la relación existente entre observaciones y el presupuesto ejercido durante el periodo que se está estudiando. Antes de pasar a hablar de esta relación es menester indicar que el presupuesto ejercido en todo el periodo fue superior al aprobado. Ambos presupuestos experimentaron un aumento progresivo del 2004 al 2010. La excepción para el presupuesto aprobado se da a partir del 2008 al 2010, pues en estos años el monto del presupuesto ejercido por las dependencias empieza a mostrar un descenso en relación a la tendencia opuesta observada anteriormente. La excepción para el presupuesto



ejercido fue en el 2010, año en el que comienza a disminuir el monto del presupuesto ejercido en relación a la tendencia precedente.

Gráfica 2:



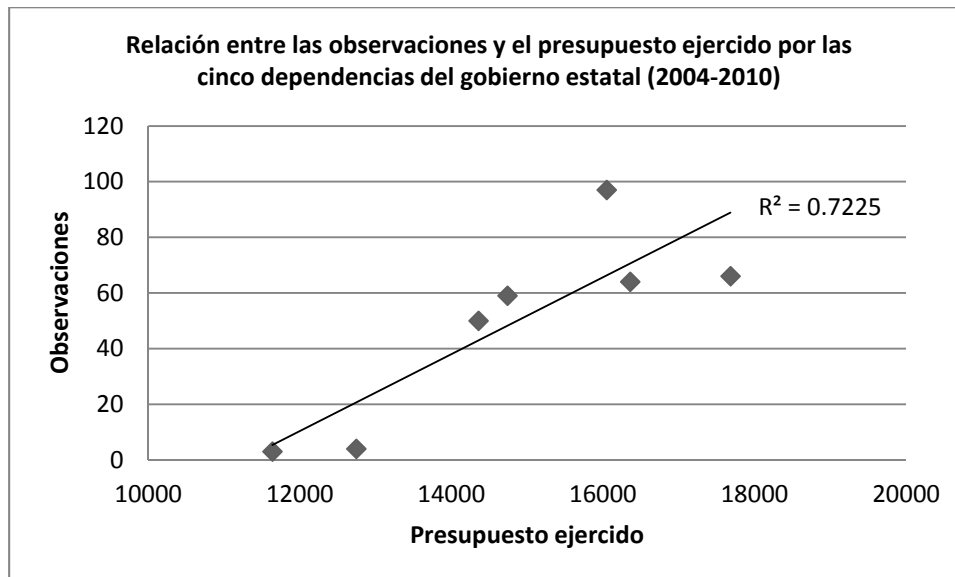
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

En esta gráfica puede verse que en el periodo analizado hubo un incremento tanto en el presupuesto ejercido como en el presupuesto aprobado en las cinco dependencias del gobierno del Estado. En el 2008 el presupuesto aprobado fue mayor que el ejercido, a diferencia de los demás años del periodo en los que el presupuesto ejercido fue mayor al autorizado. El incremento gradual del presupuesto aprobado y del ejercido del 2004 al 2010 es proporcional al que experimentan las observaciones en ese mismo periodo. La única excepción, el caso atípico del periodo, se dio en el ejercicio fiscal 2010, puesto que en este año el presupuesto ejercido por las cinco dependencias fue menor al del 2009 y el número de observaciones mayor. En este año no hubo la correspondencia a mayor presupuesto mayor número de observaciones como en los demás años del periodo.

En efecto, en todos los demás años analizados se constata el hecho de que entre más presupuesto ejerza una dependencia más observaciones recibe, a consecuencia de la revisión del ejercicio del presupuesto o del gasto que cada secretaría realiza para ejecutar sus respectivos programas. En síntesis, puede notarse que existe una correlación positiva

entre el presupuesto ejercido y el número de observaciones en cada una de las cinco dependencias del gobierno estatal durante el periodo (véase gráfica 3).

Gráfica 3:



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

Ahora, se pasa a analizar las categorías o tipos de observaciones y la cantidad de observaciones que comprende cada una de ellas; también se estudia qué tipo de categoría de observaciones es la más numerosa en los Informes de Resultados y en qué dependencias de gobierno se concentran estas categorías. Esto con el fin de establecer si ellas dejan abiertas ventanas de oportunidad para la desviación de fondos y el uso indebido de los recursos públicos.

La categoría de observaciones que tiene más presencia en los informes de resultados es la que corresponde a Irregularidades en la Obra Pública (IOP). Esta categoría engloba 84 observaciones, que en términos porcentuales equivale al 60% de un total de 140 observaciones susceptibles de clasificación, pues sólo fue posible clasificar las observaciones no solventadas que aparecen en los informes de resultados. La segunda categoría en importancia en cuanto al número de observaciones que incorporó fue la de Gastos no Autorizados (GNA) con 17 unidades y el 12.14%. En tercer lugar, está la categoría de Gastos no Comprobados (GNC) con 16 observaciones y el 11.43% del total. En cuarto lugar, se encuentra la de Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI) con 13

unidades y el 9.29% del total de las observaciones categorizadas. En quinto lugar, la categoría de Incumplimiento de Metas (IM) con 8 observaciones de este tipo y el 5.71% del total. Por último, ocupando el sexto sitio, la categoría de Irregularidades en la Asignación de Contratos (IAC) con 2 observaciones y el 1.43% del total (véase cuadro 15).

**Cuadro 15:**  
Categorías de observaciones con mayor presencia en los Informes de Resultados 2004-10

Dependencia de Gobierno	Periodo	IM	%	IAC	%	IOP	%	GNC	%	GNA	%	IDI	%	Todas	%
<i>Ejecutivo del Estado</i>	2004-10	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
<i>Secretaría de la Contraloría General</i>	2004-10	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
<i>Secretaría de Gobierno</i>	2004-10	1	0.71%	0	0.00%	1	0.71%	1	0.71%	4	2.86%	0	0.00%	7	5.00%
<i>Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano</i>	2004-10	4	2.86%	2	1.43%	76	54.29%	7	5.00%	6	4.29%	10	7.14%	105	75.00%
<i>Secretaría de Educación y Cultura</i>	2004-10	3	2.14%	0	0.00%	7	5.00%	8	5.71%	7	5.00%	3	2.14%	28	20.00%
<b>Totales</b>		<b>8</b>	<b>5.71%</b>	<b>2</b>	<b>1.43%</b>	<b>84</b>	<b>60%</b>	<b>16</b>	<b>11.43%</b>	<b>17</b>	<b>12.14%</b>	<b>13</b>	<b>9.29%</b>	<b>140</b>	<b>100%</b>
IM= Incumplimiento de Metas															
IAC= Irregularidades en la Asignación de Contratos															
IOP= Irregularidades en la Obra Pública															
GNC= Gastos no Comprobados															
GNA= Gastos no Autorizados															
IDI= Incumplimiento de Deberes Institucionales															

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

De lo anterior se desprende que las categorías IOP, GNA y GNC son las que presentan más ventanas de oportunidad para la malversación de fondos públicos y la corrupción intrainstitucional. Ello se debe a que son las únicas categorías que presentan monto presupuestal, aunque no todas las observaciones de estas tres categorías están cuantificadas (véanse los cuadros 15 y 17). Las tres categorías mencionadas anteriormente son las que tienen más presencia en los siete Informes de Resultados escrutados y se concentran particularmente en la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y en la Secretaría de Educación y Cultura. Las observaciones pertenecientes a la categoría IOP predominan en la SIDUR con 76 observaciones que equivalen al 54.29% del total de las observaciones categorizadas en las cinco dependencias durante el periodo. Las categorías GNA y GNC son más numerosas en la SEC con 8 observaciones de GNC equivalentes al 5.71% del total de las observaciones categorizadas y 7 observaciones de GNA que representan el 5% del total. Este par de dependencias son las más propensas a la malversación de recursos públicos, porque en ellas tienen lugar las observaciones con monto financiero. Las observaciones de tipo Daño Patrimonial no aparecen en ninguna parte de los Informes de Resultados y son precisamente este tipo de observaciones las que

hacen evidente la desviación o malversación de recursos públicos. Este último tipo de observaciones no halladas corresponderían a transferencias bancarias o gastos efectuados no conceptuados, ni reportados al ISAF.

La Oficina del Ejecutivo del Estado no recibió ninguna observación en el periodo analizado, por lo que hace pensar que ejerce los recursos públicos de manera eficiente y de que trata de predicar con el ejemplo. Lo mismo puede decirse de la Contraloría General del Estado, que durante el 2004 y el 2005 no obtuvo ninguna observación.

Las cinco dependencias de gobierno quedan ordenadas a continuación, según un orden de las que menos a las que más observaciones recibieron durante el periodo 2004 al 2010, con su respectivo porcentaje en relación al total de las observaciones de las cinco dependencias durante el periodo ya mencionado (véase cuadro 16).

Cuadro 16:  
Número de observaciones por dependencia

<b>Dependencia de Gobierno</b>	<b>Periodo</b>	<b>Observaciones</b>	<b>%</b>
<i>Ejecutivo del Estado</i>	2004-10	0	0.00%
<i>Secretaría de la Contraloría General</i>	2004-10	26	7.58%
<i>Secretaría de Gobierno</i>	2004-10	53	15.45%
<i>Secretaría de Educación y Cultura</i>	2004-10	75	21.87%
<i>Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano</i>	2004-10	189	55.10%
	<b>Totales</b>	<b>343</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

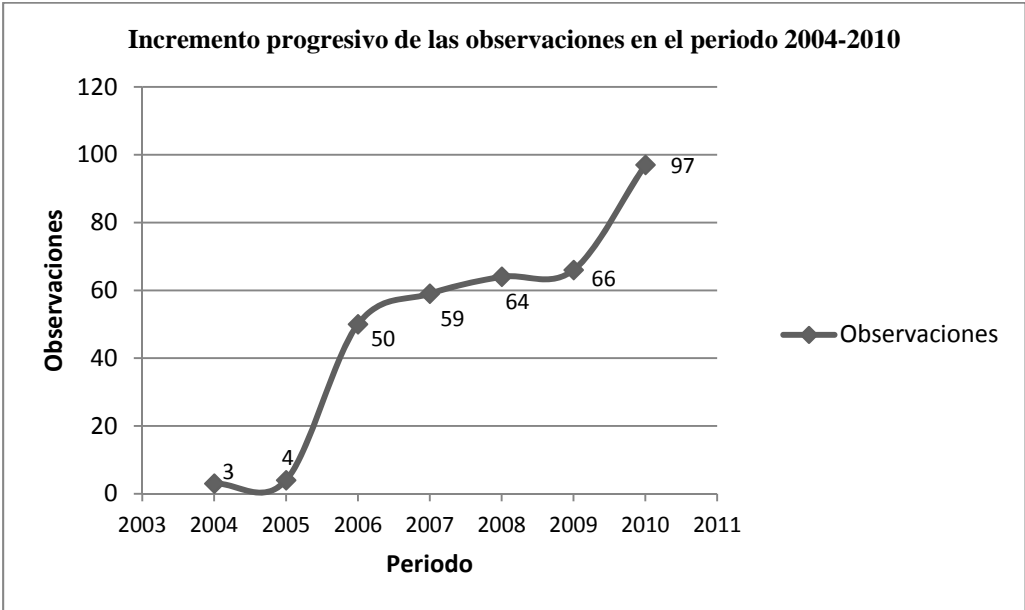
En el cuadro anterior, el Ejecutivo del Estado no presentó ninguna observación durante el periodo 2004-2010. La Secretaría de la Contraloría General recibió 26 observaciones equivalentes al 7.58%. La Secretaría de Gobierno: 53 observaciones, 15.45%. La Secretaría de Educación y Cultura: 75 observaciones, 21.87%. Y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano: 189 observaciones, 55.10% del total de las observaciones correspondientes al periodo antes mencionado.

Del análisis anterior se desprende que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) es la que tiene mayor número de observaciones en este periodo. Por el contrario, la dependencia que aparece sin observaciones es el Ejecutivo del Estado.

El Ejecutivo del Estado, La Secretaría de la Contraloría General del Estado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación y Cultura recibieron en el 2004 únicamente 3 observaciones; 4 observaciones

en el 2005; 50 observaciones en el 2006; 59 observaciones en el 2007; 64 observaciones en el 2008; 66 observaciones en el 2009; y 97 observaciones en el 2010. Es evidente que se ha ido incrementando gradualmente el número de observaciones derivadas de la revisión de la cuenta pública en el periodo 2004 al 2010 (véase gráfica 4).

Gráfica 4:



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010

Las observaciones que se encuentran cuantificadas en los Informes de Resultados 2004-10 son particularmente de tres tipos: las de Gastos no Comprobados (GNC), las de Gastos no Autorizados (GNA) y las de Irregularidades en la Obra Pública (IOP). La SIDUR percibió 21 observaciones de Irregularidades en la Obra Pública, lo cual representa el 48.84% del total de las observaciones con monto y 4 de Gastos no Comprobados equivalente al 9.3%. La SEC tuvo 10 observaciones de Gastos no Autorizados (23.26%), 6 de Gastos no Comprobados (23.26%) y 1 de Irregularidades en la Obra Pública (2.33%). Es decir, que las observaciones de la categoría IOP se concentran más en la SIDUR que en la SEC; las correspondientes a las de GNA aparecen sólo en la SEC y las de GNC se concentran más en la SEC que en la SIDUR y la Secretaría de Gobierno (véase cuadro 17).

**Cuadro 17:**  
**Tipología y porcentaje de las observaciones con monto financiero**

Dependencia	Periodo	Observaciones pendientes	Observaciones con monto	%	GNA	%	GNC	%	IOP	%	Monto
<i>EjecEdo</i>	2004-10	0	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	
<i>SeConGe</i>	2004-10	0	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	
<i>SeGob</i>	2004-10	7	1	2.33%	0	0.00%	1	2.33%	0	0.00%	\$ 2,071,117
<i>SIDUR</i>	2004-10	105	26	60.47%	0	0.00%	4	9.30%	21	48.84%	\$ 74,934,853
<i>SEC</i>	2004-10	28	16	37.21%	10	23.26%	6	13.95%	1	2.33%	\$ 282,677,049
	<b>Totales</b>	<b>140</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>23.26%</b>	<b>11</b>	<b>25.58%</b>	<b>22</b>	<b>51.16%</b>	<b>\$359,683,019</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

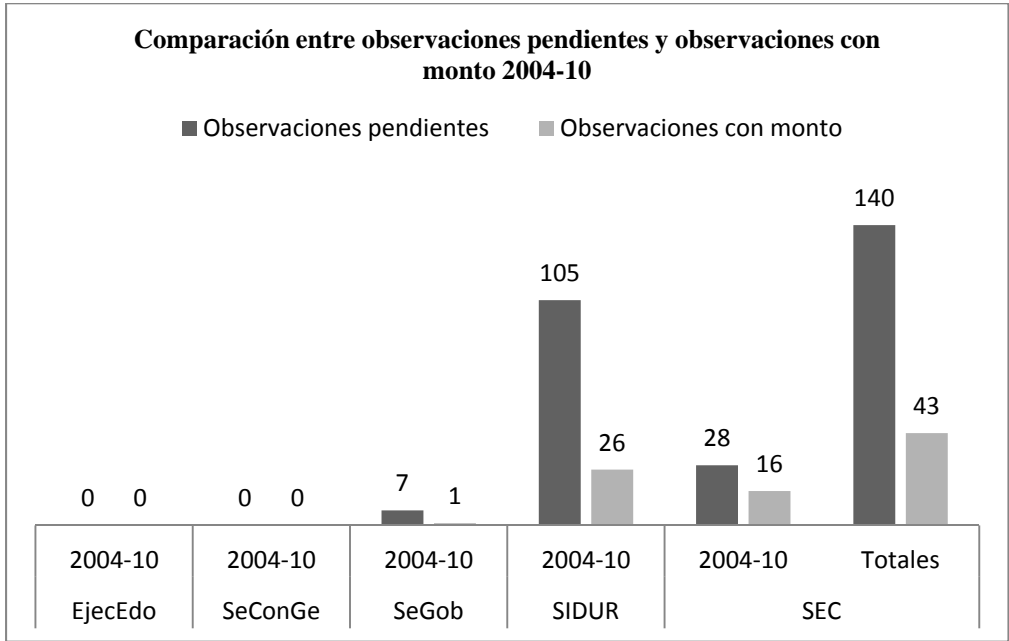
En el periodo analizado (2004-10), las cinco dependencias de gobierno presentaron 43 observaciones con monto financiero de un total de 140 observaciones que quedaron pendientes de solventación. Las observaciones cuantificadas equivalen al 30.71% del total de las observaciones pendientes. Las 43 observaciones con monto suman la cantidad total de 359 millones 683 mil 019 pesos.

La Secretaría del Ejecutivo del Estado no recibió observación alguna; la Secretaría de Contraloría General tampoco presenta observaciones con monto; la Secretaría de Gobierno mostró 1 observación con monto (en el 2005) de 7 observaciones pendientes de solventar en el periodo. Esta única observación equivale al 2.33% del total de las observaciones con monto del periodo para las cinco dependencias. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano llegó a obtener la mayor cantidad de observaciones con monto, ya que exhibió 26 observaciones con monto presupuestal de un total de 43 observaciones con monto generadas por las cinco dependencias durante el periodo. Esto representa el 60.47% del total de las observaciones con monto. Esta dependencia presentó en el periodo un total de 105 observaciones pendientes de solventación. A pesar de que la SIDUR tiene el mayor número de observaciones con monto financiero (26), la suma de los montos financieros de sus observaciones cuantificables (\$74, 934, 853) es menor a la suma del monto de las observaciones cuantificables de la SEC (\$282, 677, 049). Esta última dependencia sólo tuvo 16 observaciones cuantificables de sus 28 observaciones pendientes de solventación en el periodo. Es decir, sus observaciones cuantificables equivalen al 37.21% del total de las observaciones con monto presupuestal para las cinco dependencias en el periodo. Las

dependencias de gobierno que mostraron la cifra más alta, 235 millones 070 mil 891 pesos, de las observaciones con monto de todo el periodo fueron la SIDUR y la SEC. Esta cifra corresponde al ejercicio fiscal 2008. En cambio, la cifra más baja de este tipo de observaciones tuvo lugar en el 2006 cuando las observaciones con monto de la SIDUR y de la SEC sumaron un total de 1 millón 037 mil 038 pesos.

Para concluir, las dependencias en las que se concentra la mayor parte de las observaciones con monto presupuestal son la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de Educación Cultural. En tercer lugar se encuentra la Secretaría de Gobierno, la cual percibió en todo el periodo sólo una observación con monto presupuestal (véase gráfica 5).

Gráfica 5:



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

El impacto de las observaciones con monto financiero sobre el total del presupuesto ejercicio por la SIDUR y la SEC durante los ejercicios fiscales analizados no es significativo. Es decir que no afecta de manera considerable el presupuesto ejercido por cada dependencia. No obstante, las observaciones con monto financiero son las observaciones más negativas, pues son las que implican un manejo deficiente y poco claro del presupuesto.

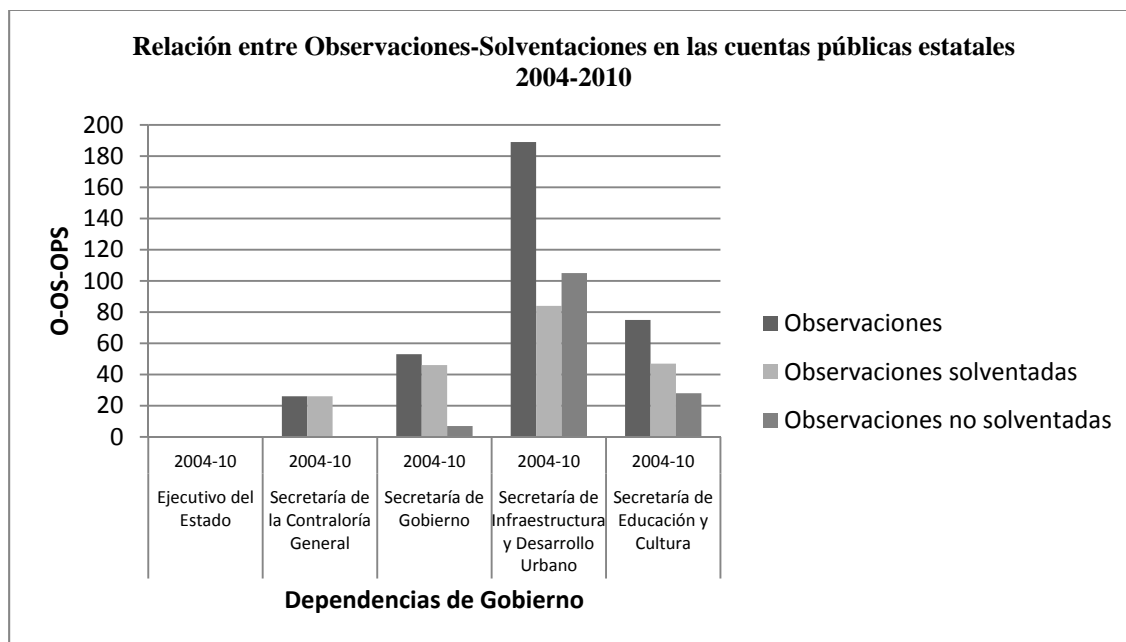
### 4.3 Las solventaciones en cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2010

Sobre las observaciones solventadas y las observaciones no solventadas o pendientes de solventación se ofrece el siguiente análisis. En el periodo 2004-10, la dependencia que más solventó las observaciones que recibió durante la fiscalización de sus cuentas fue la Secretaría de la Contraloría General, pues de un total de 26 observaciones obtenidas durante este periodo logró solventarlas en su totalidad (el 100%).

