

En la última década, la fiscalización superior y la rendición de cuentas en México han cobrado un creciente interés social y han sido temas recurrentes en distintos foros y círculos de opinión, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1999, que dieron pauta a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, en sustitución de la centenaria Contaduría Mayor de Hacienda.

En la parte instrumental, la fiscalización superior es uno de los campos donde el país ha logrado avances notables, pero a pesar de ello es manifiesto el sentido de insatisfacción respecto de sus resultados: frente a anuncios sobre presupuestos crecientes para el órgano fiscalizador, aumento constante del número de auditorías, anuncios de recuperaciones monetarias, recurrencia de observaciones y numerosas acciones promovidas, entre otros, en la realidad no ha logrado consolidarse como el instrumento que garantice mejorar la gestión y el desempeño del gobierno y elevar la calidad del gasto público. Este hecho se agrava y aleja al sistema para contrarrestar la desfavorable posición que tiene el país en indicadores de corrupción, transparencia, rendición de cuentas, competitividad y otros más.

Frente a esta preocupación por construir el sistema de fiscalización que el país requiere –lo que debiera ser considerado legítimamente como uno de los temas centrales de la agenda nacional y parte esencial de las reformas estructurales que el país necesita– la presente obra realiza una amplia exposición sobre los avances de la fiscalización superior en el país, sus debilidades, los retos que enfrenta y, además, propone un nuevo modelo de fiscalización cuyo objetivo último es asegurar la calidad del gasto público e impulsar, a través de sus acciones, el crecimiento económico y social para que la actividad del Estado se traduzca en beneficios tangibles para los mexicanos.

Roberto Michel Padilla

TRANSICIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

# TRANSICIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

**HACIA UN NUEVO MODELO QUE ASEGURE  
LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO E  
IMPULSE EL DESARROLLO  
ECONÓMICO CON EQUIDAD**



**Roberto Michel Padilla**



**TRANSICIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA  
FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

**HACIA UN NUEVO MODELO QUE ASEGURE  
LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO E IMPULSE EL  
DESARROLLO ECONÓMICO CON EQUIDAD**

**ROBERTO MICHEL PADILLA**

**TRANSICIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA  
FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

**HACIA UN NUEVO MODELO QUE ASEGURE  
LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO E IMPULSE EL  
DESARROLLO ECONÓMICO CON EQUIDAD**

*Para Gaby por su sonrisa e  
inagotable entusiasmo*

*A mis hijos Gaby, Diego y Joan  
por su esencia en mi vida*

*Transición y modernización de la fiscalización superior en México.  
Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el  
desarrollo económico con equidad*  
de Roberto Michel Padilla

Primera edición, noviembre de 2009

Impreso y hecho en México

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito del titular de la obra.

## CONTENIDO

|   |     |
|---|-----|
| PRÓLOGO.....  | 11  |
| INTRODUCCIÓN.....   | 21  |
| I. TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....                           | 27  |
| 1.1 Declaración de Lima.....  | 27  |
| 1.2 Misión de las entidades de fiscalización superior en el mundo.....                    | 28  |
| 1.3 Tendencias y fases de la fiscalización superior.....                                  | 36  |
| II. FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....   | 51  |
| 2.1 Antecedentes de la fiscalización superior en México.....                              | 52  |
| 2.2 Reformas constitucionales de 1999.....  | 53  |
| 2.3 La nueva generación de reformas legales.....  | 55  |
| 2.4 Principales actores en el esquema actual.....   | 59  |
| 2.5 Proceso de fiscalización de la Cuenta Pública.....                                    | 64  |
| 2.6 Avances y logros de la fiscalización superior.....                                    | 72  |
| III. RETOS ACTUALES DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.....                                    | 89  |
| 3.1 Insatisfacción de la fiscalización superior.....                                      | 89  |
| 3.2 Déficits del modelo actual de fiscalización superior en México.....                   | 91  |
| 3.3 Calificaciones y rezagos de la fiscalización mexicana.....                            | 100 |
| 3.4 Retos de la fiscalización superior.....   | 118 |
| 3.5 Instrumentos y propuestas para enfrentar los retos.....                               | 119 |
| IV. PROPUESTA DE UN PROGRAMA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA FISCALIZACIÓN DE VANGUARDIA..... | 125 |
| 4.1 Filosofía de la propuesta.....  | 125 |
| 4.2 Fundamentos del nuevo enfoque.....  | 126 |
| 4.3 Objetivos del Programa.....   | 128 |
| 4.4 Pilares de la nueva arquitectura fiscalizadora.....                                   | 129 |
| 4.5 Fiscalización estratégica.....  | 130 |
| 4.6 Fiscalización contra la corrupción sofisticada.....                                   | 132 |
| 4.7 Fiscalización sustantiva y constructiva.....  | 134 |
| 4.8 Los contornos de la nueva arquitectura de fiscalización.....                          | 135 |
| 4.9 Etapas y metas del Plan Estratégico.....  | 137 |
| CONCLUSIONES.....   | 145 |
| ANEXO 1      Agenda de Fiscalización Superior para México.....                            | 157 |
| ANEXO 2      Línea del tiempo de la fiscalización superior.....                           | 161 |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 167 |

## Prólogo

*Es muy satisfactorio escribir las presentes líneas del libro **Transición y modernización de la fiscalización superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad** de Roberto Michel, quien es un experto en la materia.*