La segunda dependencia de gobierno en alcanzar un alto porcentaje de solventación fue la Secretaría de Gobierno que solventó 46 (el 86.79%) de sus 53 observaciones. De ahí le sigue la Secretaría de Educación y Cultura solventando 47 (el 62.67%) de sus 75 observaciones, y, en último lugar, se ubica la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano que solventó 84 (el 44.44%) de sus 189 observaciones.

Según el porcentaje de solventación las cinco dependencias se pueden organizar en el siguiente orden, de acuerdo al número de solventaciones recibidas. La dependencia que más solventa sus observaciones fue la Secretaría de Gobierno y la que menos solventa es la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano. Se omitió al Ejecutivo en esta clasificación de las que más solventan sus observaciones porque no tuvo ninguna observación que solventar (véase gráfica 6).

Gráfica 6:

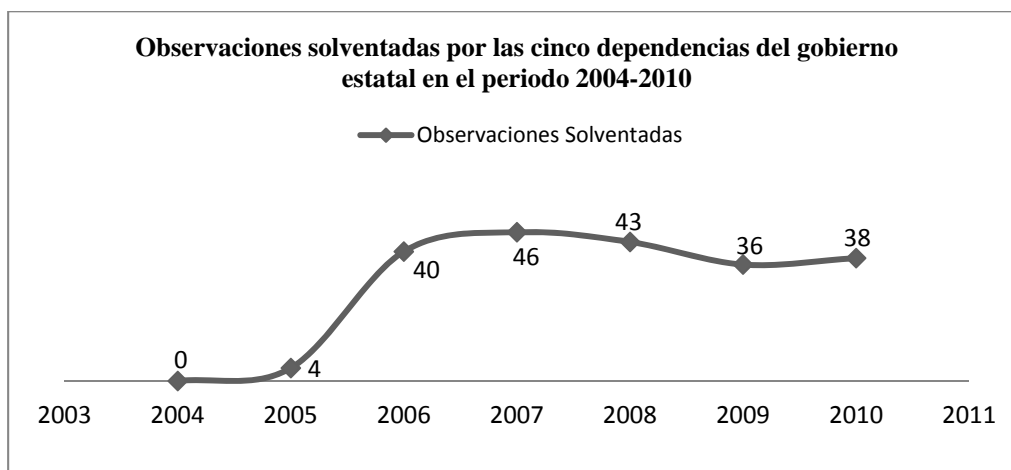


Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.



La tendencia que siguió la solventación de las observaciones durante el periodo fue la siguiente. Existe un incremento evidente en el número de observaciones solventadas en los años 2004 al 2007, pero se observa un decremento de las mismas del 2007 al 2009 y un repunte del 2009 al 2010. Es decir, que las cinco dependencias de gobierno solventaron menos sus observaciones en los ejercicios fiscales de los años 2004 y 2005 y más en los años 2006 al 2008. El número de observaciones solventadas no tendió a aumentar progresivamente como en el caso de las observaciones (véase gráfica 7).

Gráfica 7:



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

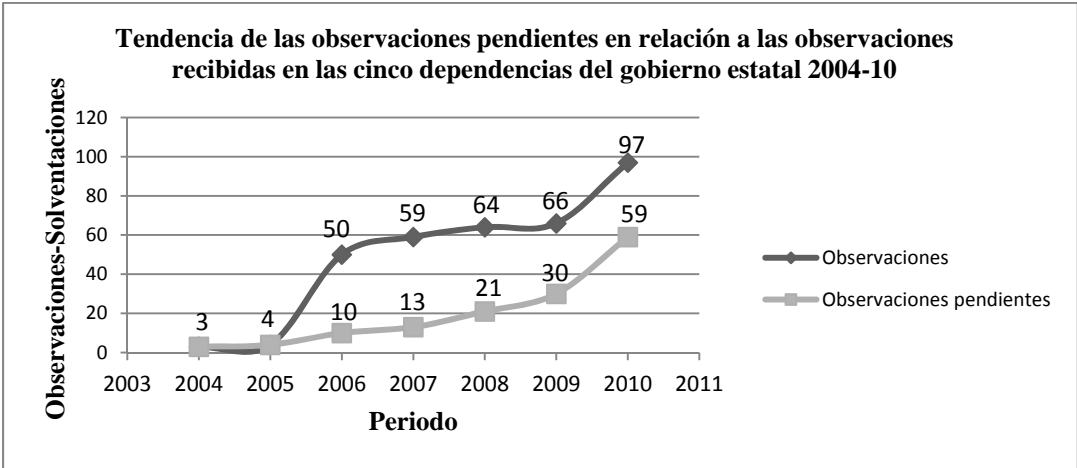
Enseguida, se establece el número y el porcentaje de observaciones que no alcanzaron a ser solventadas antes de la fecha de publicación de los Informes de Resultados con el número de observaciones que recibió cada dependencia durante el periodo estudiado. A partir de esta relación se determina qué dependencias tienen el mayor número y porcentaje de observaciones sin solventar o pendientes y qué dependencias tienen el menor porcentaje de ellas.

Los resultados del análisis efectuado sobre los datos ordenados en base a los Informes de Resultados arrojan información importante. La Secretaría de la Contraloría General durante el periodo 2004-10 no tuvo ninguna observación pendiente de solventación, pues solventó las 26 observaciones que recibió. A la Secretaría de Gobierno le quedaron pendientes 7 observaciones de 53 recibidas, por lo que el porcentaje de observaciones vigentes o pendientes de solventación en el periodo fue del 13.21% en relación al total de

observaciones obtenidas. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano no pudo solventar a tiempo 105 observaciones de 189 generadas en el periodo, por lo que el porcentaje de observaciones pendientes es del 55.56%. Finalmente, la Secretaría de Educación y Cultura reflejó 28 observaciones vigentes de un total de 47 observaciones que se le hicieron a esta dependencia, por lo que su porcentaje de observaciones pendientes fue del 37.33%. De las 343 observaciones que recibieron las cinco dependencias en el periodo fueron solventadas 203 y 140 quedaron pendientes de solventar. El porcentaje de solventación en el periodo fue del 59% y el porcentaje de observaciones pendientes fue del 41%.

Lo anterior indica que la dependencia con más porcentaje de observaciones pendientes de solventación fue la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la que menos porcentaje presentó de estas observaciones fue la Secretaría de Gobierno. La Secretaría de Educación y Cultura ocupa el tercer puesto en este orden. En cambio, la Secretaría de la Contraloría General y el Ejecutivo del Estado quedaron exentas de observaciones pendientes, pues el Ejecutivo del Estado no proyectó observaciones y la Secretaría de la Contraloría General reflejó observaciones, pero al solventarlas todas no quedaron observaciones pendientes por solventar. La siguiente gráfica hace explícito que el número de observaciones no solventadas o pendientes fue creciendo progresivamente sin experimentar casos atípicos en todos los años del periodo. Lo mismo ocurrió con el porcentaje de observaciones recibidas por cada una de las cinco dependencias de gobierno.

Gráfica 8:



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Resultados 2004-2010.

#### **4.4 Las sanciones en cinco dependencias del gobierno estatal del 2004 al 2010**

En los informes examinados anteriormente no se encontró algún tipo de apartado o anexo donde se proporcione alguna tabla estadística de los funcionarios sancionados o castigados por malversación de fondos o por incurrir en actos ilícitos e indebidos en el desempeño de sus funciones, a consecuencia de la revisión de las cuentas públicas de años anteriores y las sanciones que hubiesen dimanado de ella. Por el contrario, los informes de resultados son muy técnicos y sólo dan a conocer los resultados obtenidos durante la revisión de la cuenta pública estatal del año inmediato anterior. El ISAF que es el encargado de emitir estos informes vigila que se hayan cumplido las metas de los programas de cada dependencia y que los recursos se hayan aplicado eficientemente, pero mientras no pueda sancionar a los que incumplan en tiempo y forma con la solventación de las observaciones y la aclaración de las irregularidades encontradas en el ejercicio del gasto público no habrá una fiscalización fuerte que permita desalentar las malas prácticas dentro de la administración pública estatal.

La Contraloría del Estado sube a su página oficial listas de funcionarios públicos estatales que han sido amonestados, suspendidos, inhabilitados o destituidos del puesto, pero no se especifica el por qué un determinado funcionario público recibió tal sanción y mucho menos se indica el puesto que desempeñaba. Se desprende de lo anterior, que no puede saberse qué funcionarios malversaron fondos públicos, puesto que no se conoce el motivo por el cual fueron sancionados, sólo se conoce el castigo. Tampoco puede ubicárseles en el organigrama institucional. La lista de funcionarios sancionados estatales que publica la Contraloría en su portal virtual abarca del 29 de enero del 2001 al 23 de septiembre del 2009 y ocupa un aproximado de 30 cuartillas tamaño carta. La Contraloría aún no ha subido a su página la lista de funcionarios públicos sancionados 2010 y 2011 que corresponde a la actual administración, la del gobernador Guillermo Padrés Elías.

El siguiente cuadro proporciona la relación de funcionarios públicos estatales sancionados durante el periodo 2004 al 2009 en las cinco dependencias de gobierno estatal analizadas. Se trata de los funcionarios públicos que pertenecieron a la pasada administración del gobierno del Estado, a saber, la del ex gobernador Eduardo Bours (véase cuadro 18).

Cuadro 18:  
Empleados sancionados en las cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2009

Dependencia	No. De empleados	Tipo de sanciones					Totales	%
		Inhabilitación	Amonestación	Suspensión	Apercibimiento	Destitución del puesto		
EjecEdo	123	0	7	0	4	0	11	7.10%
SeConGe	111	1	0	0	0	1	2	1.29%
SeGob	151	18	24	3	7	0	52	33.55%
SIDUR	62	1	5	1	4	0	11	7.10%
SEC	313	16	23	19	11	10	79	50.97%
<b>Totales</b>	<b>760</b>	<b>36</b>	<b>59</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>155</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la Contraloría General. [http://www.cgeson.gob.mx/servicios/rsp/sanc\\_listado.asp?offset=0](http://www.cgeson.gob.mx/servicios/rsp/sanc_listado.asp?offset=0) (último acceso: 28 de septiembre de 2011).

El tipo de sanciones más frecuentes o las que más se aplicaron del 2004 al 2009 en las cinco dependencias son las amonestaciones, en segundo lugar las inhabilitaciones; en tercero los apercibimientos; en cuarto, las suspensiones y finalmente, en la quinta posición las destituciones del puesto. Esto es que hubo durante ese lapso de tiempo en las cinco dependencias 59 funcionarios amonestados, 36 inhabilitados, 26 apercibidos, 23 suspendidos y 11 destituidos del puesto. El número total de empleados sancionados en las cinco dependencias de gobierno durante los años señalados fue de 155. Esto significa que sólo el 20.39 por ciento del total de empleados fueron sancionados (Secretaría de la Contraloría General, Lista de servidores públicos sancionados por la Contraloría General 2011).

Las inhabilitaciones son temporales, desde 1 mes hasta 5 años. Las suspensiones van de 1 un día hasta 12 meses. Las destituciones del puesto son definitivas. Las amonestaciones son meras llamadas de atención, escritas u orales, a causa de infracciones leves en las que puede incurrir un funcionario público. El apercibimiento consiste en la comparecencia de un funcionario público ante la autoridad respectiva.

La dependencia de gobierno con el mayor porcentaje de sancionados en relación al total de empleados sancionados durante el periodo en las cinco dependencias de gobierno fue la Secretaría de Educación y Cultura con el 50.97; esta dependencia también mostró el mayor número de empleados en relación a las otras dependencias (313). Le sigue la Secretaría de Gobierno con el 33.55 por ciento de sancionados; esta dependencia es la segunda con el mayor número de empleados (151). El Ejecutivo del Estado y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano recibieron, cada una, el 7.10 por ciento de las

sanciones; el Ejecutivo del Estado ocupa el tercer lugar en cuanto al número de empleados (123) y la SIDUR el quinto lugar (62). La Secretaría de la Contraloría General obtuvo el 1.29 por ciento de las sanciones generadas en el periodo para las cinco dependencias. Esta dependencia ocupó el cuarto lugar en relación al número de empleados por dependencia (111).<sup>58</sup>

La dependencia que tuvo el mayor número de servidores públicos inhabilitados fue la Secretaría de Gobierno con 18 casos, le sigue la Secretaría de Educación y Cultura con 16, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la Secretaría de la Contraloría General con 1 inhabilitado cada una y el Ejecutivo del Estado sin ningún caso.

La dependencia que obtuvo más amonestados fue la Secretaría de Gobierno 24 casos, en seguida la Secretaría de Educación y Cultura con 23, el Ejecutivo del Estado con 7, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano con 5 y la Secretaría de la Contraloría General con 0 casos.

La dependencia con más suspendidos fue la Secretaría de Educación y Cultura con 19 casos, después la Secretaría de Gobierno con 3 casos, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano con 1 suspendido, la Secretaría de la Contraloría General y el Ejecutivo del Estado no mostraron casos de funcionarios suspendidos.

La dependencia con mayor número de apercibimientos fue la Secretaría de Educación y Cultura con 11 casos, en segundo lugar la Secretaría de Gobierno con 7, en tercero el Ejecutivo del Estado y la SIDUR con 4 casos cada una y en cuarto lugar la Secretaría de la Contraloría General con 0 casos.

La Secretaría de Gobierno presentó la mayor cantidad de funcionarios destituidos del puesto con 10 casos, le sigue la Secretaría de la Contraloría General con tan sólo 1, el Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Gobierno y la SIDUR con 0 casos.

El Ejecutivo del Estado durante el 2004 no aparece con ningún caso de suspensiones, inhabilitaciones o destitución del puesto, sólo 4 amonestaciones. En el 2005 y 2006 recibió tan sólo 1 amonestación; en el 2007, 1 amonestación y 2 apercibimientos (3 en total); en el

---

<sup>58</sup> El porcentaje de sancionados en cada dependencia de gobierno estatal 2004-9 fue obtenido a partir del total del número de empleados sancionados en las cinco dependencias durante el periodo 2004-2009 y el número de sancionados de cada dependencia en ese mismo periodo. El total de empleados del periodo fue calculado según el total de empleados de las cinco dependencias del gobierno estatal 2010. El número de empleados 2010 de cada dependencia fue tomado del Directorio de la Administración Pública publicado en la página de la Secretaría de la Contraloría General (2010).

2008 y 2009 ninguna. En total, esta dependencia obtuvo 9 funcionarios sancionados, pero las sanciones fueron menores. En total esta secretaría sumó en el periodo 9 sanciones.

La Secretaría de la Contraloría General no presentó funcionarios sancionados durante los años 2005 al 2006; en el 2007 mostró 1 funcionario inhabilitado por 5 años y 1 destitución del puesto (en total 2 sancionados). Esta dependencia no generó sanciones durante los años 2008 y 2009. La Contraloría sólo tuvo 4 funcionarios sancionados durante el periodo.

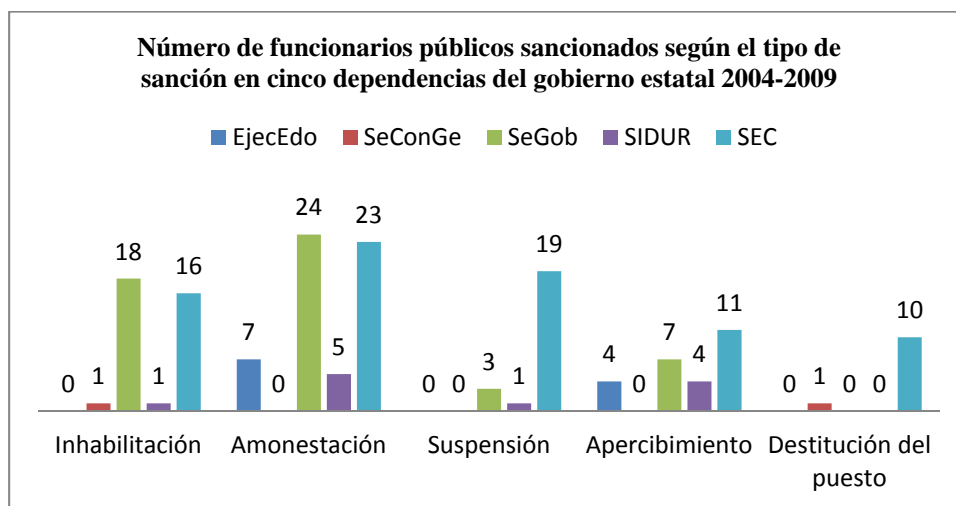
La Secretaría de Gobierno generó en el 2004, 15 inhabilitaciones, 9 amonestaciones, y 2 suspensiones (26 sancionados en total); 14 suspensiones fueron de 1 mes y 1 suspensión de 15 días. En el 2005 presentó 1 funcionario inhabilitado, 4 amonestados y 2 apercibidos (7 sancionados en total). En el 2006, 1 inhabilitación, 6 amonestaciones (7 sanciones en total). En el 2007, 1 inhabilitación, 2 amonestaciones, 1 suspensión, 4 apercibimientos (8 sancionados en total). En el 2008 sólo 2 amonestados y en el 2009 1 amonestación y 1 apercibimiento (2 sancionados en total). Esta dependencia sumó un total de 34 funcionarios sancionados.

La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano presentó 1 inhabilitado por un mes, 1 amonestado y 1 suspendido durante el año 2004 (3 sancionados en total). En el 2005 no obtuvo sanciones. En el 2006 presentó 1 funcionario amonestado y 1 apercibido (2 sancionados en total). En el 2007, 1 apercibido. En el 2008 no mostró ninguna sanción y en el 2009 presentó 3 casos de funcionarios amonestados y 2 apercibidos (en total 5 sancionados). La dependencia sumó un total en el periodo de 11 funcionarios sancionados.

La Secretaría de Educación y Cultura durante el 2004 generó 2 inhabilitaciones por 1 mes, 9 amonestaciones, 8 suspensiones entre 1 y 15 días (en total 19 sanciones). En el 2005 recibió 6 inhabilitaciones (3 sancionados por 3 años, 2 sancionados por 1 año, 1 sancionado por 2 años), 1 amonestado, 2 suspendidos (1 suspendido por 10 días y 1 suspendido por 1 mes) y 5 funcionarios destituidos del puesto (en total 14 sancionados). En el 2006, 2 inhabilitaciones (1 suspendido por 1 año y 1 por 3 años), 4 amonestaciones, 2 suspensiones (1 suspendido por 15 días y 1 suspendido por 12 meses) y 1 funcionario apercibido (en total 9 sancionados). En el 2007, 1 funcionario inhabilitado por 3 años, 3 amonestados, 1 suspendido por 6 meses, 8 apercibidos y 1 destituido del puesto (en total 14 sancionados). En el 2008, 4 inhabilitaciones (3 inhabilitados por 3 años y 1 por 1 año), 3 amonestaciones,

5 suspensiones (2 suspendidos por 1 mes, 1 por 15 días y 2 por 2 meses), 1 apercibimiento y 3 destituciones del puesto (en total 16 sancionados). En el 2009 la dependencia generó 1 funcionario inhabilitado por 5 años, 3 amonestados, 1 suspendido por 3 meses, 1 apercibido y 1 destituido del puesto (en total 7 sancionados). Esta secretaría sumó un total en el periodo de 79 funcionarios sancionados (véase gráfica 9).

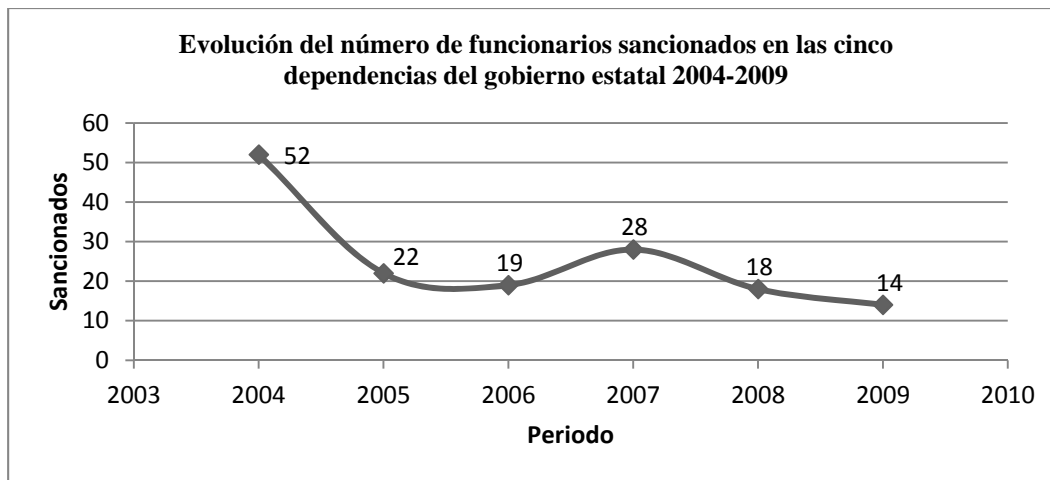
Gráfica 9:



Fuente: Elaboración propia en base a la lista de servidores públicos sancionados por la Contraloría General.

En la gráfica siguiente puede verse la tendencia que han seguido el número de funcionarios sancionados en las cinco dependencias del gobierno estatal durante el periodo 2004-2009. Es evidente que el número de servidores sancionados disminuyó del 2004 al 2006, incrementó en el 2007 en relación a los dos años anteriores y volvió a disminuir del 2008 al 2009. Las cinco dependencias del gobierno estatal en el 2004 presentaron 52 funcionarios sancionados; en el 2005, 22; en el 2006, 19; en el 2007, 28; en el 2008, 18; y en el 2009 sólo 14.

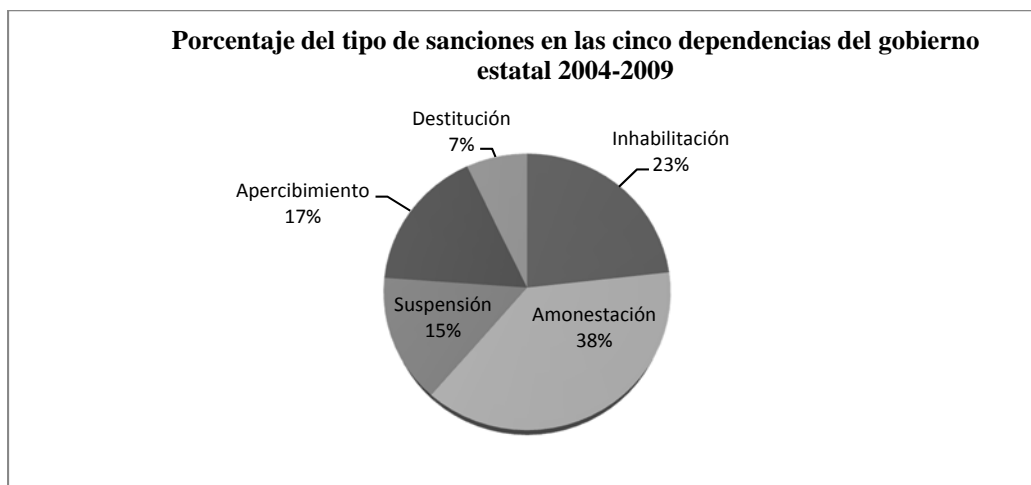
Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia en base a la lista de servidores públicos sancionados por la Contraloría General.

En el 2004 las cinco dependencias exhibieron el mayor número funcionarios sancionados (52), lo cual coincide con la menor cantidad de observaciones que se generaron para las cinco dependencias en ese mismo año. De aquí se deduce que a mayor número de sanciones, menor número de observaciones y a mayor número de observaciones, menor número de sanciones. En la gráfica siguiente aparece el porcentaje del tipo de sanciones que se generaron para las cinco dependencias durante el periodo 2004-2009 en relación al total de sanciones que recibieron las cinco dependencias de gobierno en ese periodo.

Gráfica 11



Fuente: Elaboración propia en base a la lista de servidores públicos sancionados por la Contraloría General.



Durante el periodo 2004-2009, las cinco dependencias sólo presentaron 11 funcionarios destituidos, que equivalen al 7% del total de sancionados, 23 suspendidos (15%) y 33 funcionarios inhabilitaciones (23%). Las demás sanciones son menores respecto a estas tres. Las sanciones más fuertes son la destitución del cargo, la inhabilitación y en tercer lugar la suspensión. Las sanciones más leves son las amonestaciones, que con el 38% son las más representativas, y los apercibimientos (17%).<sup>59</sup>

En conclusión, las observaciones, las solventaciones y los procedimientos de sanción en las cinco dependencias de gobierno estudiadas son un mecanismo ambiguo que deja las ventanas abiertas a la malversación de fondos públicos. El número de observaciones que se generaron durante el periodo en las cinco dependencias mostraron un incremento, lo mismo que las observaciones pendientes de solventación. Existe una relación positiva entre el aumento de observaciones y el incremento del presupuesto. Por el contrario, hay una relación negativa entre el número de observaciones y observaciones pendientes de solventar con el número de funcionarios sancionados en las cinco dependencias, pues a medida que disminuye el número de servidores públicos sancionados aumenta el número de observaciones y observaciones pendientes de solventar en las cinco dependencias durante el periodo estudiado. Para que la fiscalización sea eficiente y logre reducir el número de observaciones que se generan en cada año para cada dependencia de gobierno tienen que haber más sanciones del tipo destitución del cargo, inhabilitación y suspensión.

---

<sup>59</sup> El porcentaje en relación al total de funcionarios sancionados en las cinco dependencias del gobierno estatal (2004-2009).

## **CAPÍTULO 5. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

La eficacia se refiere a si determinada alternativa logra un resultado valioso como efecto de la acción, es decir, un objetivo (Dunn 1994, 282-283).

El presente capítulo tiene como objetivo, por una parte, explicar y reflexionar sobre los resultados derivados del análisis de los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas (2004-10), así como de las entrevistas realizadas a las personalidades involucradas en la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado. Por la otra, averiguar si la fiscalización de las cuentas públicas que realiza el ISAF cumple el propósito de impedir la corrupción, entendida ésta como malversación de fondos públicos. La pregunta que dirige la investigación en este capítulo es la que sigue: a) ¿cuáles son las causas del incremento del número de observaciones que se generan cada año de la revisión de las cuentas públicas y a qué se debe el aumento del número de observaciones no solventadas en el periodo 2004-10?, b) ¿La fiscalización que realiza el ISAF logra evitar la malversación de fondos públicos? Las hipótesis o respuestas tentativas son: 1) que el proceso de fiscalización de las cuentas públicas en el Estado de Sonora es débil a causa de la laxitud de las normas en esa materia, del sistema institucional que no aplica castigos a los funcionarios que no cumplen con la solventación de las observaciones en los tiempos establecidos. 2) La fiscalización que lleva a cabo el ISAF no evita la malversación de recursos públicos, ya que su función es más bien preventiva.

### **5.1 Los actores de la fiscalización de las cuentas públicas estatales**

Las personalidades que participaron en la fiscalización de las cuentas públicas del Gobierno del Estado durante el periodo 2004-10 y que desempeñaron una función importante en el desarrollo de este proceso fueron los señores diputados: Alejandro Elías Serrano de la LVII Legislatura (2003-2006), ex presidente de la Comisión de Vigilancia de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda, Edmundo García Pavlovich de la LVIII Legislatura (2006-2009), ex presidente de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y el Diputado Otto Guillermo Claussen Iberri de la LIX

Legislatura (2009-2015), actual presidente de la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. El C.P. Manuel de Jesús Meza López, anterior Contador Mayor de la Contaduría Mayor de Hacienda (2004), C.P.C. Eugenio Pablos Antillón, Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (2004-2011). Gilberto Inda Durán (2003-2009), anterior Contralor General del Estado y Carlos Francisco Tapia Astiazarán, actual Secretario de la Contraloría General (2009-).<sup>60</sup>

En este capítulo se presentan los resultados de las entrevistas que fueron hechas a las personalidades involucradas en la fiscalización de las cuentas públicas estatales. Afortunadamente se logró entrevistar al actual Secretario de la Contraloría General: Lic. Carlos Tapia Astiazarán. Desgraciadamente no se pudo entrevistar al C.P.C. Eugenio Pablos Antillón, actual Auditor Mayor del ISAF, pues la respuesta del Contador fue negativa. Más adelante se transcribe la respuesta que se obtuvo vía email a la solicitud de entrevista que se le hizo llegar, para dejar constancia de que se intentó contactarlo y entrevistarlo.

La respuesta que Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización dio a la petición de entrevista al Auditor Mayor fue proporcionada por medio del Secretario Técnico del ISAF, Lic. Jesús Aguirre Valle, el día 7 de septiembre del 2011. La respuesta se transcribe en su integridad a continuación:

Recibimos su atento comunicado donde nos solicita una entrevista con el C. Auditor Mayor del ISAF, CPC. Eugenio Pablos Antillón, con la finalidad de recabar información acerca del proceso de rendición de cuentas en el Estado, para un trabajo académico. Se le informa que lamentamos por esta ocasión, el C. Auditor Mayor no está en aptitud de concertarle una fecha durante un tiempo razonable, toda vez que precisamente nos encontramos en la etapa de la revisión de la Cuenta Pública Estatal y la de los 72 Municipios de la Entidad correspondientes al Ejercicio Fiscal 2010, misma que está siendo analizada por los señores Diputados y se nos está requiriendo contantemente información y se tienen además diversas comparecencias para que, concluido el análisis en su oportunidad sean llevadas al Pleno del Congreso del Estado para ser sancionadas. Esperando su comprensión al respecto, nos es grato

---

<sup>60</sup> Gilberto Inda Durán fue inhabilitado por 10 años en el 2011 debido a su culpabilidad en el caso ABC mientras fungía como Secretario de Hacienda del Estado.

ponernos a su disposición para futuras ocasiones. ATENTAMENTE: Lic. Jesús Aguirre Valle. Secretario Técnico del ISAF.<sup>61</sup>

Por medio telefónico se realizaron más de 4 llamadas al Congreso del Estado de Sonora para contactar al diputado priista Otto Guillermo Claussen Iberri y concertar una entrevista con él. El tema que se le propondría es el de la fiscalización de las cuentas públicas en el Estado de Sonora y el papel que juega la Comisión de Vigilancia que él preside en ese proceso. Después de insistir varias veces con la secretaria personal del diputado no se concretó nada, puesto que el diputado se encontraba ocupado. Entonces se optó por solicitar formalmente una cita de entrevista con el diputado mediante el correo electrónico de Atención Ciudadana del Congreso del Estado. La respuesta obtenida fue la siguiente:

Se ha recibido su solicitud, la cual turnamos a la asistente del diputado Otto Claussen, le informamos también que actualmente el Congreso del Estado está en receso, e inicia su período ordinario de sesiones el próximo 15 de septiembre, es decir, tendremos sesiones martes y jueves a partir de las 12 del día. Le anexo los nombres de los demás diputados que conforman la Comisión de Vigilancia, por si desea usted entrevistar a otro integrante.

Quedamos a sus órdenes para cualquier aclaración o comentario.

Lic. Paula Galaz.

259-67-00 ext. 415.

Atención Ciudadana.<sup>62</sup>

También la negativa de los responsables de la fiscalización de las cuentas públicas del Gobierno del Estado para ser entrevistados es información. Dice mucho el hecho de que el Auditor Mayor no haya querido otorgar una cita para ser entrevistado, pues aunque a la fecha de 7 de septiembre del 2011 se encontraba ocupado con los últimos detalles del Informe de la Revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Estatal 2010, el proceso

---

<sup>61</sup> Aguirre Valle, Jesús. 2011. atencion@isaf.gob.mx. Respuesta a solicitud de entrevista. 7 de septiembre.

<sup>62</sup> Galaz, Paula. 2011. atn\_ciudadana@congresoson.gob.mx. Re: Solicito entrevista con el Diputado Otto Guillermo Claussen Iberri11006. 8 de septiembre.

terminaría a más tardar el 15 de septiembre 2011. El Auditor Mayor podría haber otorgado la entrevista en los días que siguen a esta fecha pero no fue así, a pesar de que se le proporcionaron los datos de contacto a su asistente personal y ella quedó de informarle para posteriormente dar una respuesta.

¿Rinden cuentas los funcionarios que participan en la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado cuándo un ciudadano se los solicita? De hecho es una obligación responder las preguntas que cualquier ciudadano les plantee, puesto que son servidores públicos y tienen la obligación de atender las demandas de quienes representan. ¿A quiénes representan los diputados y funcionarios públicos? ¿Representan los intereses de la ciudadanía o los intereses de su gremio?

#### *5.1.1 Entrevista con el Lic. Carlos Tapia Astiazarán, Contralor del Estado*

La única entrevista que se consiguió fue la concedida por el Contralor del Gobierno del Estado, Lic. Carlos Tapia Astiazarán en su oficina ubicada en el 2° piso del Edificio Hermosillo del Centro de Gobierno el día 31 de agosto a las 12:05 horas. La charla finalizó a las 13:15 horas. La entrevista trató el tema de la función que desempeña la Contraloría General en la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del Estado de Sonora. Es importante indicar que la entrevista se dio en forma de diálogo, en la cual participaron también la C. P. Patricia Eugenia Argüelles Canseco, Directora General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Contraloría General, apoyando al Contralor y el Dr. Nicolás Pineda Pablos, profesor investigador de Colegio de Sonora, coadyuvando al entrevistador.

Algunos aspectos del curriculum vitae del entrevistado, por señalar los más importantes: Licenciado en Administración de Empresas. Experiencia Laboral: Diputado local en las Legislaturas LV y LVII del Congreso del Estado de Sonora, Director General de Empresa Procasa. Desde el 2009 se desempeña como Secretario de la Contraloría General del Estado de Sonora.

Las respuestas que otorgó el Contralor a las preguntas planteadas sobre el tema del papel que juega la Contraloría que él preside en el proceso de fiscalización de las cuentas públicas del Estado de Sonora fueron las siguientes:

**ENT.:<sup>63</sup> ¿Cuál piensa usted que sea el papel de la Contraloría en relación a la fiscalización de la cuenta pública del Estado?**

CONT.:<sup>64</sup> Hay ahorita una preocupación de las instancias de que tiene que haber homogeneidad en la rendición de cuentas a nivel nacional. Hubo una primera reunión en diciembre del año pasado promovida por la Auditoría Superior y por la Función Pública. En esa reunión salió la iniciativa de analizar toda la normatividad que hay a nivel de estados; hacer un comparativo de todos los estados y ver cuáles son las discrepancias que hay y proponer una estandarización de las herramientas para la rendición de cuentas. Se supone que se debe de hacer la propuesta a fin de año o a principios del año que entra.

Sonora no anda tan mal en normatividad, porque la ley es relativamente nueva. A mí me tocó hacer el acuerdo para cambiar la ley; hicimos el acuerdo para meter a Eugenio Pablos e hicimos también la reforma constitucional, pero luego se atoró al final de la administración de Bours, en lo político, y hasta la siguiente administración, pero dejamos el proyecto. Yo estuve en la Comisión de Vigilancia en los dos periodos en los que fui diputado. En el primero estuvo el gobernador conmigo y en el segundo ya no sé con quién estaba... (97-2000 y 2003-2006). Durante los dos periodos tratamos de expandir el presupuesto que se dedica a la Contaduría Mayor de Hacienda. Entonces creció el presupuesto. Pero la primera vez terminó en un nombramiento muy malón. El problema fue que en la primera legislatura tenía el PRI mayoría con el PRD en algunas cosas. Quién sabe qué negociaban los del PRD y entonces pusieron en la mesa a candidatos realmente regulares todos. Yo terminé aceptando a Manuel de Jesús, pero resultó bastante malito. Él fue el Contador Mayor que estuvo antes de Eugenio Pablos. Inclusive, quitamos a uno mucho más capaz como profesionista, nada más que era gente que lo puso Manlio Fabio Beltrones, para que cuidara a todos pues. Pero desde el punto de vista de la capacidad como contador público era mejor el otro. Entonces, en la segunda vez que fui diputado me tocó hacer el cambio otra vez. Anduvimos buscando un acuerdo y llegamos al acuerdo con Eugenio Pablos Antillón.

Entonces hicimos el cambio constitucional y se creó el puesto del Auditor Superior, pero nunca salió la ley reglamentaria, hicimos la ley reglamentaria. De hecho Eugenio

---

<sup>63</sup> ENT= Entrevistador.

<sup>64</sup> CONT= Secretario de la Contraloría General del Estado de Sonora.

agarró unos años gratis. Esto de la inamovilidad del Auditor daba un periodo muy largo en el que no lo puedes cambiar y luego agarran vuelo solos. Nosotros teníamos la idea de que tuviera periodos más cortos para que tuviera que estar respondiendo a quienes lo nombraban, a la evaluación de su nombramiento. Pero al final quedó un periodo más largo que el que nosotros queríamos.

Ahorita a nivel nacional el asunto se está trabajando. Se creó esta conferencia con una serie de iniciativas: una es la normalidad, la otra es la coordinación. O sea, la otra es que los informes que yo haga le lleguen a los otros y los que ellos hagan me lleguen a mí. Y la otra es tratar de evitar duplicidad de funciones, es decir, de auditar los dos (el ISAF y la Contraloría) las mismas áreas al mismo tiempo, puesto que actualmente no tenemos ninguna coordinación. Luego, eso va a seguir con procedimiento de auditoría, etc. Ya hay un camino que se va a comenzar andar. El otro tema que les está preocupando a aquéllos (a la Secretaría de la Función Pública –SFP- y a la Auditoría Superior de la Federación –ASF) es qué pasa con las auditorías que yo hago y que terminan en que algo, algo está mal y luego no se sancionan. Este es el otro tema que les está preocupando a los federales: a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación. Entonces ese es el otro tema. Ahorita las dos tienen ya áreas específicas de seguimiento, antes ni siquiera las tenían. Les mandaban los resultados de las auditorías y ellos se lavaban las manos. Entonces no pasaba nada. Ahora sí hay áreas de seguimiento. La Función Pública abrió una dirección de seguimiento y están insistiendo para que las turnemos a ellos, o sea las observaciones que ellos hacen. Nosotros hacemos algunas por cuenta de ellos, por encomienda de la Auditoría Superior.

Las observaciones que hace la Auditoría Superior las atendemos, pero las hacen ellos directamente. Pero nosotros hacemos las observaciones de la Función Pública por cuenta de ellos. Todos los años, por ejemplo, los de obra vienen aquí, salvo el 2010 que no vinieron, pero este año sí. Viene un grupo de gente de obra y se están dos meses aquí, obra con inversión federal: municipios y estados. Nosotros con la Función Pública tenemos un programa anual de trabajo. Ellos nos señalan qué áreas quieren que revisemos por cuenta de ellos. En algunos casos nosotros sí auditamos en obra pública, temas de municipios, porque son obras ejecutadas con recurso federal y lo hacemos al amparo del convenio de coordinación que tenemos con la federación. Luego están las necesidades políticas. Han

venido como cien veces al Sonora Sí, pero se van de aquí muy contentos y los diputados los devuelven otra vez. Ahí vienen otra vez y no saben ni qué preguntar, porque el auditor ya lo auditó, pero los mandan otra vez.