*La exposición de las ideas, además de claras, no tiene desperdicio porque enlaza conceptos, teoría y metodología empírica para sustentar de modo diáfano la construcción y eficacia de los argumentos. Las formulaciones de Roberto Michel contribuyen al debate de los asuntos públicos que en la sociedad mexicana tiene cada vez mayor relevancia y amplían la visión que se tiene de las tareas de fiscalización.*

*La estructura de la obra no sólo es lógica, sino que permite ahondar en el recorrido que en los últimos años ha tenido la fiscalización en la sociedad contemporánea, incluyendo a México, país que vive desde hace doce años un mayor juego democrático que refleja cómo la lucha y el ejercicio del poder trascurren en los espacios de la institucionalidad, que condensa una relación más compleja y dinámica entre la sociedad, los ciudadanos y el Estado.*

*El estudio y análisis de las instituciones se ha convertido en una tarea que implica una reflexión metódica para esclarecer su sentido, significado y misión en el mundo complejo de la sociedad y el Estado. Las instituciones son la columna vertebral de ambos porque a través de ellas es factible organizar, estructurar y asegurar la coordinación de los actores sociales, el mercado, la política, los intercambios y la cultura sobre la base de una vida pública mejor integrada y más productiva.*

*Las instituciones son las reglas del juego que favorecen la interacción y el funcionamiento de la pluralidad y diversidad de elementos que caracterizan a la vida democrática. Las instituciones posibilitan que los recursos escasos se aprovechen mejor, aportando para ello, medios como la rendición de cuentas. Si los recursos públicos son escasos, se impone que su vigilancia sea continua, ordenada, evaluada y sancionada para que la legitimidad del poder sea creciente.*

Como institución que se relaciona con el ejercicio directo del poder político, la rendición de cuentas permite que la fiscalización sea una herramienta efectiva en el esclarecimiento, medición y evaluación de los recursos públicos. La fiscalización permite localizar aciertos, errores, fallas, ineficiencias y faltas que se producen en el ejercicio de los recursos públicos, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se ha convertido en pieza clave para mejorar la calidad de la democracia, entendida como un sistema que permite a los ciudadanos elegir a las autoridades, organizar sus preferencias y delimitar cómo se debe controlar al poder.

El desempeño de la democracia se efectúa a través de las políticas públicas, dado que son la respuesta que se formula y aplica a las demandas que se plantean a la autoridad para que sean atendidas y solucionadas. Pero el desempeño de la democracia necesita que la fiscalización de los recursos públicos sea efectiva y oportuna para deslindar tanto las responsabilidades como las penalidades que se deben aplicar cuando se incumplen las normas vigentes.

En consecuencia, la obra de Roberto Michel es una aportación fresca, documentada y sugerente para ampliar el debate sobre la filosofía de la fiscalización, misma que se ha convertido en una herramienta que fundamenta por qué el poder político debe sujetarse de modo necesario e irrestricto a la rendición de cuentas. La confianza en la democracia se forma cuando las reglas del juego definen quién debe cumplir con las obligaciones cuando se ejerce un cargo público por elección, designación o mérito. Cuando la autoridad cumple en este sentido, contribuye para que los ciudadanos tengan confianza en el gobierno, y en consecuencia en el orden jurídico y político que fundamenta la existencia del Estado de derecho.

La obra de Roberto Michel es producto del conocimiento y experiencia que tiene en el servicio público, porque es un conocedor de los fundamentos y prácticas de la fiscalización, lo cual favorece que el libro tenga valor agregado, pues permite ahondar en el sistema cognitivo de un campo especializado que reclama conceptualización, pericia y responsabilidad para generar resultados eficaces.

La democracia es un sistema de vida que se fundamenta en la eficacia de las instituciones al procesar de modo pacífico los conflictos políticos, sociales y económicos con objeto de garantizar la vigencia de las libertades civiles, políticas, los derechos sociales y la eficacia de la economía de mercado. Los medios que la democracia aplica para lograr esos objetivos son la división y coordinación de los poderes, los pesos y contrapesos, las políticas públicas, la administración de los servicios públicos y la gestión de los programas comunitarios.

La democracia se consolida con la formación de la sociedad moderna y el Estado de derecho, dado que son las instituciones que se caracterizan por organizar y aprovechar los elementos constitutivos de la vida asociada, tomando en cuenta las iniciativas

individuales y colectivas. La democracia se ha consolidado como un tipo de arreglo institucional –compromisos, negociación, articulación de intereses– que definen las reglas del juego –autorización y restricción– para estructurar los incentivos y las sanciones que favorecen la convivencia de los opuestos en un ambiente de reciprocidad, respeto y tolerancia.

Por eso en la vida moderna, la democracia tiene como eje de su vitalidad al Estado de derecho, el cual se ha constituido en la organización política de la sociedad. La visión estatal en este sentido, responde a los principios de unidad, centralidad, descentralización y coordinación, porque aseguran el funcionamiento de las instituciones que se organizan en acciones encaminadas a la vigencia de la igualdad y la rendición de cuentas. Por la igualdad, se evita que los privilegios favorezcan a unos cuantos en detrimento de las mayorías. Con la rendición de cuentas, los ciudadanos tienen la ventaja de controlar al poder político y de ese modo dar paso a una vigilancia activa y contestataria para evitar que el poder se convierta en un riesgo para la sociedad y los propios ciudadanos.

La rendición de cuentas permite establecer una nueva relación entre las autoridades y los ciudadanos para generar elementos de confianza que permitan una convivencia más integrada y recíproca. La democracia en esta lógica responde al referente de que la inteligencia del poder se vincula con los procesos de regulación, prevención y mejoramiento.

El sentido de la democracia se orienta a que los ciudadanos tengan los elementos que permitan a los políticos y administradores del Estado ejercer su responsabilidad, desde el momento en que tienen a su cargo la gestión de los asuntos públicos, lo cual implica que de ellos depende el éxito o el fracaso de la vida comunitaria.

Este hecho es fundamental para entender que el ejercicio del poder no es un asunto que se rige por voluntarismos, sino que está orientado por normas constitucionales y legales que apuntan hacia un horizonte en el cual los ciudadanos tengan ante sí, a políticos y administradores que asumen sus tareas con apego a la responsabilidad.

En una óptica de institucionalidad, la democracia es la combinación de principios, valores y normas que se estructuran para que la sociedad tenga los elementos que posibilitan la coexistencia de la pluralidad y la diversidad, entendidos como pilares irremplazables de un desenvolvimiento productivo y eficaz que propicie la generación de la riqueza, así como los procesos y políticas que favorezcan una distribución equitativa de la misma. El reto para las democracias consiste en que funcionen como un sistema de instituciones en el cual las autoridades son electas y sujetas a calendarios de renovación, así como al voto de castigo o recompensa por parte de los ciudadanos en lo que concierne a su desempeño.

El punto cardinal en este caso se localiza en que todo desempeño no sólo es viable conocerlo, sino evaluarlo a la luz de los resultados generados, los cuales tiene su fundamento en los valores, objetivos y metas de las políticas públicas. La ventaja de la democracia consiste en que los espacios públicos son lugares en los cuales la evaluación pública da origen a la aceptación o el rechazo de las autoridades. Ello implica un compromiso abierto y responsable con el modo de administrar y gobernar a la sociedad, sobre todo cuando el público ciudadano es activo, informado, organizado y contestatario.

Lo público del Estado está a la vista de todos; lo público de la política también, lo público de las autoridades es conocido y evidente de modo tal que no es posible sustraerse a la evaluación que los ciudadanos realizan sobre las autoridades constituidas, al ejercer un poder conferido por parte del voto que ellos emiten.

En los últimos 20 años, las democracias contemporáneas han ideado fórmulas efectivas para vigilar al poder por cuanto a resultados y responsabilidad. En efecto, el impulso a la rendición de cuentas ha significado que el desarrollo institucional sea la piedra angular en las democracias. El poder sujeto a las cuentas y los resultados tiene ante sí, controles que no puede ni debe evadir, sino afrontar en la postura de que está al servicio de los demás. Por ello es importante distinguir que el gobernante tiene poder en el Estado, pero esto no significa que es el poder del gobernante en sí.

El poder del Estado en la lógica de la constitucionalidad democrática significa que no sólo tiene atribuciones formales, sino también límites que deben cumplirse para evitar que sea un riesgo para la sociedad y los ciudadanos. El poder político, si aspira a la legitimidad de los resultados, sólo realiza lo que tiene autorizado, cumpliendo a la vez las restricciones formales que le corresponden. En este sentido, la rendición de cuentas se inscribe en la complejidad organizada del régimen político, lo cual significa que es una práctica institucional que en el Estado moderno tiene carácter horizontal, dado que significa la existencia de un órgano autónomo que tiene como tarea fiscalizar, vigilar y supervisar a los demás órganos administrativos y gubernamentales.

Así, la rendición de cuentas se entiende en la visión de un nuevo diseño institucional que tienen como objetivo asegurar mayores y mejores contrapesos entre los poderes del Estado. La rendición de cuentas es una meta a cumplir para que el Estado no se aleje de la sociedad y que los políticos y administradores encargados del mismo, no se sustraigan al escrutinio de los ciudadanos, ni a la responsabilidad que tienen en términos públicos. Rendición de cuentas implica que el Estado se gobierna mejor con las tareas de control (Valadés, 1998:32), fiscalización, supervisión y vigilancia y de manera simultánea, los ciudadanos tienen mejores instrumentos para llevar a cabo un mejor control del mismo desde el Poder Legislativo, dado que en la sociedad moderna es el foro de su representación política. Si el poder se diseña para que funcione sobre la base de la eficacia, la rendición de cuentas es un medio para vigilarlo y mejorarlo con el fin de que potencie su efectividad como un conjunto de prácticas que necesitan los Estados para generar confianza y sentido de productividad a la vida institucional.

La utilidad de la rendición de cuentas consiste en que centra su objetivo en la evaluación del desempeño de los políticos y los administradores en razón de los compromisos que responsablemente aceptan cumplir. En este caso, las políticas públicas son el objeto que se evalúa, dado que entendidas como respuestas activas o no activas del gobierno ante determinados problemas públicos, indican formas de comportamiento institucional que involucran el uso y el ejercicio de los recursos públicos. Los recursos tienen origen en el pago de impuestos que los ciudadanos en calidad de particulares, realizan a la hacienda pública.

Por ello, los recursos públicos no se generan únicamente en el Estado, sino en la sociedad y el mercado que, como instituciones de realización individual y colectiva, generan las ventajas para que la riqueza producida sea regulada por la administración de las instituciones públicas. Los recursos de las políticas públicas han de tener un aprovechamiento óptimo, motivo por el cual los responsables de las tareas públicas tienen el deber no sólo de asumir los costos de su actuación, sino de cómo los utilizan y cómo cumplen los objetivos y las metas de las políticas públicas.