**ENT.: ¿Las observaciones que hace la Contraloría a su cargo son solventadas en su totalidad durante los plazos que establece la ley en todas las dependencias del gobierno estatal?**

CONT.: El fiscalizador es el Congreso, nosotros hacemos la auditoría interna de la cuenta pública del gobierno del Estado. Tenemos varias áreas de auditoría: una es la Auditoría Gubernamental, que audita a las dependencias directas del gobierno del Estado; la otra son los Organismos de Control Interno. Existe otra dirección: en las entidades hay personal que es de la entidad, pero que legalmente depende de nosotros, esto es, está subordinado a nosotros, pero les pagan allá. Tenemos una coordinación de todo ese personal y ellos auditan directamente a las entidades a las que están adscritos. Además tenemos el área de obra pública, que es la que audita específicamente la obra; audita obra estatal por nuestra cuenta y audita también obra federal en las modalidades que mencionaba ahorita: una acompañando a los órganos que vienen a auditar de la Auditoría Superior o de la Función Pública y la otra por encargo. Tenemos un convenio de colaboración, inclusive, tenemos fondeo de parte de Función Pública para la Auditoría de Obra Pública. O sea, hay unas partidas ahí que se descuentan de los contratistas, es decir, las partidas federales que se dedican a obra pública que tienen que ser retenidas al contratista y que Hacienda nos entrega a nosotros. La Secretaría de la Función Pública controla ese gasto, no es discrecional; tiene que estar focalizado y auditan ese gasto. También nos cancelan partidas. Nos obligan a regresar el dinero cuando se hace un gasto que ellos no autorizan; bueno, se supone que es para personal, para equipamiento, para vehículos, para laboratorio. Entonces ese es el tema. Nosotros en realidad no auditamos la cuenta pública, sólo le damos seguimiento. La cuenta pública la entrega el gobierno del Estado al Congreso del Estado y el ISAF hace la auditoría que tenga que hacer y contrata también a un despacho externo que hace una auditoría externa e incorpora los dictámenes. Nosotros les contratamos despachos externos también; se realizan cerca de cuarenta auditorías a las entidades directamente. Los informes de esos despachos externos son entregados al ISAF y forman parte del paquete de la revisión de la cuenta pública. De ahí salen un monto de observaciones y nosotros lo que



hacemos ahora es darles seguimiento en todas las entidades y en el gobierno del Estado, para que respondan a esas observaciones y se vayan resolviendo; y las que quedan allá en cuenta pública también les damos seguimiento nosotros aquí, para que vayan resolviéndose todas esas. Hay algunas que son estructurales que no se pueden resolver fácilmente como, por ejemplo, la falta de control de inmuebles, que ahora con la nueva contabilidad se van a tener que ir resolviendo, porque ya va a ver registros.

Hay algunas ahí como el tema del pago a los funcionarios públicos y las retenciones. Ése es un asunto no resuelto todavía con la federación que genera algunas observaciones que se repiten y otras no, que tienen que tener solución, pues son administrativas, operativas o de algún otro tipo. El trabajo que hacemos es darle seguimiento para que se vayan respondiendo al órgano del Congreso, al ISAF. Tenemos reuniones periódicas con ellos para coordinarnos en ese sentido. Nosotros tenemos acuerdos de coordinación con todas las contralorías municipales para capacitación. Al menos una vez al mes tenemos una reunión regional con los contralores municipales para brindarles capacitación en los temas que incumban, pues hay mucha revolvencia en los ayuntamientos pequeños, ya que de una administración a otra se pierden todas las competencias. Entonces se les debe de apoyar.

Ahorita vamos a comenzar a trabajar en el tema de la entrega-recepción, que es el tema del año que entra. En este tema colabora con nosotros el ISAF, quien acude a las reuniones, da capacitación desde su punto de vista y abren mesas de solventación, para que en esas reuniones los ayuntamientos puedan llevar su documentación de solventación. Esas son las cuentas públicas municipales, pero ahí nosotros no intervenimos, sólo colaboramos. Existe una conferencia de contralores estatales que en realidad sirven mucho, porque ahí hay un almacén de información de iniciativas viables de otras partes que se pueden compartir. Por ejemplo, el Declaranet que metimos aquí es un desarrollo que nos regaló otro Estado. Este tipo de cosas nos sirven mucho.

Este año cerca de mil funcionarios públicos pudieron hacer su declaración patrimonial vía electrónica. Y para el año que entra se va abrir a todos. No sé si todos van a tener la opción, pero se evitan la impresión de un montón de papeles y el traslado. Desde el punto de vista de la revisión que hacemos nosotros se acabaría la captura, porque ya las tenemos. O sea, de hecho tú la envías y tenemos aquí unos revisores que primero te la tienen que validar. Este año dimos por buena la entrega y la validación, pero la validación

obliga a una revisión, entonces te la regresan y te dicen si ésta presenta algún problema. No te cuadra esto: tú declaraste tres cuentas bancarias el año pasado y ahora declaras dos. ¿Qué saldo tiene la otra? Cosas así. La conferencia nacional tiene muchas iniciativas. En la conferencia regional estamos trabajando sobre las reglas de control interno. En estos días vamos a publicar las reglas de control interno del Estado de Sonora. Ya tenemos un software, que vino de Sinaloa y cuya última versión la traía Baja California, que nos pasaron. Entonces con ese software se hacen autoevaluaciones. Nosotros vía internet reunimos a los funcionarios de una dependencia y hacemos una autoevaluación para hacer un mapa de riesgo; debe salir un mapa de qué cosas son problemáticas frente al público: frente a riesgos de incendios, de pérdida de la información... lo que sea. Sirve mucho para mejorar lo que se va auditar.

**ENT.: ¿Qué pasa con las observaciones no solventadas durante los plazos señalados por la legislación vigente en la materia?**

CONT.: Nosotros seguimos trabajando. La cuenta pública 2010 se cierra y se entrega. Entonces las observaciones van a ir allí. En esa cuenta se generaron alrededor de quinientas observaciones. Por este motivo tenemos que seguir trabajando en la solventación de todas esas observaciones. El otro día acordamos con ISAF dar de baja unas observaciones muy antiguas y cambiarlas por unas nuevas, para que las vuelvan a poner en la cuenta pública actual y retomarlas otra vez para solventarlas. Con el ISAF tenemos una relación de coordinación constante hasta que se solventen todas. Hay algunas observaciones que no se pueden solventar, recurrentes, y que no tienen solución, a menos de que se modifique una ley o se necesite una decisión. Mientras no suceda esto siguen vigentes. Por ejemplo, la observación de que una obra terminada durante la revisión administrativa resultó con el expediente incompleto. Si son muchos los expedientes deberíamos de abrir un procedimiento de responsabilidades en contra de los responsables de mantener la información al día. Pero eso es lo que tenemos. No tenemos pendientes solicitudes de sanción del ISAF por el momento. Las solicitudes que se han enviado se han resuelto.

**ENT.: A qué se debe que no aparezca el estado de las observaciones no solventadas en el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública siguiente?**

CONT.: El documento de cuenta pública que entrega el Auditor Mayor contiene las observaciones no solventadas; entonces forman parte de la cuenta pública del Estado.

DGAG: Sí tienen las de los años anteriores. Desde hace algunos años se están incorporando las que no se hayan solventado en años anteriores y quedan en el mis reporte de la cuenta pública, para darles seguimiento. Las observaciones tienen dos formas de solventarse, ya sea cuando se corrigen o cuando se regularizan o modifica la acción que dio origen o en su caso, como comenta el Secretario, cuando no llegan a ser solventables. Sí son causas imputables a los funcionarios de la dependencia o entidad, entonces se pasa al área de responsabilidades para que ahí se deslinde la responsabilidad y se inicie el procedimiento. Entonces, solamente se pueden solventar: o se corrigen, o se modifican o se inicia el procedimiento. Ahí están dos formas. Todo este seguimiento se lo vamos nosotros reportando a ISAF. Ellos son los que van descontando y vamos ajustando los números y conciliando. Porque una vez que nos llegan a nosotros les damos seguimiento, pero llega un momento en donde tenemos que definir entre las dos instancias el destino de las observaciones que no han sido solventadas. De hecho, ellos tienen un catálogo: las 2007, las 2008 y las 2009. Las que están pendientes las tienen bien clasificadas.

CONT.: Una de las obligaciones que nos pasa la ley de transparencia es subir al portal todos los informes de las auditorías. Cuando el ente auditado sube el informe de las auditorías, lógicamente también sube las solventaciones. Lo que el ISAF sube es su informe, su dictamen sobre la revisión que hizo, pero ya el organismo-dependencia sube los informes de las auditorías a las que fue sujeto y también todas las solventaciones.

Mientras sean faltantes de comprobación y puedan obtenerse o puedan entregarse, no trae consigo un daño patrimonial. Se les da seguimiento y hasta que se obtienen esos comprobantes se pueden solventar en base a la entrega de esos documentos. Si llegara a existir evidencia en el transcurso de la revisión de un daño patrimonial, incluso antes de llegar al informe, se pasa a iniciar el procedimiento de sanción.

**ENT.: ¿Son sancionados los sujetos de fiscalización que no cumplen con la solventación de las observaciones?**

CONT.: Depende del tipo de observación y de la reincidencia de la misma, que también es otro de los puntos que calificamos nosotros y el ISAF.

**ENT.: ¿Por qué algunas observaciones son reiterativas en los informes de resultados que publica el ISAF? Por ejemplo, en el Informe de Resultados correspondiente a las cuentas públicas del Estado de los años 2007-2009 aparece la**

**misma observación: la SIDUR recibe y ejerce indebidamente recursos públicos distintos a los de un Fondo Revolvente, para sufragar gastos de obra pública, función que compete a la Secretaría de Hacienda del Estado.**

DGAG<sup>65</sup>: Este es uno de los problemas estructurales, Secretario, que se han venido dando. Lo que sucede es que ese recurso es de los gastos indirectos. No sólo lo tiene SIDUR. Lo que sucede es que el mismo sistema SIAD (Sistema Integrado Administrativo), que es el sistema utilizado para contabilizar toda la parte administrativa, no permite que ese tipo de gastos puedan entrar a la contabilidad, sino únicamente los recursos que le entrega la Secretaría de Hacienda. El ISAF no acepta que no queden incorporados en forma analítica a la información, a la contabilidad. Quedan incorporados bajo el esquema analítico de la partida del gasto en una partida especial para gastos indirectos. Eso no lo ha querido aceptar el ISAF, sino que quiere que se incorporen. Creo yo que una vez que quede definida la nueva aplicación para la Contabilidad Gubernamental se van a resolver muchas situaciones en ese sentido. Porque si viene SIDUR con gastos indirectos también tenemos algunos recursos que manejan otras dependencias, donde tanto recursos del estado como de la federación, incluso hasta de los beneficiarios, que no están incorporados en forma analítica a la contabilidad del gobierno del Estado, sino que los ejerce la dependencia y los controla, pero los controla en forma estadística y la aplicación queda como si ya se hubiera realizado en forma total al cien por ciento en el momento en que lo entrega la Secretaría de Hacienda a la dependencia, cuando en realidad muchas veces existen remanentes que pueden cambiar de años. Entonces, la solución práctica que se dio a esa observación es hacerlo como si fuera un fondo revolvente. Si bien es cierto que la observación desaparece en determinado año, después vuelve a aparecer por falta de acuerdo con ISAF en ese sentido. Se espera que esto se pueda resolver con la aplicación de la Ley de Contabilidad Gubernamental, una vez que esté debidamente implementada, pues todavía está en proceso de implementación, aunque fue aprobada desde el 2008.

CONT.: Entra el día 1 de enero. El problema va a ser cumplir con eso. La ley tiene repercusiones legales estatales, pero es un compromiso federal. Los ayuntamientos tienen un año más, pero los Estados desde el día primero tienen que empezar a reportar la

---

<sup>65</sup> C.P. Patricia Eugenia Argüelles Canseco, Directora General de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Contraloría General.

contabilidad con balance. Es una contabilidad complicada, más complicada que la de un negocio normal.

NP:<sup>66</sup> Yo me acuerdo que tú como diputado te quejabas de que no checaba la cuenta pública con la contabilidad, ni con el presupuesto. Como que había tres esquemas de cuentas o de catálogos.

CONT.: Es que en Sonora las Cuentas ni son cuentas, ni son públicas. Cuando salió la ley de transparencia, yo tenía más derechos como ciudadano que como diputado. Uno dice: ¿cómo es posible? La nueva contabilidad va a ayudar a controlar los activos. Pregúntanos: ¿cuántos carros hay? Ahorita no hay un control centralizado, porque los activos no forman parte de la cuenta pública. La cuenta pública... carro gastado. Es lo que forma parte de la cuenta pública.

NP: ¡Se compró el automóvil!

CONT: ¡Y ya! Y se acabó. La cuenta pública es de ese año. Y ¿el activo? El activo son otros controles, que sí los audita los auditores externos, el ISAF y también nosotros, pero no hay un control centralizado.

NP: Sí. Por cierto, yo trabajé tres años en el SEDEMUN durante el gobierno de Félix Valdez y me salí antes de que terminara su sexenio. Los que no se salieron se quedaron con carros del SEDEMUM al término de su sexenio y yo ya me había salido, no me tocó uno (Risas). Esto fue en 1988.

**ENT.: ¿Por qué razón no se hace ninguna observación a la Oficina del Ejecutivo respecto al programa de trabajo y al ejercicio del presupuesto en los ejercicios fiscales?**

NP: Era muy quisquilloso Bours en su contabilidad (Risas).

CONT.: (Risas).

DGAG: ¡Y sigue siendo el Ejecutivo quisquilloso en todos los sentidos! De alguna manera se preocupan mucho, incluso cuando nosotros hacemos nuestras revisiones. No es que no existan las observaciones, sino que las solventan antes de permitir que se les levante un informe. O sea, tratan de alguna forma de predicar con el ejemplo. No permiten que se les haga la observación.

---

<sup>66</sup> Dr. Nicolás Pineda Pablos, profesor e investigador del Colegio de Sonora.

CONT.: Lo que pasa es que el Ejecutivo gasta en todas partes. Las facultades que tiene el Ejecutivo de gastos están por todas partes. Lo que pasa es que ejerce mucho gasto de publicidad y de los aviones. Son gastos administrativos. No hay mucha tela de donde cortar.

DGAG: Cuando empezamos a trabajar en esta administración hicimos un inventario de dos tipos de activo fijo, las computadoras y los vehículos. El ejecutivo inmediatamente se dio a la tarea, que no existía, de implementar un sistema para el control, que lo tenemos en todas dependencias y entidades en forma generalizada. En esa forma ha trabajado siempre el Ejecutivo. Trata de ir un poquito más adelante de donde estamos los demás. Y sí tienen observaciones, pero las resuelve a tiempo y antes de que lleguen a un informe. Esa es la realidad y nos ha tocado vivirla. Quisimos presentarles la observación de los vehículos, señor Secretario, y no la aceptaron. Nos dijeron que les diéramos oportunidad, porque estaban regularizando; iban a mandarnos la solicitud y están haciendo el análisis, porque no quieren que aparezca un informe.

CONT.: Pasa que es el primer año de una administración nueva y hay más desviaciones por los funcionarios nuevos. El ISAF cambió unos criterios que ocasionan que algunas observaciones se repitan veinte veces; también comenzó a auditar administrativamente obra pública, por lo que nos mandaron otro montón de observaciones de obra pública. Nosotros vamos a seguir trabajando para solventarlas.

**ENT.: En el ejercicio fiscal 2009 sólo se solventó el 55%, a diferencia de los ejercicios fiscales 2008 con el 67%, el 2007 con el 78%, el 2006 con el 80%, el 2005 con el 100% y el 2004 con 0% de las observaciones solventadas. ¿A qué atribuye usted la disminución del porcentaje de las observaciones solventadas en el ejercicio fiscal 2009 en relación al periodo 2005 y 2008?**

CONT.: Es el cambio de administración. Lo que sucede es que a los nuevos no les preocupa contestar, por eso no responden. Tenemos algunas observaciones de la federación que han llegado y que se solventan hasta responsabilidades. Cuando al funcionario público implicado recibe la notificación, éste empieza a buscar la forma de solventarlo porque ya se vuelve un asunto personal. Otra cosa que regularmente ocurre es que en la entrega-recepción de obras públicas faltan archivos. Los otros gobiernos como han sido del mismo partido dejan todo el inventario de archivos. Ahora no. Algunos archivos faltaron. El nuevo

funcionario llega, no encuentra nada y no contesta. Por esta razón no se solventan. Una es porque los funcionarios no atendieron; otra, porque los archivos que dejaron están incompletos. Al no haber elementos para saber contestan que no tienen nada.

Las auditorías son de procedimientos; hay alguien responsable de ese pago, de ese documento o de ese archivo. La responsabilidad de solventar sigue siendo de la administración pública frente al Congreso del Estado. Sólo sería responsabilidad del ex funcionario si se tratara de una responsabilidad personal que debiera imputársele, pero no suele ser el caso. Es responsabilidad de la dependencia contestar. En realidad es el funcionario público actual quien debe solventar las observaciones pendientes de pasadas administraciones. Hay una entrega recepción de todos los puestos y ahí debe de poder deslindarse qué documentación se recibió, para poder responder a alguna observación que fue tramitada por otro funcionario. Si hubiera una responsabilidad personal se le llamaría al funcionario para que enfrente personalmente la responsabilidad. Las responsabilidades administrativas tienen una vigencia de tres años para ser fincadas; después de tres años no se pueden fincar responsabilidades administrativas. Este es el límite que tiene la ley estatal.

Hay inhabilitaciones de 1 año y de 3 años. La sanción máxima es de 10 años de inhabilitación. Creo que la federal es de 25 años. Si hay daño patrimonial se puede hacer una sanción económica también.

NP: ¿Salen muchos casos de daños patrimoniales cada año?

CONT.: Normalmente sí hay sanciones por daño patrimonial, pero no estamos anunciándolas todo el tiempo (Risas). En realidad hasta que no tengamos sanciones concretas, porque si no puede dañar la reputación del inculpado.

NP: Por último, una visión general o de fondo que pudieras ofrecernos: ¿consideras que la la fiscalización y la auditoría que hacen tanto la Contraloría como el ISAF evita o minimiza la corrupción, o sea, la malversación de fondos?

CONT.: Nosotros no estamos principalmente para fregar gente, sino para mejorar los procedimientos administrativos. Mucho de lo que nosotros hacemos, que no es sólo auditoría, es actualizar la normatividad, para que los funcionarios actúen de acuerdo a la ley.

NP: ¿Se podrá? ¿Se dice que para todo cerrajero hay un buen ladrón!

CONT.: Entonces ese es el cuento de nunca acabar. Estamos constantemente actualizando los procedimientos, de tal forma que se puede ir evitando. Al final de cuentas son las leyes las que tienen que ir mejorando. Por ejemplo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sonora es muy débil. En las facultades que tiene la autoridad y en la definición de las sanciones. Es totalmente abierta y laxa. Son de las cosas que van a resultar del estudio que se está haciendo. Ese tema está bastante débil aquí con nosotros. Las capacidades que tenemos de presionar desde el procedimiento de responsabilidad administrativa son débiles. Hace falta una actualización de los procedimientos legales.

NP: ¿Entonces queda abierto algún margen o campo para que haya enriquecimiento ilícito o enriquecimiento substancial de los funcionarios en los puestos públicos?

CONT.: Yo creo que no se da en los puestos públicos, sino en las transacciones económicas que es donde están los riesgos. Donde hay traslado patrimonial del Estado hacia un contratista o un vendedor. Estas son las operaciones de alto riesgo. En la medida que la normatividad vaya dotando de independencia o de transparencia a todas estas operaciones, en esa misma medida se irá cerrando el círculo de las posibilidades. Por ejemplo el costo total de la obra. ¿Cuánto debe de costar realmente una obra? Hay un rango. Es el mismo problema que tiene Mexicana de Cobre cuando va a hacer una inversión grande. No es un problema exclusivo del Gobierno del Estado, sino el problema de una organización grande que tiene que hacer múltiples operaciones y que al final de cuentas tiene que encargárselas a individuos en los que tiene que tener confianza.

Las normas internas de comportamiento tienen que ir mejorando, para evitar esas instancias en las que se puede dar que un sólo individuo se ponga de acuerdo con otro. Tienes que poner que haya varios individuos y que estén sujetos a auditoría. Muchas veces llegamos nosotros con una auditoría a un asunto y no podemos fincar responsabilidades, aunque existan sospechas. Aunque quedó nota para la siguiente vez. Estos procedimientos sí mejoran la actividad. Los temas que nos interesan es mejorar el servicio de los funcionarios públicos hacia los ciudadanos. Hoy tenemos un sistema de encuesta donde participan unos ciudadanos que reciben una compensación pequeña. No son funcionarios públicos, pero nos ayudan haciendo encuestas y entrevistas. Ellos van a diferentes lugares donde damos servicios y entrevistan al usuario y al funcionario público que presta el



servicio, para después ellos dar su opinión. Es una encuesta de contraloría ciudadana, porque son personas que nos ayudan con eso. Hoy teníamos una reunión en la Procuraduría, para revisar el historial de las agencias del ministerio público que hemos auditado y sí se obtienen calificaciones medio buenas. El promedio anda alrededor del 8.4 u 8.5. Pero ya cuando se tiene un sinnúmero de mediciones se da uno cuenta que hay unos que sacan 9 y otros 7.