El compromiso de gobernar implica que las políticas públicas generan costos y beneficios que se valoran con el enfoque de lo público. Ello significa que los recursos que la comunidad aporta a los imperativos colectivos se deben de administrar con claridad, eficiencia y responsabilidad. De ahí que la rendición de cuentas sea valorada y reconocida como un medio que posibilita que la democracia tenga mejores elementos de conservación y desarrollo, al favorecer que la responsabilidad sea el punto cardinal de la calidad de vida que se desea y espera alcanzar.

La rendición de cuentas permite que el poder sea más público y que la responsabilidad sea más efectiva para que la confianza de los ciudadanos en la autoridad se incremente. Cuando el poder tiende a la opacidad e irresponsabilidad se generan males públicos como la suspicacia, la desconfianza y el desencanto, dando paso al rechazo del orden jurídico y político. La confianza como valor intangible en las sociedades contemporáneas, se potencia cuando la rendición de cuentas se acredita con mejores resultados y sobre todo, con la existencia de un mayor grado de responsabilidad por parte de los dirigentes y operadores del Estado.

La tarea de gobernar no sólo es compleja, sino desafiante en los espacios de lo público que, por naturaleza, son reactivos a lo que la autoridad hace o deja de hacer. La dirección y administración de las democracias exige que el poder no sea entendido como un sistema cerrado, sino que interactúa con la sociedad, el mercado y los ciudadanos para llevar a cabo el cumplimiento de las metas colectivas, así como su debido cumplimiento.

La eficacia de la democracia en este caso, se relaciona con el modo en que la rendición de cuentas se constituye en pieza medular para que las autoridades constituidas ejerzan el gobierno cerca de los ciudadanos y sus organizaciones. Cuando el poder se sobrepone a

*La sociedad no hay compatibilidad con los valores de la democracia, debido a la falta de medios que lo impidan o bien a la falta de efectividad de los controles que se utilizan para vigilarlo con eficacia.*

*El diseño de las democracias debe entenderse como la suma de equilibrios dinámicos que se articulan para dar lugar a la correlación de fuerzas que permite los procesos de gobernabilidad democrática. La importancia de la rendición de cuentas significa que es parte de los equilibrios y la correlación de poderes que posibilitan la relación estructural de la sociedad y el Estado, así como de los ciudadanos con el propio Estado.*

*Un Estado vigilado, supervisado y controlado envía señales de confianza tanto a los mercados económicos como los políticos, para que no ingresen a zona de incertidumbre y comportamiento caótico. La certidumbre de que el Estado es obediente al derecho y que cumple con la rendición de cuentas, implica que sus atribuciones se ejercen sobre la base de la constitucionalidad y la legalidad para dar paso a la expansión de su capital político que es la gobernabilidad. La consistencia institucional del Estado se finca en buena medida en la rendición de cuentas, porque esta alude a modos de comportamiento que se han de observar para que la calidad de la democracia se sustente en el cumplimiento de la legalidad.*

*La rendición de cuentas contiene los valores y reglas de estos elementos, y por tal motivo es parte central en la construcción y consolidación de la confianza en las autoridades y en el orden establecido. La rendición de cuentas rebasa cualquier aspecto personal en el ejercicio del cargo público y su fortaleza radica en que las autoridades no están exentas de su cumplimiento, sino que son las más obligadas a cumplir las normas que regulan su operación y aplicación.*

*Un orden jurídico y político es la suma de autoridades, jurisdicciones, valores, principios, políticas y prácticas que se definen y cumplen para que la sociedad y el Estado tengan ambientes de certidumbre, que aseguren una mejor convivencia en la visión de un gobierno democrático y republicano. Un orden jurídico y político es más confiable en la medida que el poder se sujeta a la rendición de cuentas. Un orden jurídico y político es objeto de adhesión por parte de los ciudadanos cuando las instituciones que lo integran son eficientes y responsables. En este caso, la rendición de cuentas se inscribe en la reciprocidad que se origina entre las autoridades y los ciudadanos a partir de que las reglas institucionales que la estructuran son objeto de cumplimiento.*

*Si la democracia ha convertido a la confianza en un valor fundamental de su calidad institucional, la rendición de cuentas abona para que los ciudadanos crean en el poder constituido y en el sistema de autoridades que la integran. El nexo poder-autoridades amplía las posibilidades de que la democracia también sea entendida como un sistema de vida que se caracteriza por la reciprocidad entre las autoridades y los gobernados.*

*La confianza que los ciudadanos otorgan a las autoridades es compromiso y responsabilidad que no debe dilapidarse. El voto ciudadano se convierte en mandato para las autoridades electas y en ese sentido, la rendición de cuentas es el ámbito institucional que la autoridad tiene que cumplir para que el ejercicio del poder no provoque suspicacias o equívocos que erosionan el orden jurídico y político al cual responden con sus decisiones y acciones.*

*Por tal motivo, la rendición de cuentas es una transformación de envergadura que origina nuevas reglas del juego con el fin de evitar la existencia de gobiernos personalistas, depredadores, impunes y patrimonialistas. El gobierno en las democracias además de legal, es abierto, deliberativo y responsable, lo cual significa que sus poderes no son opacos ni inaccesibles, sino que ingresan a la revisión y la evaluación para no favorecer los "estilos personales de gobernar".*

*Cuando los gobiernos se ciñen al autoritarismo en la modalidad del cesarismo, el bonapartismo y el populismo, el ejercicio del poder ingresa a la ley de los rendimientos decrecientes, lo cual significa que se desprestigian cuando son omisos -conducta intencional- ante la constitucionalidad, la legalidad y la responsabilidad política que son imperativos en las sociedades democráticas.*

*En cambio, el poder inteligente es legal y legítimo debido a que se ciñe a las normas formales que la vida comunitaria autoriza y se aleja de la discrecionalidad entendida como regla informal y modo habitual de solucionar problemas, que multiplica los costos públicos que tarde o temprano pagan los ciudadanos, la economía y el mercado. El poder inteligente cumple con la racionalidad legal, burocrática (Weber, 1973:74) y política para formar un espacio institucional fincado en la responsabilidad y la confianza, entendidos a la vez como los nutrientes de la calidad democrática.*

*Cuando el poder es ciego y sordo desprestigia al Estado, abre el camino a la incertidumbre y por ende, a la desconfianza de los ciudadanos en el sistema de autoridades. En esas condiciones la tarea de gobernar es más errática con el riesgo de que la responsabilidad se disuelva para desventaja del orden establecido.*

*En el caso de México, la rendición de cuentas tiene antecedentes importantes que provienen del siglo XIX, teniendo como punto de origen la etapa independiente, cuando el 4 de octubre de 1824 se reconoce la existencia del órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda que depende de la Cámara de Diputados. Ese poder se fortalece de manera importante el 29 de diciembre de 1978, al reconocerse que es un órgano técnico encargado de la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal.*

*La idea de la rendición de cuentas ha estado presente en el desarrollo institucional del país en diversos momentos de la historia nacional, pero sin llegar a tener relevancia*

política, debido a que la cultura, las reglas informales y las prácticas del presidencialismo tenían como punto de engarce la subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, situación que influye para reconocer su importancia en la vida del régimen político.

Cuando en 1997 el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría política en la Cámara de Diputados, inicia una etapa que, parafraseando al Barón de Montesquieu, da lugar a formas en las cuales "el poder controla al poder". Hasta entonces México ingresa a otras condiciones de la vida política y el 2 julio de 2000 la Presidencia de la República gana el Partido Acción Nacional, y la correlación de fuerzas da como resultado además de ese triunfo, que ninguna fuerza tenga por sí misma la mayoría política plena en la Cámara de Diputados. Se tiene así, un Poder Legislativo más autónomo respecto al Poder presidencial, lo que indica que la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo tiene ahora fórmulas institucionales que conllevan a una mayor vigilancia de lo que se realiza en las instituciones del Estado mexicano.

La rendición de cuentas tiene mayor trascendencia en la vida política en tanto que la división de poderes es más real y efectiva. También el Poder Judicial de la Federación tiene ahora condiciones de mayor autonomía institucional, lo que favorece que la rendición de cuentas tenga como arquetipo a poderes iguales y por lo mismo, no pueden sustraerse a los ejercicios de vigilancia, supervisión y control que se lleva a cabo en la lógica de la rendición de cuentas. De este modo, la fiscalización se formaliza en México el 30 de junio de 1999 al expedirse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación consumando de ese modo, la transformación (Manjarrez, 2003:197) de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación.

Esta situación tiene su origen en 1997 cuando la LVII legislatura inicia la discusión sobre los alcances y tareas del órgano fiscalizador del Poder Legislativo. El 15 de diciembre de 1998 se aprueba en el pleno de la Cámara de Diputados la creación de la Entidad Fiscalizadora de la Federación, con el fin de fortalecer las tareas de auditoría, control y evaluación. El 29 de diciembre de 2000 se publica (Manjarrez, 2003:199) en el Diario Oficial de la Federación y a partir del 1 de enero de 2001 inicia sus funciones, las cuales se amplían como órgano autónomo y técnico para llevar a cabo con mayor vigor institucional las tareas que se le encomiendan.

La Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo una de las tareas básicas que conciernen el ejercicio democrático de la rendición de cuentas. El clima político-democrático que el México vive es propicio para destacar que el ejercicio del poder se ciñe cada vez a la lógica de la institucionalidad, no a la práctica de la discrecionalidad. Se viene transitando en este sentido, del gobierno de las personas al gobierno de las instituciones (Przeworski, 1998:341). Se consolida de manera gradual una práctica más orientada hacia la democracia (Sartori, 1999:15), lo cual implica que la transformación del régimen político empieza a tener frutos para que el poder sea más responsable ante la sociedad y los ciudadanos.

La responsabilidad (CLAD, 2000:31) que cumple la Auditoría Superior de la Federación es congruente y consecuente con los momentos que el país vive en el tránsito hacia una democracia madura y consolidada, con el propósito de procesar pacífica y efectivamente los conflictos sociales, políticos y económicos. Sin duda, la fiscalización de los recursos públicos tiene fundamento ético y político, motivo por el cual se ha de cuidar su ejercicio de manera escrupulosa y metódica. Que sean visibles a los ojos de los contribuyentes favorece condiciones en las cuales la autoridad tiene mayor grado de aceptación, diluyendo así las dudas que pueden surgir cuando hay retraso u omisión en su aplicación.

La fiscalización de los recursos públicos compromete a la autoridad y a los cuadros administrativos con los ciudadanos, y en la medida que las cuentas son claras y ordenadas, hay mejores elementos para convencer a los contribuyentes de que su aportación fiscal a la hacienda pública se traduce en un ejercicio que fortalece la confianza en el gobierno de la República.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación con su diseño institucional responde con plenitud a la rendición de cuentas horizontal, dado que tiene facultades para inspeccionar, vigilar y fiscalizar a los diversos órganos gubernamentales que son parte activa de los distintos órdenes y ámbitos institucionales. Sus facultades son necesarias para llevar a cabo el examen de las cuentas públicas sobre la base de los derechos, las obligaciones, los incentivos y las penalidades.