Normalmente hay problemas de instalaciones físicas en todas las agencias que están debajo de 8. Son problemas de inversión. ¿Por qué? Porque se queja el ciudadano de que no hay donde sentarse, no hay agua, un baño, no hay donde lo atiendan. Hay agencias del ministerio público que están muy mal. Tenemos que prestar un mejor servicio. El ciudadano se está quejando y orienta la actividad de la procuraduría a hacer inversiones en esa materia, para mejorar la calificación general que tienen los ministerios públicos.

NP: En las teorías en las que he visto esto de la corrupción y la democracia, la corrupción se reduce o minimiza más cuando hay observadores y organismos, tanto del gobierno como de la sociedad civil, que vigilan y cuando hay mayor transparencia de la información y más claridad. Pero sobre todo hay lo que se llama una comunidad de conocimiento, una colectividad de gentes que checan a los beneficiarios. Hay investigaciones sobre las cosas y es cuando se va reduciendo la corrupción.

CONT.: Ahorita nos acaba de llegar una encuesta de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de Transparencia Mexicana. Están solicitando en la encuesta información sobre los programas sociales. Entonces se advierte, por lo que viene ahí, que el gobierno anterior cuando la incorporó, mandaron lo que les dio la gana. Hicimos una reunión ayer para coordinar a todos los que tienen programas sociales. Para empezar ¿a qué le vamos a llamar programa social? Nos interesa presumir lo que estamos haciendo, pero también salir bien calificados. No hay que mandar tonterías, sino lo que realmente estamos haciendo e informar bien. Coordinarnos un poco para informar eso y eventualmente va a salir una evaluación. Por ejemplo, el indicador de corrupción sí nos interesa, pero no lo seguimos. Nadie está encargado de darle seguimiento. Esto es lo que hemos estado platicando. Los trámites más malos son los que tienen que ver con policías, ministerios públicos y tránsitos y luego los que tienen que ver con el desarrollo urbano: los permisos de construcción. No obstante, nadie les está dando seguimiento y vamos a salir mal calificados otra vez.

Necesitamos poner a alguien que les dé seguimiento. A lo mejor se necesita hacer una encuesta para darles seguimiento, porque al final de cuentas el ciudadano sí está opinando.

NP: Sería para ver la percepción. Ahí está la contradicción a veces, porque no siempre la percepción coincide con la realidad o no siempre es lo mismo.

CONT.: Sí, ya sé. Pero si modificas la percepción modificas la realidad (Risas).

NP: Pero es muy importante, pero a veces es problema también de la percepción de la contraloría que no se está alcanzando.

CONT.: Ah bueno, el problema de que todos somos corruptos, ¿no?

NP: Esa es un poco la tesis del PRI de que no se puede evitar y que es debida a la naturaleza humana, una cosa así. Pero veo que hay muchas variaciones de un país a otro, incluso entre los estados.

CONT.: Ah sí, pero tiene que ver con las reglas de juego.

CP: Y los valores colectivos.

CONT.: Nosotros en realidad somos el auditor interno del Gobierno del Estado. Entonces somos preventivos. Si vemos algo hay que hablar: ¡cambia a este! ¡Córrelo! ¡Esa gente no está funcionando ahí! Prevención de riesgos. O sea, tenemos muchas observaciones de este tema en tal lado: ¡cámbialo antes de que haya corrupción por alguna otra cosa!

NP: Sí, aunque también como sociedad tenemos que ir mejorando los valores, la moral colectiva. Porque hay muchos que poseen una mentalidad muy fatalista. Hay quienes incluso llegan a los puestos públicos con la idea de que de eso se trata, ¿no?

CONT.: Pero el asunto no es cultural, es de las reglas de juego.

NP: No, también están las instituciones.

CONT.: Se tienen que ir modificando las reglas de juego. O sea, empezamos en el Congreso del Estado sin que hubieran elementos para elaborar las cuentas públicas. Yo creo que en el 94 no había cuentas públicas de los municipios.

NP: Yo creo que han habido muchos avances en las ideas y en las instituciones. La ley de transparencia y todo lo que se hizo a partir del gobierno de Fox con el instituto de fiscalización. Yo creo que la misma Función Pública ha ido mejorando a nivel estatal. Se me figura que a nivel estatal hay muchas diferencias. No sé si Sonora sea de los estados más adelantados.

CONT.: Necesitamos reformas jurídicas para tener más fuerza. De hecho, todas estas instancias mejoran en la medida en que tienen independencia. Entre más independencia tienen mejor pueden actuar.

NP: Ahorita estamos metidos en un régimen político de partidocracia.

CONT.: Creo que en todas partes.

NP: En México sí, pero no en otros países. La única lógica es: si eres mi contrario estás mal, si eres mi colega estás bien en el Congreso. Es la lógica que tiene ahorita tronado el Congreso del Estado. Entonces, ¿cómo llegar a una lógica técnica, profesional y de mayor continuidad?

CONT.: Los ciudadanos tienen que exigir premios para los funcionarios que actúan bien y castigos para los que actúan mal.

NP: Ahorita los priistas van a tratar de que todos estén mal.

CONT.: Yo, por ejemplo, en el 98, por ahí, cuando nombramos el Consejo Estatal Electoral, de Miguel Ángel Vázquez, sí nos pudimos poner de acuerdo.

NP: Yo creo que ésa ha sido la mejor legislatura (LV), porque las legislaturas siguientes han venido a menos.

CONT.: Sí, nos juntamos. Es el único Congreso del Estado de Sonora que no ha tenido mayoría absoluta. Nosotros éramos nueve y los del PRD ocho. Ahí estaba el Poncho, Leodegario y Juan Manuel Ávila.

## **5.2 Principales deficiencias en la fiscalización de las cuentas públicas**

### *5.2.1 Incremento gradual del número de observaciones*

La deficiencia más importante de la fiscalización de las cuentas públicas estatales correspondiente al periodo 2004-2010 consiste en que el ISAF no ha podido frenar el incremento del número de observaciones generadas en el periodo, ni logrado que éstas sean solventadas cabalmente antes de la publicación del informe de resultados. Salvo el Ejecutivo del Estado y la Contraloría, las demás dependencias no logran solventar sus observaciones antes de la publicación de dicho informe. ¿Por qué dos dependencias sí solventan en tiempo y forma y las restantes no? El Ejecutivo del Estado y la Contraloría son las dependencias que tienen que predicar con el ejemplo. El gobernador en turno tiene que

dejar en buena fama al partido que representa y a su gremio y la Contraloría es la encargada de dar seguimiento a las observaciones no solventadas ante las dependencias responsables.

Pese a la fiscalización que realiza el ISAF de las cuentas públicas del Estado, ésta no ha logrado reducir el número de observaciones que se hacen cada año ni tampoco aumentar la cantidad de observaciones solventadas antes de la publicación del informe de resultados o dentro de los plazos establecidos. Es decir, que no ha contribuido a desalentar el mal ejercicio de los recursos públicos, tanto de los gastos no comprobados y no autorizados como de las irregularidades en la obra pública. Tampoco ha evitado que sigan aumentando el número de las observaciones con monto financiero cada año. La razón de ello se debe a que el ISAF no tiene la facultad de sancionar administrativamente a los funcionarios públicos implicados en estas irregularidades, sino que su actuar en este sentido queda supeditado a las decisiones que tome el Congreso del Estado de Sonora y a la resolución que emita la Secretaría de la Contraloría General sobre las solicitudes de sanción que el Instituto haya promovido.

### *5.2.2 No se sabe si se desprendieron sanciones a raíz de la revisión de las cuentas*

De los siete Informes de Resultados de las Cuentas Públicas Estatales (2004-2010) se desconoce si se desprendieron sanciones. En cambio, es sabido que quedaron observaciones pendientes de solventar de cuentas públicas pasadas y que, paradójicamente, siguen apareciendo reiteradamente en los informes más recientes. En teoría, los sujetos responsables de solventarlas deberían ser sancionados.<sup>67</sup> Las sanciones que más se repiten en los Informes de Resultados que emite el ISAF son las de Gastos no Comprobados (GNC) y las de Irregularidades en la Obra Pública (IOP). Las observaciones de GNC se refieren, por ejemplo, a que no se presentaron los comprobantes de pago por concepto de luz eléctrica, servicio telefónico, publicidad de la dependencia, etc. Las observaciones de IOP hacen alusión a que se presentaron expedientes técnicos incompletos de obras públicas,

---

<sup>67</sup> De hecho, la respuesta que dio el Contralor a la pregunta de si han sido sancionados los sujetos de fiscalización que no solventaron sus observaciones en los plazos señalados no fue ni afirmativa ni negativa, es decir, no dio un sí o ni un no. Y cuando se le interrogó por qué no recibe observaciones el Ejecutivo del Estado contestó que podía proporcionar una respuesta mejor, pero sin ser grabado. La lista de sancionados estatales (2004-2009) que publica la Contraloría en su página web no necesariamente refleja todos los funcionarios sancionados a consecuencia de la fiscalización de las cuentas públicas, pero es interesante porque permite ver la tendencia del número de sancionados durante dicho periodo y la relación que guarda ésta con el número de observaciones generadas en el periodo y con el número de observaciones pendientes de solventación.

carta entrega-recepción de la obra extemporánea, conceptos pagados y no instalados; o que cuando se hace la inspección física de la obra se comprueba que los materiales empleados son de menor valor que los que fueron facturados y pagados con anticipación.

### *5.2.3 El cambio de administración en el gobierno afecta la fiscalización*

El cambio de administración hace que las solventaciones que quedaron pendientes queden sin ser solventadas o que los responsables de solventarlas hayan salido del país o que debido a la caducidad de tres años dispuesta por la ley en la aplicación de sanciones queden eximidos de toda responsabilidad. Si un funcionario malversó fondos públicos o cometió actos ilícitos en su gestión, los actos de corrupción no salen a luz pública de manera inmediata, sino años después de concluir sus funciones.

La razón del incremento progresivo de observaciones se debe, por un lado, al cambio de administración del gobierno estatal, particularmente cuando la administración saliente no es del mismo partido que de la entrante. El personal saliente busca obstruir el buen desempeño del nuevo partido en el gobierno mediante la destrucción de los expedientes que contienen la información que se requiere para poder solventar las observaciones pendientes. Esto genera más observaciones. Por otro lado, porque la administración entrante no está capacitada entorno a la solventación de observaciones y al diseño del programa de labores para cada dependencia. Una tercera causa es la falta de sanciones a los funcionarios públicos que no solventaron las observaciones en los tiempos que marca la legislación estatal. Una cuarta, es que el principio de legalidad no se cumple cabalmente en la fiscalización de la cuenta pública estatal, pues ésta estipula sanciones cuando las observaciones no se solventan en tiempo y forma, pero no hay sanciones. Una quinta causa es el sistema de contabilidad vigente en la administración de los recursos públicos, el cual genera observaciones que no pueden solventarse: hay un problema estructural de fondo que no permite que sean solventadas.

Las observaciones que no han sido solventadas se van acumulando: las del año anterior con las del año entrante y así sucesivamente. Hay algunas que son viejas y que aún siguen sin ser solventadas. Al paso de los años pueden olvidarse y no solventarse. De hecho, las observaciones viejas no solventadas son sustituidas por observaciones no solventadas más recientes.

Los cambios en la administración pública también traen consigo que las cuentas de la administración anterior sean revisadas con mayor minuciosidad, particularmente si la administración entrante pertenece a un partido distinto a la saliente, como sucedió en la cuenta pública del 2009. En relación a esta cuenta pública, el PAN-Sonora hizo del conocimiento público supuestas irregularidades cometidas durante la administración anterior (del PRI) que hasta la fecha no han sido aclaradas; por lo menos no de manera pública. Las irregularidades consistieron en el cobro de cheques emitidos a nombre de personas ficticias por la cantidad de 186 millones de pesos y que aparecen cancelados en la contabilidad gubernamental. También en dicha cuenta se encontró una lista de empresas dudosas que hicieron cobros al Gobierno del Estado por servicios que no tienen sentido y lógica y que ascienden a 76 millones de pesos (Número Uno Online 2010).

Por otro parte, el diputado Manuel Madero Valencia, del Partido Nueva Alianza e integrante de la Comisión de Vigilancia de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, informó el pasado 6 de septiembre del 2011 que se detectó un sobregiro por un monto de más de 970 millones de pesos en el rubro de gasto corriente en la cuenta pública estatal 2010 (El Universal 2011).

Lo precedente revela una contradicción, ya que una es la información que emite el ISAF y la Comisión de Vigilancia sobre los Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Estatal y otra distinta la que revelan algunos diputados del Congreso del Estado. A pesar de que en la cuenta pública estatal 2010 fueron halladas ciertas inconsistencias, ésta fue aprobada como lo fue la cuenta pública estatal 2009.

#### *5.2.4 En materia de transparencia el Estado presenta rezagos*

Tanto a la Contraloría como al ISAF se les solicitó información relativa a la fiscalización de las cuentas públicas del periodo 2004-10 y las respuestas que se obtuvieron no fueron las esperadas. Un primer caso fue la solicitud que se le hizo a la Contraloría del Estado de la lista de funcionarios públicos inhabilitados por malversar fondos públicos en el periodo aducido.<sup>68</sup> La respuesta de esta dependencia fue una lista de funcionarios públicos que no pertenecen a las cinco dependencias estudiadas. Además, dicha lista sólo

---

<sup>68</sup> La solicitud de la lista de funcionarios públicos estatales sancionados 2004-2010 se hizo a través de Infomex Sonora (Sistema de Solicitudes de Información del Gobierno del Estado de Sonora). Véase la página de Infomex Sonora: <http://infomex.sonora.gob.mx/>

abarca del 2005 al 2009 y no proporciona el nombre de los sancionados, bajo el argumento de que el nombre de los funcionarios sancionados es confidencial. No obstante, en la página electrónica de la Contraloría se encuentra una lista más completa de funcionarios públicos sancionados del 2001 al 2009.<sup>69</sup> En ésta última lista sí se incluyen todas las dependencias de gobierno y aparecen los sancionados con nombre y apellido (véase anexo 2).

El segundo caso fue la solicitud que se le hizo a la Contraloría de las declaraciones patrimoniales de los Ejecutivos del Estado de la pasada y presente administración (2003-9 y 2009-15), para sopesar su situación patrimonial al iniciar su sexenio con la situación patrimonial al término del mismo.<sup>70</sup> La declaración patrimonial de los funcionarios públicos sería de utilidad para ver en qué medida han incrementado sus patrimonios personales ambos funcionarios a partir de su llegada al gobierno y determinar el posible enriquecimiento ilícito a partir de que asumieron sus cargos. La solicitud fue “rechazada por ser de clasificación confidencial” (véase anexo 3).<sup>71</sup> Una tercera solicitud que se hizo a la Contraloría fue sobre si el ISAF ha promovido recientemente ante esa dependencia la aplicación de sanciones a funcionarios públicos estatales a raíz de la revisión de las cuentas públicas 2004-10. La respuesta que otorgó la Contraloría fue negativa: el ISAF no ha promovido ninguna sanción (véase anexo 1).

Lo que se ha dicho anteriormente pone de manifiesto que en materia de transparencia el gobierno del Estado no cuenta con los mecanismos necesarios para garantizarla y por consiguiente la entidad tiene bajos niveles de transparencia (Bejarano Celaya y Noriega Esparza 2006). Esto contrasta con los lineamientos teóricos examinados en el primer capítulo que enfatizan la transparencia, junto a la eficiencia y eficacia, como principios que combaten la opacidad en el manejo de los recursos públicos. Es claro que se simula

---

<sup>69</sup>Véase [http://www.cgeson.gob.mx/servicios/rsp/sanc\\_listado.asp?offset=0](http://www.cgeson.gob.mx/servicios/rsp/sanc_listado.asp?offset=0) (06 de octubre de 2011).

<sup>70</sup> La Ley de Transparencia a la Información Pública del Estado de Sonora considera como información confidencial la declaración patrimonial de los servidores públicos, pero la Constitución Política del Estado de Sonora subraya el carácter público de la misma. El gobernador, como cualquier servidor público es en realidad empleado de la sociedad, pues el salario que recibe proviene de los impuestos que todo ciudadano paga. Por consiguiente, todo servidor público debería estar obligado a proporcionar su situación patrimonial.

<sup>71</sup> Esto a pesar de que La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984) afirma que la declaración patrimonial es para el “conocimiento público” o “consulta pública” (Art. 63, XXIV y Art. 92). Este último artículo dice al pie de la letra: “La Contraloría General del Estado llevará el registro de la situación patrimonial de los Servidores Públicos...cuyas declaraciones *estarán a disposición pública* en el Instituto Catastral y Registral *para su consulta, copia o publicación*, según sea el caso, y de estimarse necesario su publicación, deberá acreditarse el interés legítimo del solicitante que calificará el vocal ejecutivo del Instituto”. Los subrayados son míos.

transparencia y rendir cuentas cuando los sujetos responsables de la fiscalización de las cuentas públicas rehúsan, evaden o dan medias respuestas a los cuestionamientos ciudadanos. Esto atenta contra el derecho que tiene toda persona de exigir a sus gobernantes explicaciones racionales sobre el uso de los fondos públicos.

### **5.3 Reflexiones finales**

#### *5.3.1 Convocatoria 2011 para elegir al nuevo Auditor Mayor*

Aún no sale la convocatoria para elegir al nuevo Auditor Mayor del ISAF. La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora señala que el Congreso debe lanzar la convocatoria por lo menos cinco meses antes de que termine el periodo de 7 años del Auditor en turno, (LFSES 2008, Art. 10, I). El Auditor Mayor en turno terminará su periodo de funciones el 31 de diciembre del 2011. Esto quiere decir que el 31 de julio debió haberse lanzado la convocatoria, pero a la fecha de 10 de octubre de 2011 no ha salido tal convocatoria, lo cual significa que no se respetan los plazos establecidos por la ley entorno a la elección del nuevo Auditor Mayor (H. Congreso del Estado de Sonora 2011g).

#### *5.3.2 Lo que permiten las leyes en torno a las observaciones*

Los Informes de Resultados de la Cuenta Públicas no presentan el avance de las solventaciones a las observaciones que quedaron pendientes en los Informes de Resultados de Cuentas públicas anteriores. Esto se debe a que la legislación federal y estatal no obliga al ISAF a incorporarlas. Inclusive, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación 2009 no habla del tema. Esto deja abierta la puerta a la opacidad y a la corrupción, pues las observaciones no solventadas de años anteriores quedan en el olvido o para el recuerdo.

La constitución local dice abiertamente que si existieran discrepancias entre el presupuesto aprobado y el ejercido se determinarán las responsabilidades de acuerdo con ley (Art. 64, 25), pero en todos los Informes de Revisión de las Cuentas públicas del periodo estudiado existen dichas diferencias, además de otras en relación al cumplimiento de metas y de los programas y gastos no justificados, pero se desconoce si se han aplicado sanciones.



La ley es cumplida por los ciudadanos en la medida en que éstos perciban que quienes administran los recursos públicos y ponen las leyes de un país también las cumplan y apliquen en su integridad y de manera equitativa. La lucha contra la corrupción no es únicamente responsabilidad de las entidades fiscalizadoras de los gobiernos estatales, sino también de la sociedad en su conjunto.

Es patente que las leyes existentes en Sonora son laxas respecto al tipo de sanciones a las que deben estar sujetos los servidores públicos, pero también es débil su aplicación. Esto puede verse por elevado número de observaciones no solventadas y por la falta de seguimiento e información. Un factor determinante que contribuye a la no aplicación de sanciones es el institucional, la mecánica de las instituciones encargadas de la fiscalización de las cuentas públicas heredan prácticas añejas sobre el modo en que se fiscaliza; y si a esto se le suman, por un lado, la falta de capacitación del personal que llega con una nueva administración del gobierno y, por el otro, los intereses de partido que envuelven en su conjunto el proceso fiscalizador, la rendición de cuentas se convierte así en un proceso que tiene muchos obstáculos.

### *5.3.3 Calificación de la fiscalización de las cuentas públicas estatales*

Si la fiscalización tiene como objetivo disminuir la malversación de recursos públicos y que sean cumplidos a cabalidad los programas y las metas de cada dependencia de gobierno, entonces la fiscalización es susceptible de evaluación. La fiscalización superior también debería incluir como uno de sus objetivos explícitos reducir el número de observaciones no solventadas, porque las observaciones vigentes abren ventanas a la corrupción, específicamente aquellas que conllevan montos presupuestales.