De este modo, la verificación de cómo se ejercen los recursos y cómo se cumplen los objetivos, metas y programas de las políticas públicas es un imperativo para que la calidad de la democracia sea real, no quimérica. En el marco de elecciones libres, de preferencias ciudadanas atendidas por la autoridad y el cabal cumplimiento de la responsabilidad institucional, es factible que la democracia sea entendida como una forma de gobierno que satisface a los ciudadanos, y con ello el orden jurídico se institucionaliza con reglas que una vez conocidas y aceptadas, comprometen a todos los miembros de la comunidad civil y política para que sean objeto de cumplimiento.

La reflexión que hace Roberto Michel sobre la fiscalización se asocia de manera funcional con el sentido de la rendición de cuentas. De ahí su preocupación al recomendar un nuevo modelo de fiscalización que tienda a impulsar la calidad del gasto y el mejoramiento de las políticas públicas.

Conocer de cómo funciona la fiscalización, realiza una aportación relevante sobre el modo en que la Auditoría Superior de la Federación debe ser objeto de un cambio institucional que no sólo la mejore, sino que la fortalezca como un órgano determinante para construir la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado. Al revalorar el contenido institucional del Estado mexicano, no se debe omitir que la fiscalización y la rendición de cuentas son el binomio que orienta el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

*La visión de Roberto Michel no se queda en el plano normativo, sino también en la selección y adopción de los medios que hacen posible que el cambio institucional se transforme en nuevas pautas de acción y en nuevas formas de gestión que ensanchen la interacción de los ciudadanos con el Estado.*

### Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Argentina, Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de Buenos Aires*.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*, España, Taurus.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2000*, México, Instituto de Administración Pública de Veracruz.
- Przeworski, Adam (1998). "El Estado y el ciudadano", en revista *Política y Gobierno*, vol. V, núm.2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sartori, Giovanni (1999). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (1998). *El control del poder*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weber, Max (1973) *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

**Dr. Ricardo Uvalle Berrones**  
 Profesor Titular "C" de tiempo completo de la  
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM  
 adscrito a la carrera de Administración Pública

Ciudad de México, noviembre de 2009

## Introducción

Existe un creciente interés y debate en el ámbito de la gestión pública, medios gubernamentales, académicos y sociedad en su conjunto, por conocer la real contribución de la fiscalización y la rendición de cuentas en la labor del gobierno, la calidad del gasto y la eficiencia de las políticas públicas.

Un sector de opinión con interés en el tema, considera que las auditorías públicas están jugando un papel relevante en la efectividad de la gobernabilidad democrática mejorando el desempeño del sector público.

El Banco Mundial en el ensayo *Features and Functions of Supreme Audit Institutions* (2001), concluye que la labor de las entidades de fiscalización superior (EFS) puede fortalecer la gestión financiera del sector público, si realiza su función básica de combatir con eficacia la corrupción.

Otro sector de la opinión pública, más crítico, considera poco seria la aceptación tácita de la idea de que una mayor fiscalización tiende a incrementar la eficacia del gobierno. Para este grupo de opinión, un análisis cuidadoso de los efectos de la fiscalización revela la existencia de una paradoja consistente en que los esfuerzos por incrementar las auditorías públicas y la rendición de cuentas, en la expectativa de mejorar la calidad del gobierno, pueden conducir al efecto opuesto, ya que la escasa evidencia empírica disponible, no permite discernir una relación directa y positiva entre grado de fiscalización y efectividad gubernamental (véase el trabajo *Rethinking Democratic Accountability* de Robert Behn y Melvin Dubnick).

Un tercer grupo de opinantes un tanto pesimistas, considera que una fiscalización eficiente no es factible, en virtud de que el funcionamiento de los mercados y del gobierno, requiere márgenes de flexibilidad operacional que si se limitan por los mecanismos fiscalizadores y de rendición de cuentas, tornan ineficiente al gobierno y a los mercados.

Esta circunstancia se agrava por el hecho que el sistema político y las instituciones que lo expresan, realizan acciones que limitan los alcances legales e institucionales de la fiscalización.<sup>1</sup> En este grupo, hay dos vertientes de opinión: una que sostiene que la burocracia política y otros grupos de poder generan una fiscalización no sustantiva con límites precisos e infranqueables, y otra que simplemente descarta la eficacia de los órganos encargados de fiscalizar. En el primer grupo de opinión se encuentran autores que forman parte de la escuela de la elección pública, cuyo más ilustre representante es James Mc Gill Buchanan, premio Nobel de Economía 1986.<sup>2</sup> En el segundo grupo, se inscriben autores radicales de la escuela austriaca, liderados por Rothbard Newton Murray, padre de la llamada escuela del liberalismo libertario.<sup>3</sup>

Un siguiente grupo de individuos ligados a la doctrina librecambista de la escuela austriaca, considera que la supervisión, la regulación, y la fiscalización gubernamental no tienen viabilidad como instrumentos para maximizar el

<sup>1</sup> Algunos especialistas en evaluación pública como Stefan Voigt consideran que la evidencia empírica apoya la tesis de que la fiscalización a tiempo real es la única que tiene impactos sustantivos en la gestión pública. Por esta razón, aducen, hay una tendencia al interior del sistema político (sea de derecha, centro o de izquierda) para limitar los alcances de la fiscalización, a través de una legislación que la impida. Según estos especialistas, ésta es la razón esencial de que el control externo realizado por instituciones independientes de auditoría pública, se rija por los principios de posterioridad y anualidad. Es de notar que en México la fiscalización a tiempo real es predominantemente realizada por los órganos internos de control cuyos funcionarios dependen enteramente del titular del Poder Ejecutivo, lo que limita su labor.

<sup>2</sup> Buchanan considera que su trabajo sobre elección pública es simplemente el desarrollo de las ideas seminales de Knut Wicksell, las cuales se sustentan en tres aspectos: a) la aceptación del individualismo metodológico b) la aceptación de la concepción neoclásica del hombre económico como ente maximizador aplicado a la ciencia política y a la administración pública y c) la consideración de la política como una parte del proceso general del intercambio económico en el sentido neoclásico. La conferencia Nobel de Buchanan de 1986 aborda con detalle estos tres aspectos fundamentales que constituyen el mensaje de la escuela de Virginia de la elección pública o de la economía política, cuyas líneas esenciales concuerdan por otro lado con la visión y filosofía de la escuela de Chicago. Es importante recordar, que si bien Wicksell fue una influencia decisiva en la visión de Buchanan, fue Knight (el verdadero de la Escuela de Chicago a través de Friedman) la influencia intelectual directa determinante en el pensamiento de Buchanan.

<sup>3</sup> Rothbard Newton Murray es un autor singular de una gran universalidad intelectual, que introdujo al pensamiento austriaco elementos valiosos del anarquismo político, como por ejemplo, valorar la importancia que tiene para los científicos sociales mantener una saludable desconfianza hacia el establishment cualquiera que fuera este (de derecha, centro o de izquierda). Siendo Rothbard Murray un pensador muy conservador, fue un crítico implacable de Ronald Reagan y de los republicanos de esa era. Se opuso a la guerra de Vietnam, y para enfrentarla planteó una singular alianza política temporal entre los conservadores libertarios corriente a la que él pertenecía, y la Nueva izquierda norteamericana. El universalismo de Rothbard, queda expresado en la famosa ley Rothbard, según la cual "la tendencia social moderna revela que cada uno (hombre o mujer) se especializa en lo que es peor". Rothbard solía citar que el mejor ejemplo de su ley es Milton Friedman que es excelente economista excepto en moneda, campo en el que se especializó.

funcionamiento de la economía, tarea que compete exclusivamente a los mercados. En opinión de este grupo, ni el incremento del tamaño del gobierno en los asuntos económicos, ni una regulación eficaz, como tampoco la fiscalización pública, pueden mejorar de manera consistente el crecimiento económico. Esta postura aduce las mismas razones esgrimidas por la tesis de la imposibilidad económica del socialismo y del capitalismo de Estado de L. V. Mises.<sup>4</sup>

El argumento central de esta visión se basa en que las señales generadas por el mercado a los agentes económicos constituyen información estratégica que sólo puede ser transmitida eficientemente por un sistema de mercado con precios flexibles y sin perturbaciones. La información transmitida es el marco de acción ante el cual el mercado asigna de manera eficiente los recursos económicos de la sociedad.

En este marco, los agentes económicos adaptan su conducta constantemente en función de la nueva información. Su actividad genera entonces un sistema económico dinámico e innovador, que es capaz de resolver con atingencia y con mínimos costos sociales los desequilibrios que a menudo afectan el funcionamiento de la economía.

Este sistema se perturba seriamente cuando se introducen elementos extraños (regulaciones, supervisiones, reglamentaciones excesivas y fiscalización pública), los cuales propician que las señales que provee el sistema de precios a los agentes económicos contengan serios errores. La consecuencia es una limitación severa de la potencialidad de las soluciones de mercado que pueden construir los agentes económicos.

En esta visión, las interferencias externas al mercado, cualquiera que sean (un banco central, regulación económica, fiscalización gubernamental, participación económica del Estado), al entrar en funcionamiento, tienden a limitar la potencialidad creativa de los agentes económicos a través del mercado por las distorsiones que generan en él, situación que impide que se despliegue el mecanismo de la destrucción creativa, base de la innovación y el progreso económico.

<sup>4</sup> El libro fundamental de Mises sobre la imposibilidad del socialismo es *Socialismo: un análisis económico y sociológico* (1922). Es importante recordar que Mises inició su carrera como miembro de la empiricista *Escuela Histórica* de la Administración Pública. Posteriormente, Mises después de leer a Menger se convirtió en miembro de la escuela austriaca que preconiza la aplicación del apriorismo lógico al estudio de los fenómenos sociales, un método esencialmente deductivo.

Las consecuencias de estas interferencias en el mecanismo de mercado, son: propiciar que el sistema económico siga un proceso de estancamiento secular, como se observó con la experiencia estatal socialista de la ex URSS, los regímenes de Europa Oriental, y el caso populista asociado con el Estado de bienestar de América Latina.