La calificación que puede ser otorgada al proceso de fiscalización en su conjunto como resultado de la fiscalización de las cuentas públicas se deriva del promedio de las observaciones que se lograron solventar en las cinco dependencias estudiadas, antes de vencer el plazo para la publicación del informe de resultados. Se trata del promedio de observaciones solventadas por las cinco dependencias analizadas en el periodo 2004-10. Si se entiende por eficiencia la solventación del cien por ciento de las observaciones en los plazos sin prórroga, entonces el promedio permitirá determinar el nivel de eficiencia que tienen los organismos encargados de la fiscalización superior en el Estado de Sonora.

El total de observaciones recibidas en el periodo por las 5 dependencias fue de 343. Las observaciones que alcanzaron a ser solventadas antes de la publicación del informe de resultados fueron 203. Las que quedaron sin ser solventadas o pendientes sumaron 140. Las 5 dependencias recibieron en el periodo un promedio de 68.6 observaciones, al que correspondió un promedio de solventación de 40.6 observaciones. Según estos datos, el porcentaje promedio de observaciones solventadas en el periodo fue de 59.18%, es decir, que por cada 10 observaciones que se generaron durante el periodo en las dependencias descritas sólo pudieron ser solventadas 6, esto es, más de la mitad de ellas. La solventación del total de las observaciones equivale a la máxima eficiencia que puede obtener el proceso de fiscalización en la entidad, por lo que desde el punto de vista del promedio de observaciones solventadas durante el periodo, la calificación para los organismos encargados de la fiscalización de las cuentas públicas en el Estado es de 6.

Los anteriores resultados del número de observaciones vigentes se obtuvieron en base a los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas estatales 2004-10, pero el *status* actual de esas observaciones con posteridad a la publicación de dichos informes ha ido modificándose, de modo que el número de observaciones pendientes de solventación se ha ido reduciendo. En las cinco dependencias de gobierno en el periodo 2004-2010 se generaron un total de 343 observaciones, de las cuales fueron solventadas 203 (el 59%) y 140 (el 41%) quedaron pendientes de solventar, como se vio en el capítulo anterior. De las 140 observaciones que quedaron pendientes de solventar hasta la publicación de los informes de Resultados, el ISAF ha logrado que se solventen, a la fecha del 6 de octubre de 2011, un total de 56 observaciones que equivalen al 40% del total de las observaciones que habían quedado vigentes; sólo 84 de ellas siguen pendientes de solventar (el 60%). Las observaciones que habían quedado vigentes según los informes de resultados en las cinco dependencias del 2004 al 2006 han sido resueltas todas. En cambio, a la fecha todavía existen observaciones pendientes de solventación para las cinco secretarías: del 2007 quedaron 2 (13\*); del 2008, 6 (21\*); del 2009, 18 (30\*) y del 2010, 58 (59\*) (véase cuadro 19).<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Los números que aparecen entre paréntesis con asterisco son las observaciones que habían quedado pendientes de solventación hasta la fecha de publicación de los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas estatales.

Cuadro 19:  
Status de las observaciones de las cuentas públicas del 2004-2010

	DEPENDENCIA	OBSERVACIONES							TOTAL
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
1	Ejecutivo del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Secretaría de Gobierno	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Secretaría de la Contraloría General	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano	0	0	0	2	6	17	51	76
5	Secretaría de Educación y Cultura	0	0	0	0	0	1	7	8
	<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>58</b>	<b>84</b>

Fuente: Dirección General de Auditoría Gubernamental.

Por los resultados obtenidos a través de esta investigación, puede afirmarse que la rendición de cuentas del gobierno del Estado de Sonora se encuentra en el estrato democratizante, que se caracteriza por la apertura paulatina y controlada de la información sobre el manejo de los recursos públicos, una aplicación restringida y limitada de las sanciones y la incipiente formación de una comunidad argumentativa.

Las hipótesis formuladas al comienzo del capítulo se confirman. El proceso de fiscalización de las cuentas públicas en el Estado de Sonora es débil debido al laxo marco normativo existente, al sistema institucional que no permite que el ISAF aplique sanciones administrativas y a la falta de castigos para funcionarios públicos que no solventan en los tiempos establecidos. La fiscalización que lleva a cabo el ISAF no evita la malversación de recursos públicos, sólo la minimiza.

## CONCLUSIÓN

Las teorías sobre la rendición de cuentas y la fiscalización de los fondos públicos de los gobiernos locales en América Latina son incipientes y, por lo mismo, no propician procesos de fiscalización eficientes. Hacen falta teorías y modelos de rendición de cuentas que se adecuen al contexto latinoamericano.

La aplicación de sanciones se realiza con discrecionalidad y haciendo excepción de personas, según se trate de funcionarios miembros del partido mayoritario del congreso o del gobernador del Estado. La inexistencia de casos en la historia del Estado de Sonora de gobernadores que hayan sido castigados con cárcel y con sanciones económicas hace pensar: a) o que el gobernador es un dechado de virtudes, o b) que simplemente no se le ha aplicado la ley. La desproporcionalidad entre delito y sanción, la falta de claridad en la aplicación de éstas, la imprecisión de las leyes y la ambigüedad de los procedimientos para aplicarlas generan leyes débiles que preparan el terreno a las prácticas de corrupción dentro de la administración pública gubernamental.

Es necesario fortalecer el proceso legal de la fiscalización de las cuentas públicas en Sonora mediante reformas a la constitución local y a la ley secundaria que hagan efectiva la aplicación de sanciones y que precisen con claridad las causales de sanción y el tipo de castigo que corresponde. Además, se hace necesario dotar al ISAF de mayores atribuciones, en especial aquéllas que tienen que ver con la aplicación de sanciones administrativas y no limitarse sólo a sanciones resarcitorias. Los documentos normativos deben aclarar los conceptos que emplean en los mismos y definirlos con la mayor precisión posible. Ejemplificando lo anterior, en la Constitución Política del Estado de Sonora y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios no se explica en qué consisten las sanciones como “amonestación”, “apercibimiento”, “inhabilitación” y “suspensión”. En la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora no se explicita la diferencia que existe entre “fiscalización” y “Auditoría”.

Las instituciones juegan un papel determinante en la fiscalización de las cuentas públicas. El marco institucional es esencial para entender la manera en que el Estado rinde cuentas a la sociedad. Es decir, el proceso o el modo en que el gobierno rinde cuentas a la

sociedad está asociado con las reglas de juego de las instituciones y con el modo en que estas instituciones se organizan e interactúan entre sí. Los gobiernos divididos han hecho posible la aprobación de leyes en materia de fiscalización superior que fomentan la transparencia y buscan evadir la opacidad en el proceso de rendición de cuentas. Los cambios de gobierno, los gobiernos divididos y el proceso de la rendición de cuentas en el Estado de Sonora generan una débil y deficiente rendición de cuentas.

Las observaciones, las solventaciones y los procedimientos de sanción en las cinco dependencias del gobierno estatal, vistas anteriormente, son un mecanismo ambiguo que abre ventanas de oportunidad a la malversación de fondos públicos. El número de observaciones generadas durante el periodo 2004-10 en las cinco dependencias de gobierno mostraron un incremento, lo mismo que las observaciones pendientes de solventación. Existe una correlación positiva entre el aumento de observaciones y el incremento del presupuesto. Por lo contrario, hay una relación negativa entre el número de observaciones generadas para las cinco dependencias en el periodo con el número de funcionarios sancionados en las cinco dependencias de gobierno, pues a medida que disminuye el número de servidores públicos sancionados aumenta el número de observaciones. Del 2004 al 2010 las cinco dependencias presentaron un incremento en el número de las observaciones, mientras que en ese periodo el número de sanciones tendió a disminuir gradualmente. Para que la fiscalización sea eficiente tienen que haber más sanciones del tipo destitución del cargo, inhabilitación y suspensión. Así se reducirá el número de observaciones que se generan cada año y las dependencias del gobierno estatal se verán forzadas a solventar en tiempo y forma sus observaciones antes de la publicación del informe de resultados.

En cuanto al formato del informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas del Estado y los municipios, éste debería presentarse de manera resumida, con un lenguaje más amigable y menos técnico, y publicarse en los medios masivos de comunicación con mayor difusión en el Estado de Sonora. La publicación de la versión resumida del informe pudiera hacerse el mismo día en que el Congreso del Estado aprueba las cuentas públicas, para que la sociedad se entere de los resultados del proceso de revisión. Mientras el informe de resultados siga publicándose únicamente en la página del ISAF y presentándose

exclusivamente en el formato extenso, la información estará reducida y confinada sólo a unas cuantas personas.

Lo precedente debe hacerse también con los informes trimestrales del ejercicio del gasto público que cada dependencia de gobierno entrega al ISAF y también con el *status* de las observaciones no solventadas y con las sanciones que se han aplicado, para que exista mayor involucramiento de la sociedad civil en el proceso de rendición de cuentas. Lo anterior con la finalidad de evitar que los resultados de la fiscalización de las cuentas públicas sean desconocidos por la sociedad y que ésta quede excluida del proceso. Las comunidades de argumentación o grupos hermenéuticos son necesarias para garantizar un proceso de rendición de cuentas que vaya más allá del discurso retórico y del mero rito político. En definitiva, que estas agrupaciones ilustradas sean capaces de despertar la conciencia crítica de la sociedad y fomentar una verdadera cultura de la rendición de cuentas en el Estado.

El proceso de fiscalización de las cuentas públicas en el Estado de Sonora es débil debido al laxo marco normativo existente, al sistema institucional que no permite que el ISAF aplique sanciones administrativas y a la falta de castigos para aquellos funcionarios públicos que no solventan sus observaciones en los tiempos establecidos. 2) La fiscalización que lleva a cabo el ISAF no evita la corrupción, entendida ésta como malversación de recursos públicos, sino que sólo la minimiza.

Por los resultados obtenidos a través de esta investigación, puede afirmarse que la rendición de cuentas del gobierno del Estado de Sonora se encuentra en el estrato democratizante, que se caracteriza por la apertura paulatina y controlada de la información sobre el manejo de los recursos públicos, una aplicación restringida y limitada de las sanciones y la incipiente formación de una comunidad argumentativa. Estando así las cosas es válido el dicho de que en Sonora las cuentas ni son cuentas ni son públicas, pero tampoco democráticas. El arte de contar cuentos a la hora de rendir cuentas se ha convertido en una costumbre política alentada por la indiferencia ciudadana. Por eso es urgente construir un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas (Cejudo 2009) que asegure una verdadera rendición de cuentas contra la demagogia imperante del discurso político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Editado por Banco Mundial. Vol. 31 de World Bank Working Papers. Washington DC, 2004.
- Almada Bay, Ignacio, y José Marcos Medina Bustos. *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*. México: Cal y Arena, 2001.
- Archivo del Congreso del Estado de Sonora (ACES). «El Congreso del Estado de Sonora aprueba la nueva estructura orgánica interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.» Vol. 1239. n° 244 Expediente . Hermosillo, Sonora: H. Congreso del Estado de Sonora, 29 de junio de 2000.
- . «Nombramiento que hace el Congreso del Estado de Sonora, a favor del contador público Rutilo Rivera Olivarría, como contador mayor de hacienda.» Vol. 999. n° 161 Expediente. Hermosillo, Sonora: H. Congreso del Estado de Sonora, 16 de abril de 1985.
- . «Que acepta en sus términos la renuncia al cargo de titular de la contaduría mayor de hacienda del Congreso del Estado de Sonora presentada por el contador público Raúl Chávez Siqueiros, el día 22 de diciembre del presente año, misma que surtirá efectos ha.» Vol. 1213. n° 102 Expediente. Hermosillo: H. Congreso del Estado de Sonora, 22 de diciembre de 1998.
- . «Se acepta la renuncia al cargo de contador mayor de hacienda del contador público Roberto Rutilo Rivera Olivarría.» Vol. 1091. n° 6 Expediente . Hermosillo, Sonora: H. Congreso del Estado de Sonora, 15 de octubre de 1991a.
- . «Se acepta la renuncia del C. P. Enrique Clausen Iberry al cargo de Contador Mayor de Hacienda de Este H. Congreso.» Vol. 1154. n° 19 Expediente . Hermosillo: H. Congreso del Estado de Sonora, 9 de diciembre de 1994a.
- . «Se acepta la renuncia del contador público Enrique Alcantar Villela, como contador mayor de hacienda del Congreso del Estado de Sonora.» Vol. 1091. n° 20 Expediente. Hermosillo: H. congreso del Estado de Sonora, 3 de diciembre de 1991c.
- . «Se nombra al contador público Enrique Alcantar Villela como contador mayor de hacienda del Congreso del Estado de Sonora.» Vol. 1091. n° 8 Expediente. Hermosillo: H. Congreso del Estado de Sonora, 15 de octubre de 1991b.

- . «Se nombra al contador público Enrique Claussen Iberri como contador mayor de hacienda del Congreso del Estado de Sonora.» Vol. 1091. n° 21 Expediente. Hermosillo: H. Congreso del Estado de Sonora, 3 de diciembre de 1991d.
- . «Se nombra al contador público Raúl Chávez Siqueiros como contador mayor de hacienda del Congreso del Estado de Sonora.» Vol. 1154. n° 20 Expediente. Hermosillo: H. Congreso del Estado de Sonora, 9 de diciembre de 1994b.
- Archon, Fung, Mary Graham, y David Weil. *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ASOFIS. «Agunos aspectos del curriculum vitae Eugenio Pablos Antillón.» *Sitio web de ASOFIS: consejo directivo*. 27 de noviembre de 2008. <http://www.asofis.org.mx/curriculums/CurriPAntillon.pdf> (último acceso: 22 de julio de 2011).
- Auditoría Superior de la Federación. *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano*. México: Color, 2008.
- Bejarano Celaya, Margarita, y Guillermo Noriega Esparza. *Sonora en la era de la transparencia*. Hermosillo: Sonora Ciudadana, 2006.
- Bonilla Alguera, Gerardo Sergio. «Modelos de democracia y rendición de cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia.» *Sitio web del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)*. 21 de febrero de 2006. <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales2005.htm> (último acceso: 13 de agosto de 2011).
- Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 1997.
- Bruckmann, Mónica, y Theotonio Dos Santos. «Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico.» *Sitio web de la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO*. 16 de octubre de 2005. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp13.pdf> (último acceso: 23 de septiembre de 2010).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. «Ley de Fiscalización Superior de la Federación.» *Sitio web Legal Terra*. 29 de diciembre de 2000. <http://legal.terra.com.mx/legislacionfed/nivel1.asp?idM=3&rl=20000&rfl=29999&iDL=20059> (último acceso: 15 de marzo de 2011).
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión-LXI Legislatura. «Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.» *Sitio web de la Cámara de Diputados H.*



- Congreso de la Unión*. 29 de mayo de 2009. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> (último acceso: 11 de junio de 2011).
- . «Ley General del Contabilidad Gubernamental.» *Sitio web de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión*. 31 de diciembre de 2008. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf> (último acceso: 11 de junio de 2011).
- Carbonell, Miguel (coord.). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*. México: UNAM/IFAI, 2007.
- Casar, María Amparo, Ignacio Marván, y Khemvirg Puente. «La rendición de cuentas en el poder legislativo.» En *La estructura de la rendición de cuentas en México*, de Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Cejudo Guillermo, 331-405. México: UNAM, 2010.
- Castañeda Sabido, Fernando. «Resultados generales sobre la percepción ciudadana acerca de la Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización en el uso de los Recursos Públicos en México (febrero 2011).» *Auditoría Gubernamental*, n° 22 (2011): 4-6.
- Cejudo, Guillermo M. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. México: Auditoría Superior de la Federación/Editorial Color, 2009.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Glosario de Términos más usuales de las Finanzas Públicas*. México: Cámara de Diputados, 2006.
- Cepeda Neri, Álvaro. *El expediente Bours: la corrupción de la Transparencia/La transparencia de la Corrupción*. Hermosillo: Contralínea, 2009.
- . «La corrupción de Padrés en Sonora (como la de Bours).» *Contralínea*. 4 de febrero de 2011. <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/02/04/la-corrupcion-de-padres-en-sonora-como-la-de-bours/> (último acceso: 6 de julio de 2011).
- Chaires Zaragoza, Jorge. «La politización de la revisión de la cuenta pública.» En *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización Superior (2000-2009)*, de Aimée Figueroa Neri, 115-124. México: Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, 2009.
- Cicerón. *Los oficios o los deberes. De la vejez. De la amistad*. México: Editorial Porrúa, 1998.
- Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora . «Memoria Estadística 2009. Capítulo 1 Gobernador.» *Memoria Proceso Electoral 2008-2009*. 15 de abril de 2010a.

[http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2009/memoria\\_estadistica/Capitulo1\\_EleccionGobernador.pdf](http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2009/memoria_estadistica/Capitulo1_EleccionGobernador.pdf) (último acceso: 30 de junio de 2011).

Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora. «Memoria Proceso Electoral 2005-2006. Tomo 2 Estadística. Capítulo 1 Elección de Diputados Locales.» *Sitio Web del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora*. 14 de septiembre de 2007. [http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2006/tomo02\\_capitulo01.htm](http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2006/tomo02_capitulo01.htm) (último acceso: 14 de julio de 2011).

—. «Memoria Proceso Electoral 2008-2009. Memoria Estadística 2009. Capítulo 2 Diputados Locales.» *Sitio web del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora*. 15 de abril de 2010b. [http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2009/memoria\\_estadistica/Capitulo2\\_EleccionDiputadosLocales.pdf](http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2009/memoria_estadistica/Capitulo2_EleccionDiputadosLocales.pdf) (último acceso: 30 de junio de 2011).

—. «Resultados Oficiales Proceso Electoral Sonora 2002-2003. Gobernador del Estado y Diputados Locales.» *Sitio web del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora*. 13 de abril de 2004. <http://www.ceesonora.org.mx/publicaciones/memoria2003/autoridades/diputados/diputados.pdf> (último acceso: 14 de julio de 2011).

Corbalá Acuña, Manuel. *Sonora y sus Instituciones*. Hermosillo: Secretaría de Fomento Educativo y Cultura e Instituto Sonorense de la Cultura, 1992.

Corona Anduaga, Ramón. «El Congreso del Estado de Sonora.» *Sitio web de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. 18 de enero de 2010. [bibliojuridica.org/libros/6/2761/23.pdf](http://bibliojuridica.org/libros/6/2761/23.pdf) (último acceso: 14 de julio de 2011).

Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

De Viana, Virginia. «Sin sesión de nuevo.» *El Imparcial*, 27 de julio de 2008.

Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación/Editorial Color, 2003.

Domínguez, Jorge I., y Michael Shifter, . *Constructing Democratic Governance in Latin America*. 2da. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

Dunn, William N. *Public Policy Analysis. An Introduction*. 2nd. Nueva Jersey: Prentice-Hall, 1994.

El Universal. «Detectan presunto sobregiro por 970 mdp en Sonora.» *El Universal.mx*. 7 de septiembre de 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/791781.html>.

- Emol Mundo. «Piloto que inspiró “Top Gun”, protagonista de grave escándalo.» *Sitio web de Emol.Mundo*. 29 de noviembre de 2005. <http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=203314> (último acceso: 20 de mayo de 2011).
- Enríquez, Elio. «Dictan auto de formal prisión a Pablo Salazar por desvío de 104 mdp.» *La Jornada*, 14 de junio de 2011.
- Expreso. «Los peces gordos que no caen.» 2 de septiembre de 2010.
- Figuroa Neri, Aimée. *La auditoría superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2007.
- Figuroa Neri, Aimée, Norma Alicia Díaz Ramírez, y María Imelda Murillo Sánchez. «¿Armonización o mediocridad para las entidades de fiscalización superior locales. Cumplimiento y efectos de la reforma constitucional federal de 2008.» En *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, de Aimée Figuroa Neri, 127-141. México: Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados H Congreso de la Unión, 2009.
- Fox, Jonathan. «Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas. Perfiles Latinoamericanos.» *Perfiles Latinoamericanos*, n° 27 (2006): 33-68.
- Gallegos, Zoraida, y Thelma Gómez. «Caso ABC. Demandan cárcel a responsables.» *El Universal*. 5 de junio de 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/770639.html> (último acceso: 11 de junio de 2011).
- Gobierno del Estado de Sonora. «Poder Ejecutivo. Estructura Orgánica.» *Sitio web del Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Sonora*. 2011b. <http://transparencia.esonora.gob.mx> (último acceso: 8 de julio de 2011).
- Gobierno del Estado de Sonora. «Organismos descentralizados.» *Sitio web del Gobierno del Estado de Sonora*. 2011a. <http://www.sonora.gob.mx/es/Sonora/Organismos> (último acceso: 8 de julio de 2011).
- Gobierno del Estado de Sonora. «Secretarías.» *Sitio web del Gobierno del Estado de Sonora*. 2011c. <http://www.sonora.gob.mx/es/Sonora/Secretarias> (último acceso: 8 de julio de 2011).
- González de Aragón, Arturo. «Introducción.» En *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización Superior (2000-2009)*, de Aimée Figuroa Neri, 9-10. México: Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, 2009.

- Guerrero, Manuel Alejandro. *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia*. Vol. 13, de *Los Grandes Problemas de México*, de José Luis Méndez, 254-300. México: El Colegio de México, 2010.
- H. Congreso del Estado de Oaxaca. «Entidades de Fiscalización Nacional.» *Sitio web de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca*. 2011. [http://www.aseoaxaca.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=90](http://www.aseoaxaca.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=90).
- H. Congreso del Estado de Sonora. «Código Electoral para el Estado de Sonora.» *Legislación Electoral Estatal*. 29 de septiembre de 2008c. [http://www.ceesonora.org.mx/legislacion/estatales/codigo\\_electoral2008-2009.pdf](http://www.ceesonora.org.mx/legislacion/estatales/codigo_electoral2008-2009.pdf) (último acceso: 22 de julio de 2011).
- . «Comisiones permanentes de la LIX Legislatura.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora*. 2011e. <http://www.congresoson.gob.mx/comisiones.php#ISAF> (último acceso: 25 de mayo de 2011).
- . «Constitución Política del Estado de Sonora.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora*. 1917. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_7.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf) (último acceso: 31 de marzo de 2011).
- . «Convocatorias.» *Sitio web del H. Congreso del Estado de Sonora*. 2011g. <http://www.congresoson.gob.mx/convocatorias.php>.
- . «Dictámenes05/Acuerdo 131.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora*. 26 de agosto de 2005. [http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Dictamenes05/ACUERDO\\_131.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Dictamenes05/ACUERDO_131.pdf) (último acceso: 1 de enero de 2011).
- . «Dictámenes09/Acuerdo 302.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora*. 9 de octubre de 2009. <http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/LVIII/Dictamenes09/ACUERDO302.pdf> (último acceso: 1 de enero de 2011).
- . «Grupos parlamentarios LIX Legislatura.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora*. 2011b. <http://www.congresoson.gob.mx/grupos.php> (último acceso: 12 de julio de 2011).
- . «Historia del H. Congreso del Estado de Sonora.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora*. 2011a. <http://www.congresoson.gob.mx/historia.php> (último acceso: 12 de julio de 2011).

- . «Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora.* 2008a. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_206.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_206.pdf) (último acceso: 31 de marzo de 2011).
  - . «Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal.» *Sitio web e-sonora del Gobierno del Estado de Sonora.* 1987. <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/8AA94EFB-E408-49A6-BC80-76A6BB41C26E/54856/Leydelpresupuestodeegresoscontabilidadgubernamenta.pdf> (último acceso: 31 de marzo de 2011).
  - . «Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora.* 1984. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_54.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_54.pdf) (último acceso: 31 de marzo de 2011).
  - . «Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora.* 1985. <http://www.cgeson.gob.mx/cpcem/publicaciones/LeyOrganicaContaduriaMayor.pdf> (último acceso: 31 de marzo de 2011).
  - . «Ley Orgánica del Poder Legislativo .» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora.* 1998. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_78.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_78.pdf) (último acceso: 31 de marzo de 2011).
- H. Congreso del Estado de Sonora. «Orden del día. Sesión de la Diputación Permanente del día 14 de julio del 2011.» *La Gaceta Parlamentaria*, n° 411 (julio 2011f).
- . «Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora.» *Sitio web del Congreso del Estado de Sonora.* 1986. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_19.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_19.pdf) (último acceso: 31 de marzo de 2011).
- H. Congreso del Estado de Sonora. *Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales*. Hermosillo: s.e, 2008b.
- Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.
- Hettena, Seth. *Feasting on the Spoils. The Life and Times of Randy "Duke" Cunningham, History's Most Corrupt Congressman*. Nueva York: St. Martin's Press, 2007.
- Hevia de la Jara, Felipe. «¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social.» En *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de*

*confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*, de Alberto Hernández Baqueiro, 15-36. México: IFAI, 2006.

- ISAF-Sonora. «Estructura Orgánica.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2011a. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=27](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=27) (último acceso: 24 de mayo de 2011).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2004.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2005. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 24 de septiembre de 2010).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2005.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2006. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 24 de septiembre de 2010).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2006.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2007. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 24 de septiembre de 2010).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2007.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2008. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 24 de septiembre de 2010).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2008.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2009a. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 24 de septiembre de 2010).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2009.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2010b. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 24 de septiembre de 2010).
- . «Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2010.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2011b. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50:calificacion&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 15 de septiembre de 2011).

- ISAF-Sonora. «ISAF obtiene primer lugar en evaluación aplicada por la Auditoría Mayor de la Federación.» *Auditoría Gubernamental*, n° 18 (2010a): 6.
- . «Recibe C. P. C. Eugenio Pablos Antillón premio nacional.» *Sitio web del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización*. 2009b. [http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1:es-la-presea-benito-juarez-por-sus-aportaciones-a-la-rendicion-de-cuentas-y-manejo-transparente-de-recursos-publicos&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.isaf.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1:es-la-presea-benito-juarez-por-sus-aportaciones-a-la-rendicion-de-cuentas-y-manejo-transparente-de-recursos-publicos&catid=1:latest-news&Itemid=50) (último acceso: 1 de agosto de 2011).
- Jaén, Betty Brannan. «Corrupción y castigo.» *Sitio web de la Prensa*. 2011. <http://www.prensa.com/hoy/opinion/1994115.asp> (último acceso: 20 de mayo de 2011).
- Jiménez Flores, Jaime R. «La fiscalización superior y la rendición de cuentas en la coordinación fiscal en México.» En *Séptimo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, de ASF, 109-143. México: Helvética Impresos, 2008.
- Linz, Juan. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make the Difference?* Vol. 1, de *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, de Juan Linz y Arturo Valenzuela, 3-88. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- López Ayllón, Sergio. *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. México: IFAI, 2009.
- López Ayllón, Sergio. «Transparency and Accountability. Multiple paths to constructing the Public Space in Mexico.» En *Evaluating Accountability and transparency in Mexico*, editado por Alejandra Ríos Cázares y David A. Shirk, 197-209. San Diego: University Readers, 2007.
- López Ayllón, Sergio, y Ana Elena Fierro. «El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano.» En *La estructura de la rendición de cuentas en México*, de Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 487-522. México: Universidad Autónoma de México, 2010.
- Lujambio, Alonso. «Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México.» En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, de Jorge Lanzaro, 251-282. México: CLACSO, 2001.
- Luna Hernández, José Guadalupe. *Información programática y rendición de cuentas: claves para entender el uso indebido de los recursos públicos en el gobierno de Peña Nieto*. México: Plaza y Valdés, 2011.

- Luna, Danilo. «Toman protesta a Guillermo Padrés como Gobernador de Sonora.» *Sitio web de El Imparcial*. 13 de septiembre de 2009. <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/13092009/401937.aspx> (último acceso: 6 de julio de 2011).
- Maciel, Gustavo. «El ex congresista Randy 'Duke' Cunningham fue sentenciado a 8 años y 4 meses de cárcel por conspiración y evasión fiscal.» *Sitio web de El Latino*. 3 de septiembre de 2006. [http://www.ellatinonline.com/noticia/6433/0/2/contentinfusion\\_lis.php](http://www.ellatinonline.com/noticia/6433/0/2/contentinfusion_lis.php) (último acceso: 20 de mayo de 2011).
- Mainwaring, Scott, y Christopher Welna. *Democratic Accountability in Latin América*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- March, James G., y Johan P. Olsen. *Democratic governance*. Nueva York: The Free Press, 1995.
- Méndez, Alfredo, Helio Enríquez, y Hugo Martoccia. «Pablo Salazar, detenido y encarcelado en El Amate.» *Sitio web de La Jornada*. 8 de junio de 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/08/estados/035n1est> (último acceso: 17 de junio de 2011).
- Merino , Mauricio. «The Challenge of Transparency: A Review of the Regulations Governing Access to Public Information in Mexican States.» En *Evaluating Accountability and Transparency in Mexico*, editado por Alejandra Ríos Cázares y David A Shirk, 19-66. San Diego: University Readers, 2007.
- Merino, Mauricio. «Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México.» En *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, de Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 235-286. México: Universidad Autónoma de México, 2010.
- Morris, Stephen D. *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. México: Siglo XXI, 1992.
- NOTIMEX. «Denuncian a Arturo Montiel por peculado.» *Sitio web de Noticieros Televisa*. 8 de junio de 2004. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/369588.html> (último acceso: 31 de agosto de 2010).
- Número Uno Online. «Irregularidades de Cuenta Pública Estatal 2009 obliga a auditorías especiales: PAN.» *sitio web del Número Uno Online*. 16 de septiembre de 2010.



[http://www.numerounoonline.com/main/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3417:irregularidades-de-cuenta-publica-estatal-2009-obliga-a-auditorias-especiales-diputados-pan&catid=49:sonora&Itemid=243](http://www.numerounoonline.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=3417:irregularidades-de-cuenta-publica-estatal-2009-obliga-a-auditorias-especiales-diputados-pan&catid=49:sonora&Itemid=243).

Ochoa Reza, Enrique, y Emilio Pineda. «Los gobiernos divididos y sus beneficios.» *Este País*, n° 194 (2007): 41-45.

O'Donnell, Guillermo. «Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías.» *Nueva Sociedad*, n° 152 (1997): 143-167.

Olvera, Alberto J., y Ernesto Isunza Vera. «Rendición de Cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía.» En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 335-357. México: UNAM/INDESOL, 2004.

Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Peabody, Robert L. «Leadership in Legislatures: Evolution, Selection, and Functions.» En *Handbook of Legislative Research*, de Gerhard Loewenberg, Samuel Charles Patterson y Malcolm Edwin Jewell, 239-272. Boston: Harvard University Press, 1985.

Pedraza, Iván. «Presumen corrupción en Gobierno de Padrés, senador Castelo.» *Sitio web de TeleDiario*. 1 de marzo de 2011. <http://www.telediario.mx/node/65891> (último acceso: 6 de julio de 2011).

Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. México: IFAI, 2009.

Pineda Pablos, Nicolás. *Los gobernadores de Sonora, 1911-2009*. Hermosillo: H. Congreso del Estado, LIX Legislatura, 2010.

Pineda Pablos, Nicolás, Gabriela García Figueroa, y Eliseo Rodríguez Camou. «Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora.» *Gestión y Política Pública XVI*, n° 1 (2007): 203-236.

Pineda Pablos, Nicolás, y Alejandro Salazar Adams. «Gruñe pero no muerde. La fiscalización de los recursos públicos en el Estado de Sonora.» En *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*, de Alejandra Ríos Cázares, 1-45. La Jolla: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos, 2008.

Pineda Pablos, Nicolás, y Alejandro Salazar Adams. «La fiscalización sin dientes en el gobierno del Estado de Sonora 2004 y 2005.» *Frontera Norte* 23, n° 46 (2011): 151-175.

- Przeworsky, Adam, Susan C Stokes, y Bernard Manin, . *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.
- Putnam, Robert. *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster, 2000.
- Ramírez, Jaime. «Sistema Nacional de Fiscalización. Resultados y Opiniones del Debate.» *Sitio web de la ASOFIS*. 2010a. <http://www.asofis.org.mx/oaxaca/TemaIIIASOFIS.pdf> (último acceso: 28 de junio de 2011).
- . «XIII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS. Sistema Nacional de Fiscalización.» *Sitio web de la ASOFIS*. 2010b. [http://www.asofis.org.mx/asf/snf\\_doc.pdf](http://www.asofis.org.mx/asf/snf_doc.pdf) (último acceso: 28 de julio de 2011).
- Ramos, Samuel. *El perfil del hombre y la cultura en México*. México: Editorial Planeta, 2009.
- Reyes Heróles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: IFAI, 2008.
- Ríos Andraca, Selene. «Ex diputados priístas y empresarios, los beneficiarios de Procampo en Puebla.» *Sitio web de E-Consulta* . 28 de julio de 2009. [http://e-consulta.com/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=32543&Itemid=98](http://e-consulta.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=32543&Itemid=98) (15 de febrero de 2010). (último acceso: 15 de febrero de 2010).
- Ríos Cázares, Alejandra, y David A Shirk. «Evaluating Transparency and Accountability in Mexico: National, Local, and Comparative Perspectives.» En *Accountability and Transparency in Mexico*, editado por Alejandra Ríos Cázares y David A Shirk, 1-15. San Diego: University Readers, 2007.
- Rodríguez Montañón, Luis Carlos, y Nicolás Pineda Pablos. «Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales.» *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública* I, n° 2 (2008): 195-223.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004.
- Schedler, Andreas. «Neoinstitucionalismo.» En *Léxico de la Política*, de Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo, 472-477. México: FLACSO/FCE, 2010.
- Secretaría de la Contraloría General. «Directorio de la Administración Pública.» *Sitio web de la Secretaría de la Contraloría General*. 2010. <http://www.cgeson.gob.mx/categoria/directorio.aspx> (último acceso: 27 de octubre de 2011).

- . «Lista de servidores públicos sancionados por la Contraloría General.» *Sitio web de la Secretaría de la Contraloría General*. 2011. [http://www.cgeson.gob.mx/servicios/rsp/sanc\\_listado.asp?offset=0](http://www.cgeson.gob.mx/servicios/rsp/sanc_listado.asp?offset=0) (último acceso: 28 de septiembre de 2011).
- Shaw, Malcolm. «Committees in Legislatures.» En *Legislatures*, editado por Philip Norton, 237-267. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Stern, Marcus, Jerry Kammer, Dean Calbreath, y George E. Condon Jr. *The Wrong Stuff. The Extraordinary Saga of Randy “Duke” Cunningham, The Most Corrupt Congressman Ever Caught*. Nueva York: Public Affairs, 2007.
- Transparencia Mexicana. «Comunicado de prensa nacional. 10 de mayo.» *Sitio web de Transparencia Mexicana*. 20 de mayo de 2010b. [http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/4\\_Comunicado\\_ENCIBG2010.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/4_Comunicado_ENCIBG2010.pdf) (último acceso: 20 de mayo de 2011).
- . «Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010.» *Sitio de Transparencia Mexicana*. 2010a. [http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1\\_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf) (último acceso: 15 de agosto de 2011).
- Transparency International. «Corruption Perceptions Index 2010 Results.» *Sitio web de Transparency International*. 2010. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results) (último acceso: 27 de octubre de 2010).
- Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México: ASF, 2003.
- . *Rendición de Cuentas y Democracia: El caso de México*. México: IFE, 2002.
- Velasco, Elizabeth. «En marcha, Sistema Nacional de Fiscalización del ejercicio de recursos públicos del país.» *Sitio web de La Jornada*. 1 de diciembre de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/01/politica/021n1pol> (último acceso: 28 de junio de 2011).
- Wikipedia. «Arturo Montiel Rojas.» *Sitio web Wikipedia*. 2010. [http://es.wikipedia.org/wiki/Arturo\\_Montiel\\_Rojas](http://es.wikipedia.org/wiki/Arturo_Montiel_Rojas) (último acceso: 31 de agosto de 2010).

## **ANEXO 1. Respuesta de la Contraloría a la Solicitud de información sobre si el ISAF ha promovido la aplicación de sanciones**



### **Aceptada, Respuesta Rápida Vía Infomex**

Hermosillo, Sonora a 05 de octubre del 2011

C. OSCAR LAGUNES LOPEZ  
P R E S E N T E.

Con relación a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio 00192311 presentada el día 15 de septiembre del 2011, en la que solicita: 1. ¿El ISAF ha solicitado o promovido ante la Contraloría la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos que no cumplieron con sus responsabilidad o que no solventaron las observaciones en los plazos establecidos? Es para una tesis de maestría.

, me permito hacer de su conocimiento que dicha solicitud ha sido ACEPTADO y en cuanto a la misma le manifiesto lo siguiente:

En respuesta a su solicitud, se le informa que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, no ha solicitado ni promovido ante esta Contraloría la aplicación de sanciones a funcionarios públicos.

Otro lugar para obtener Información:

En caso de Información Parcial, Partes o Secciones Eliminadas:

Documento Electrónico Adjunto:

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Sin otro particular por el momento me reitero a su disposición para cualquier aclaración al respecto.

A T E N T A M E N T E  
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE DE  
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL

## ANEXO 2. Respuesta de la Contraloría a la solicitud de información sobre los funcionarios públicos estatales sancionados 2004-2010



### C. OSCAR LAGUNES LOPEZ

Por este medio nos permitimos otorgar respuesta a su solicitud de información con folio 00187611 realizada el día 8 de septiembre del presente año, mediante sistema INFOMEX, por lo que le manifestamos lo siguiente:

Los nombres de los involucrados se omiten debido a lo estipulado en los artículos 15 y 33 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Expedientes dentro de los cuales la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría, durante la Administración Estatal 2003-2009 decretó la inhabilitación por uso indebido de recursos públicos.

No.	Expediente	Sancionado	Dependencia	Causa	Duración de la Sanción	Fecha de Ejecutoria
1	RO/71/05	X	Instituto Sonorense de la Juventud	Violación de leyes y normatividad presupuestal, gastos sin soporte documental	3 años	10 de agosto del 2007
2	RO/72/05	X	Secretaría de Economía	Violación de leyes y normatividad presupuestal, gastos improcedentes y presupuestos no integrados al fin destinado	10 años	10 de agosto del 2007
3	RO/76/05	X	Instituto Tecnológico de Cananea	Violación de leyes y normatividad presupuestal, gastos sin soporte documental	2 años	08 de septiembre del 2008
4	RO/31/06	X	Secretaría Ejecutiva de Seguridad Pública	Violación de leyes y normatividad presupuestal, gastos sin soporte documental	3 años	09 de mayo del 2007
5	RO/50/07	X	Cecytes	Violación de leyes y normatividad presupuestal, disposición de fondos y expedición de recibos por anticipos de pagos de contribuciones sin facultad para hacerlo	3 años	01 de julio del 2009
6	RO/03/08	X	Secretaría de Hacienda	Violación de leyes y normatividad presupuestal, manejo de fondos no correspondidos a sus funciones	5 años	10 de febrero del 2009
7	RO/09/08	X	Secretaría de Hacienda	Violación de leyes y normatividad presupuestal, disposición de fondos y expedición de recibos por	5 años	07 de noviembre del 2008



SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL  
CENTRO DE GOBIERNO, EDIFICIO HERMOSILLO, SEGUNDO NIVEL.  
COMONFORT Y PASEO RÍO SONORA. TEL. (662) 217 25 17, 217 18 85, FAX 217 18 40  
HERMOSILLO, SONORA, MÉXICO. | www.cgeson.gob.mx

Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora,  
Sistema de Gestión de Calidad Certificado por  
American Trust Registrar, S. C., en los procesos de Gestión Interna  
Núm. de Certificado: ATR0177  
Vigencia de Certificación: 03-12-2011  
Norma de Referencia: NMX-C-001-MNC-2008



				anticipos de pagos de contribuciones sin facultad para hacerlo		
8	RO/2/08	X	Secretaría de Hacienda	Violación de leyes y normatividad presupuestal, manejo de fondos no correspondidos a sus funciones		

Expedientes dentro de los cuales la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría, desde el inicio de la Administración Estatal 2009-2015 ha decretado inhabilitación por uso indebido de recursos públicos.

No.	Expediente	Sancionado	Dependencia	Causa	Duración de la Sanción	Fecha de Ejecutoria
1	RO/57/09	2 personas	Secretaría de Salud	Violación de leyes y normatividad presupuestal, gastos improcedentes y presupuestos no integrados al fin destinado	3 años	20 de septiembre del 2009



SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL  
 CENTRO DE GOBIERNO, EDIFICIO HERMOSILLO, SEGUNDO NIVEL.  
 COMONFORT Y PASEO RIO SONORA. TEL. (662) 217 25 17, 217 18 85, FAX 217 18 40  
 HERMOSILLO, SONORA, MÉXICO. | www.cgeson.gob.mx



## **ANEXO 3. Rechazo de la Contraloría a la Solicitud de Declaración patrimonial de los dos últimos Ejecutivos del Estado**



### **Rechazada por ser de Clasificación Confidencial**

Hermosillo, Sonora a 14 de septiembre del 2011

C. OSCAR LAGUNES LOPEZ  
P R E S E N T E.

Me permito notificarle que la solicitud de acceso a la información pública presentada por Usted y recibida por esta Unidad de Enlace el día 08 de **septiembre** del 2011, con número de folio 00187711, relativa a: **Solicito declaración patrimonial del gobernador anterior y la del actual gobernador. Tanto la primer declaración patrimonial como la última que hicieron ambos titulares del ejecutivo del Estado de Sonora., ha sido RECHAZADA** en virtud de atender a lo dispuesto en los artículos 18 y 27 fracción I de la Ley de Acceso a la Información Publica del Estado de Sonora, que otorga el carácter de **Confidencial** a la información requerida, encontrándonos imposibilitados legalmente para proporcionarla al solicitante.

**Se adjunta respuesta a solicitud.**

Asimismo, hago de su conocimiento que con fundamento en el artículo 48 de la citada Ley, le asiste el derecho de interponer el Recurso de Revisión que la misma prevé.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

A T E N T A M E N T E  
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE DE  
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL

**C. LIC. CESAR ALAN COTA RODRIGUEZ**  
**TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE**  
**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL**  
**P R E S E N T E.**

Me permito informarle que esta Unidad Administrativa ha **rechazado** la solicitud de acceso a la información pública de fecha **08 de septiembre de 2011**, con número de folio **00187711**, presentada por el **C. OSCAR LAGUNES LOPEZ** relativa a: **SOLICITO DECLARACIÓN PATRIMONIAL DEL GOBERNADOR ANTERIOR Y LA DEL ACTUAL GOBERNADOR. TANTO LA PRIMER DECLARACIÓN PATRIMONIAL COMO LA ÚLTIMA QUE HICIERON AMBOS TITULARES DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA.**

“Con fundamento en los artículos 3 fracción I, 18, 27 fracción I, 30 fracción V, y 33 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, y 30 fracción I, inciso a) y 31 de los lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de los sujetos Obligados en el Estado de Sonora, se le informa que su solicitud **HA SIDO RECHAZADA** en virtud de que los documentos solicitados contienen datos personales que no son susceptibles de entregar al solicitante, por ser considerada de acceso restringido en su modalidad de confidencial.

Lo anterior, en virtud que la declaración de situación patrimonial, contiene información concerniente a una persona física identificada, relativa a su origen, vida familiar, domicilio, número telefónico y patrimonio, por lo que su difusión afectaría su intimidad y por lo tanto, tienen el carácter de datos personales, en término de la fracción I del artículo 3 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Consecuentemente, este sujeto Obligado, se encuentra impedido, en términos del artículo 33 Ley de Acceso a la Información del Estado de Sonora, para proporcionar las copias de las declaraciones patrimoniales de los ciudadanos citados en la solicitud de información suscrita por usted, en tanto que éstas contienen datos personales que no pueden comunicarse, difundirse o distribuirse a terceros, sin el consentimiento previo, expreso y por escrito, de los individuos a que hace referencia la información contenida en los señalados documentos

Asimismo, es pertinente señalar que en el caso, no se actualiza ninguna de las hipótesis de excepción a que se refiere el diverso artículo 34 de la referida ley, por cuanto a que la



información solicitada no es necesaria para la prevención o combate de enfermedades, o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica a la gestión de servicios de salud; ni es necesario por razones estadísticas, científicas o de interés general, tampoco es requerida para transmitirse entre sujetos obligados oficiales para ser utilizada en ejercicio de sus atribuciones, además de que tampoco se actualiza la hipótesis y los términos del párrafo segundo del artículo 25 de la ley en cita

En apoyo de lo anterior, se tiene que los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de los sujetos Obligados en el Estado de Sonora, en su numeral 30 fracción I, inciso a), establece que se considerará como información confidencial la información que se contenga datos personales de los particulares o los servidores públicos como, la relativa a su situación patrimonial que los servidores públicos declaren en los términos de la ley de la materia, salvo que los declarantes autoricen su divulgación.

A su vez, el artículo 31 de los mencionados Lineamientos, disponen que serán datos de carácter personal, toda información sobre una persona, física o moral, identificada o identificable, considerándose como identificable a toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación, o en general, mediante uno o varios elementos específicos como su vida familiar, domicilio particular, número telefónico particular y patrimonio.

No resulta óbice para arribar a la anterior determinación, el hecho de que la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, sea de orden público e interés social y que tenga como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información pública que obre en poder de los sujetos obligados, como son las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, puesto que la propia Ley de la materia protege dicha información considerándola como confidencial, por contener datos personales que requieren el consentimiento del titular de los mismos para su difusión.

Para corroborar la anterior aseveración, se considera necesario acudir al sentido en el que se pronunció la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la tesis intitulada “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN” cuyo

texto refiere que el ejercicio del derecho a la información no es irrestricto, sino que tiene límites que se sustentan en la protección y el respeto a los intereses de la sociedad y a los derechos de los gobernados, concluyendo que es jurídicamente adecuado que en las leyes reguladoras de cada materia, el legislador local establezca las restricciones correspondientes y clasifique a determinados datos como confidenciales o reservados, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente.

De igual forma, cabe señalar que este Sujeto Obligado, con la presente respuesta, no transgrede el derecho de acceso a la información del solicitante, puesto que su solicitud de información fue recibida, habiéndosele proporcionado el trámite correspondiente.

Así pues, el solicitante ha ejercido su derecho de acceso a la información y esta autoridad hace lo conducente en el ámbito de su competencia, sin dejar de observar el principio y/o base prescrito por la fracción II del artículo 6º constitucional que establece que “la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes” y lo dispuesto por el 2º de la Constitución Política del Estado de Sonora en lo que refiere a que “el Estado garantizará el derecho de acceso a la información pública, sin más limitación que el respeto a la privacidad de los individuos y la seguridad estatal y nacional”.

Asimismo, lo anterior se fundamenta en los artículos 5, 30 fracción I, inciso a) y 31 inciso i), de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de los Sujetos Obligados en el Estado de Sonora y se reafirma con la Tesis cuyo rubro es “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS

Converge con lo antes expuesto el contenido de las resoluciones emitidas por el Comité de Acceso al Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con números 55/2007-A y 39/2008-A, donde determinan clasificar información contenida en Recibos de nómina tales como el registro federal de contribuyentes, número de cuenta bancaria, deducciones, etc. con el carácter de confidencial; siendo ésta información contenida igualmente en las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

Por último, cabe señalar como antecedente la Resolución de fecha 31 de Enero del año 2008 dentro del Expediente RR-TP-44/2007, formado con motivo del Recurso de Revisión relacionado con solicitudes de información sobre declaraciones de situación patrimonial, presentado por el C. ÁLVARO CEPEDA NERI ante este tribunal que específicamente en los Resolutivos CUARTO y QUINTO, a la letra dicen:

“CUARTO.- Se declara infundado el segundo agravio expresado por el recurrente, en contra de la respuesta otorgada a su solicitud de acceso a la información pública, por la secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Sonora, con fecha primero de noviembre de dos mil siete, en relación a su solicitud de acceso a la información registrada bajo el número de folio 071026P0015; en consecuencia:

QUINTO.- se confirma la respuesta otorgada al C. Álvaro Cepeda Neri por la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Sonora, con fecha primero de noviembre de dos mil siete, en relación a la solicitud de acceso a la información registrada bajo el número de folio 071026P0015, por las razones expuestas en el considerando XII de esta fallo.”

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, que establece:

Artículo 92.- La Contraloría General del Estado llevará el registro de la situación patrimonial de los Servidores Públicos, de conformidad con esta ley y demás disposiciones aplicables tanto del Estado y de los Municipios, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal y Municipal, de los Tribunales Administrativos y del Trabajo, cuyas declaraciones estarán a disposición pública en el Instituto Catastral y Registral para su consulta, copia o publicación, según sea el caso, y de estimarse necesario su publicación, deberá acreditarse el interés legítimo del solicitante que calificará el vocal ejecutivo del Instituto.

Es decir, para los fines que se pretenden con la solicitud de mérito, resulta evidente la necesidad de acreditar el interés legítimo, evento que de manera alguna fue agotado mediante el escrito que se atiende, pues no se aportó manifestación o argumento alguno suficiente que en su mismo pudiera brindar opción o siquiera pauta alguna para que este

órgano estuviera en condiciones de calificar la existencia de dicho interés, de aquí que, también por esta circunstancia la solicitud en análisis debe declararse como rechazada”

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 27 fracción I de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, que otorga el carácter de **confidencial** a la información requerida, encontrándonos imposibilitados legalmente para proporcionarla al solicitante.

A T E N T A M E N T E  
TITULAR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA  
DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL

**LIC. JOSÉ ÁNGEL CALDERÓN PIÑEIRO**

## ANEXO 4. Respuesta del ISAF sobre el status de las observaciones pendientes 2004-10 y si ha promovido sanciones ante la Contraloría



OFICINA DEL AUDITOR MAYOR/UE/018/2011  
Hermosillo, Sonora., a 10 de octubre de 2011  
"2011: Año de Eusebio Francisco Kino"



ASUNTO: Respuesta de Solicitud de Información.

C. Oscar Nicasio Lagunes López,  
<olagunes@posgrado.colson.edu.mx>

Con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 67 primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Sonora, 36 primer párrafo y 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora, 46, 47 y 48 de los Lineamientos Generales; se le notifica, que su solicitud de información de fecha 15 de septiembre de 2011, en la cual solicita información respecto de Observaciones de Cuenta Pública Estatal entre otras cosas; al respecto nos permitimos informarle lo siguiente:

### INFORMACION SOLICITADA

1. ¿El ISAF ha solicitado o promovido ante la Contraloría la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos que no cumplieron con su responsabilidad o que no solventaron las observaciones en los plazos establecidos? Lo anterior como resultado de la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al periodo 2004 al 2010.

### RESPUESTA DEL ISAF

El ISAF al determinar observaciones derivadas de las auditorías y fiscalizaciones realizadas a los Sujetos Fiscalizados, requiere como parte de la Medida de Solventación, "Se proceda conforme a las disposiciones legales y normativas vigentes, respecto de los servidores públicos que resulten responsables, en virtud de la situación que fue observada".

De igual forma, en los dictámenes de los Informes de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas, el ISAF señala que "Lo anteriormente expuesto no exime de responsabilidad a los servidores públicos estatales y todo aquel sujeto que en el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos de los poderes del Estado, incluidos todos los entes, organismos, entidades, dependencias, fideicomisos, fondos y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades del Estado, respecto de las deficiencias en que puedan haber incurrido, al igual que del cumplimiento total y definitivo de solventar las observaciones, derivado de la revisión realizada por este Órgano Superior de Fiscalización".

Las observaciones que no fueron solventadas al momento de la emisión del informe de resultados, se van solventando conforme al avance reportado por los Sujetos Fiscalizados. Dependiendo de la complejidad y trabajo requerido para lograr su solventación, solicitamos programas de solventación, a los cuales se les va dando seguimiento hasta lograr la solventación de las observaciones.

Rev:02

Bulevard Luis Donaldo Colosio Murrieta y Circuito Interior Poniente, Negoplaza Local # 3 "C", Col. Villa Satélite,  
Teléfonos y fax: 236-6504 al 08, Hermosillo, Sonora, México, C.P. 83200  
<atencion@isaf.gob.mx> <www.isaf.gob.mx>

F-ST-002



En caso de que algún Servidor Público incumpla con atender una solicitud de información o documentación realizada por el ISAF, procedemos a sancionarlo económicamente por la conducta asumida.

#### INFORMACION SOLICITADA

2. ¿Ya se resolvieron las irregularidades encontradas en la Cuenta Pública Estatal 2009 sobre el cobro de cheques por personas ficticias?

#### RESPUESTA DEL ISAF

Sobre esta pregunta en particular, nos permitimos manifestar que el ISAF no determinó una observación en la fiscalización de la Cuenta Pública Estatal 2009, sobre cobro de cheques por personas ficticias. Con todo gusto atenderemos su solicitud de precisarse la observación correspondiente.

#### INFORMACION SOLICITADA

3. ¿Se solucionó el asunto del sobregiro encontrado en la Cuenta Pública 2010 por la cantidad de 260 millones de pesos?

#### RESPUESTA DEL ISAF

Sobre esta pregunta en particular, nos permitimos manifestar que el ISAF no determinó una observación en la fiscalización de la Cuenta Pública Estatal 2010, sobre asuntos de sobregiros por la cantidad de 260 millones de pesos. Con todo gusto atenderemos su solicitud de precisarse la observación correspondiente.

#### INFORMACION SOLICITADA

4. ¿Cuál es el status de las observaciones (correspondiente a cinco Dependencias: Ejecutivo del Estado, Secretaría de Gobierno, Contraloría, SIDUR y SEC) que no se solventaron antes de la publicación del Informe de Resultados de cada año del periodo 2004-2010? ¿Podrían proporcionarme el número de observaciones que aún siguen sin solventarse del 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009? o en su defecto, pueden mandarme el documento que las contiene?

#### RESPUESTA DEL ISAF

- a) En el siguiente cuadro se presenta el status de las Observaciones correspondientes a las cinco Dependencias requeridas (Ejecutivo del Estado, Secretaría de Gobierno, Contraloría, SIDUR y SEC) que no fueron solventadas antes de la publicación del Informe de Resultados de cada año del periodo 2004-2010, integrándose como sigue:

STATUS DE LAS OBSERVACIONES QUE NO SE SOLVENTARON ANTES DE LA PUBLICACION DEL INFORME DE RESULTADOS DE CADA AÑO DEL PERIODO 2004-2010							
SUJETO FISCALIZADO	CANTIDAD DE OBSERVACIONES						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ejecutivo del Estado	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Gobierno	2	1	0	1	1	4	0
Secretaría de la Contraloría General	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR)	5	2	4	9	17	22	51
Secretaría de Educación y Cultura (SEC)	5	3	6	3	3	4	8

b) En el siguiente cuadro se presenta el número de Observaciones que aún siguen sin solventarse del 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 en relación con las cinco Dependencias requeridas (Ejecutivo del Estado, Secretaría de Gobierno, Contraloría, SIDUR y SEC), integrándose como sigue:

NUMERO DE OBSERVACIONES QUE AUN SIGUEN SIN SOLVENTARSE DEL 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 EN RELACION CON LAS CINCO DEPENDENCIAS REQUERIDAS							
SUJETO FISCALIZADO	CANTIDAD DE OBSERVACIONES						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ejecutivo del Estado	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Gobierno	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de la Contraloría General	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR)	0	0	0	2	6	17	51
Secretaría de Educación y Cultura (SEC)	0	0	0	0	0	1	8

Sin otro particular nos repetimos a sus estimables órdenes para atender cualquier duda o aclaración al respecto.

Atentamente,  
El Titular de la Unidad de Enlace  
  
**Lic. Gustavo E. Ruiz Jiménez**

C. c.p. Dip. Otto Guillermo Clausen Iberri, Presidente de la Comisión de Vigilancia del ISAF.  
C. P. C. Eugenio Pablos Antillón, Auditor Mayor del ISAF  
Expediente Unidad de Enlace.  
Minutario.

Rev:02

Boulevard Luis Donaldo Colosio Murrieta y Circuito Interior Poniente, Negoplaza Local # 3 "C", Col. Villa Satélite,  
Teléfonos y fax: 236-6504 al 08, Hermosillo, Sonora, México, C.P. 83200

<atencion@isaf.gob.mx> <www.isaf.gob.mx>

F-ST-002



## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1. TEORÍAS SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA FISCALIZACIÓN .....	7
1.1 Historia del concepto de rendición de cuentas en América Latina.....	7
1.2 Marco teórico de la rendición de cuentas .....	11
1.2.1 Tres definiciones de rendición de cuentas.....	11
1.2.2 Sentido estricto y sentido amplio de la rendición de cuentas .....	12
1.2.3 Principios para la correcta administración de los recursos públicos .....	13
1.2.4 La fiscalización y la corrupción .....	16
1.2.5 Mecanismos de la rendición de cuentas .....	20
1.2.6 Elementos y dimensiones de la rendición de cuentas .....	21
1.2.7 Las cuentas públicas .....	22
1.2.8 El Informe de Resultados de la Cuenta Pública.....	25
1.3 Estado del arte de la rendición de cuentas en México .....	27
1.3.1 Una mirada a la historia de nuestro país .....	27
1.3.2 La Auditoría Superior de la Federación y el ISAF.....	30
1.3.3 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).....	32
1.3.4 La corrupción en México y en Sonora .....	33
CAPÍTULO 2. EL MARCO LEGAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE SONORA .....	36
2.1 Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) .....	37
2.1.1 Objetivo .....	38
2.1.2 Armonización de la contabilidad gubernamental .....	38
2.1.3 Elementos que deben contener las cuentas públicas.....	39
2.2 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).....	40
2.2.1 Objetivo de la fiscalización de la cuenta pública.....	40
2.2.2 Principios del proceso de fiscalización de la cuenta pública.....	41
2.2.3 El contenido de las cuentas públicas.....	41
2.3 Constitución Política del Estado de Sonora (1917) .....	43
2.3.1 El Congreso y las Cuentas Públicas.....	43
2.3.2 Revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas.....	44



2.3.3 Responsabilidades de los servidores públicos .....	46
2.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984) .....	49
2.4.1 Principales objetivos de esta ley .....	50
2.4.2 Juicio político y sanciones penales .....	50
2.4.3 Sanciones administrativas .....	52
2.5 Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008) .....	55
2.5.1 Contenido de la ley de fiscalización .....	56
2.5.2 Atribuciones del ISAF.....	58
2.5.3 Integración de la Cuenta Pública y el Informe de Resultados.....	59
2.5.4 Determinación de daños e indemnizaciones resarcitorias .....	61
2.6 El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).....	65
<b>CAPÍTULO 3. EL MARCO INSTITUCIONAL Y EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA.....</b>	<b>68</b>
3.1. El contexto político de las cuentas públicas 2004-2010 .....	68
3.1.1 El Poder Ejecutivo.....	71
3.1.2 El Poder Legislativo .....	74
3.1.3 Legislaturas LVII, LVIII y LIX.....	76
3.2 Marco institucional de la CMH al ISAF .....	81
3.2.1 La Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado.....	81
3.2.2 La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) .....	84
3.2.3 El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF).....	87
3.3 El proceso y organización de la revisión de la cuenta pública .....	94
3.3.1 La calificación de la cuenta pública .....	94
3.3.2 El proceso de revisión de la cuenta pública estatal .....	95
3.3.3 Conclusión .....	97
<b>CAPÍTULO 4. LAS OBSERVACIONES, LAS SOLVENTACIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS DE SANCIÓN EN CINCO DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL .....</b>	<b>98</b>
4.1 El formato del Informe de Resultados .....	99
4.2 Las observaciones en cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2010 .....	100
4.2.1 Ejecutivo del Estado .....	102
4.2.2 La Secretaría de Gobierno.....	105
4.2.3 Secretaría de la Contraloría General.....	108

4.2.4 Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología .....	111
4.2.5 Secretaría de Educación y Cultura.....	116
4.3 Las solventaciones en cinco dependencias del gobierno estatal 2004-2010 .....	128
4.4 Las sanciones en cinco dependencias del gobierno estatal del 2004 al 2010 .....	131
<b>CAPÍTULO 5. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>138</b>
5.1 Los actores de la fiscalización de las cuentas públicas estatales .....	138
5.1.1 Entrevista con el Lic. Carlos Tapia Astiazarán, Contralor del Estado .....	141
5.2 Principales deficiencias en la fiscalización de las cuentas públicas .....	155
5.2.1 Incremento gradual del número de observaciones .....	155
5.2.2 No se sabe si se desprendieron sanciones a raíz de la revisión de las cuentas .....	156
5.2.3 El cambio de administración en el gobierno afecta la fiscalización .....	157
5.2.4 En materia de transparencia el Estado presenta rezagos.....	158
5.3 Reflexiones finales.....	160
5.3.1 Convocatoria 2011 para elegir al nuevo Auditor Mayor.....	160
5.3.2 Lo que permiten las leyes en torno a las observaciones.....	160
5.3.3 Calificación de la fiscalización de las cuentas públicas estatales .....	161
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>164</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>167</b>
ANEXO 1. Respuesta de la Contraloría a la Solicitud de información sobre si el ISAF ha promovido la aplicación de sanciones .....	180
ANEXO 2. Respuesta de la Contraloría a la solicitud de información sobre los funcionarios públicos estatales sancionados 2004-2010.....	181
ANEXO 3. Rechazo de la Contraloría a la Solicitud de Declaración patrimonial de los dos últimos Ejecutivos del Estado.....	183
ANEXO 4. Respuesta del ISAF sobre el status de las observaciones pendientes 2004-10 y si ha promovido sanciones ante la Contraloría .....	189