Sin desconocer los elementos de verdad de las posturas anteriores, sobre todo de las visiones más pesimistas, en la evaluación de la relevancia de la fiscalización, y en el proceso de determinar su capacidad para mejorar efectivamente la gestión pública, se debe partir por reconocer tres hechos asociados con la experiencia económica de las últimas décadas y el papel jugado por el Estado, que sitúan en una perspectiva adecuada, el potencial real de la fiscalización, su viabilidad y su reciente evolución. Tales hechos son los siguientes:

- a) Los esfuerzos privatizadores de las últimas tres décadas, emprendidos por los gobiernos en distintas partes del mundo, no lograron reducir apreciablemente el tamaño del sector público (al nivel que tenía en el siglo XIX), debido entre otros factores a la existencia de una población más numerosa y diversa en su composición económica y social, la cual ha generado una demanda de servicios públicos creciente y más variada conforme se expanden los mercados privados.
- b) Al ser inevitable la intervención del Estado, los esfuerzos de los últimos años en el ámbito de la gestión gubernamental se han canalizado a introducir mejoras en la eficiencia global del gobierno, destacando, entre otros, la introducción de presupuestos por resultados, el establecimiento de mecanismos de mayor transparencia en el ejercicio del gasto público, la introducción de gobiernos corporativos y de técnicas de gestión avanzadas en la administración de las instituciones y entidades de gobierno (las cuales constituyen, en parte, la llamada Nueva Gestión Pública), la creación de instituciones de acceso a la información pública, y la aplicación de sistemas avanzados de fiscalización y rendición de cuentas, con técnicas sofisticadas de auditoría pública y evaluación institucional.
- c) Existencia, en la totalidad de los países del mundo, de entidades de fiscalización encargadas de auditar las cuentas del gobierno, que cada año acumulan en su trabajo de auditoría, información relevante y valiosa sobre el funcionamiento del gobierno en los más diversos sectores y actividades en que incide la gestión gubernamental.

Los cambios institucionales recientes introducidos a la fiscalización en México y el mundo, en el marco de la instrumentación de grandes reformas constitucionales con el objetivo de profundizar los mecanismos democráticos, generaron grandes expectativas sobre los beneficios sociales y económicos que traería consigo la modernización de la fiscalización.

Se pensó que con un marco legal reformado, entes fiscalizadores con más independencia, mayores facultades para ejercer su labor, y el avance formal de las instituciones democráticas, podría iniciarse un círculo virtuoso, que implicara mayor gobernanza, instituciones más eficientes, transparentes, y menos propensas a la corrupción, se generaría mayor confianza por parte de los agentes económicos en las instituciones, y por consiguiente habría mayor inversión privada y pública. Este círculo se cerraría con un crecimiento económico sostenido y de más calidad, con mayor solidez estructural, y con procesos democráticos profundos.

Sin embargo, al observarse los primeros resultados de estos cambios institucionales, y sin negar avances tangibles particulares valiosos, es evidente que nadie puede estar satisfecho en un escenario de insuficiencias institucionales, sociales y económicas generadas por el modelo de economía de mercado con fiscalización y rendición de cuentas, en el que se constata el registro de crisis recurrentes, desperdicio de recursos públicos, corrupción sistémica organizada (fraude controlado), fallos graves de supervisión y regulación financiera, y políticas públicas erráticas.

La opinión pública es un claro referente de este sentido de insatisfacción sobre los resultados de la fiscalización y, sobre todo, respecto de su aporte para mejorar las condiciones de vida de la población, a través de acciones concretas que mejoren la calidad con que se aplica el gasto público, fomenten políticas públicas adecuadas y, en consecuencia, reduzcan los índices de opacidad, impunidad y corrupción.

Evidentemente, está anidada la percepción de que la fiscalización presenta limitaciones institucionales y operacionales, que impiden a las entidades de fiscalización superior (EFS) incidir de manera más efectiva en la calidad de la gestión pública, limitación que es mucho mayor en las naciones en vías de desarrollo, cuyos marcos institucionales no acaban de modernizarse.

Algunos analistas con cierto optimismo, afirman que las transformaciones legales e institucionales a la fiscalización son recientes, por lo que sus efectos tardarán en manifestarse, de manera que juzgar la eficacia de la fiscalización a la luz de las reformas recientes, es aún prematuro. En esta visión se argumenta

que hay actualmente un proceso de aprendizaje importante, que está implicando nuevas mejoras al marco fiscalizador, por lo que los efectos para mejorar la calidad gubernamental se manifestarán en un periodo de más largo plazo.

Sin embargo, otros analistas con un enfoque más crítico afirman que el momento actual no favorece a la fiscalización, en virtud de que se ha creado una dinámica institucional compleja, en el que las autoridades de gobierno y de los entes de regulación se encuentran atrapados por intereses fácticos con gran capacidad de maniobra en los laberintos sutiles del ejercicio público.

Por lo anterior, se requiere elucidar con gran precisión la forma en que los distintos grupos de poder actúan e impiden que se realice una fiscalización con la profundidad y con resultados tangibles para un mejor gobierno. Sin duda, esta elucidación es una de las tareas pendientes de la fiscalización de vanguardia.

Si economistas y científicos sociales de la talla del Premio Nobel, Paul Krugman han pugnado sobre la necesidad de un nuevo paradigma económico ante la crisis financiera actual, la fiscalización requiere también de un nuevo paradigma. Soy un convencido de que las instituciones de fiscalización son instrumentos idóneos y valiosos para promover el desarrollo económico y social que el país demanda. Por ello, el objetivo último y más relevante de este trabajo es presentar una propuesta para la construcción de una fiscalización sustantiva que genere beneficios tangibles a la sociedad, en la forma de una administración pública estructuralmente eficiente.

México demanda y requiere de un órgano fiscalizador moderno y eficiente, basado en un sistema integral de planeación, dinámico y con una visión muy precisa del modelo al que aspira para el primer cuarto del siglo XXI. La tarea atañe a todos los órganos de fiscalización, los cuerpos técnicos especializados, el trabajo parlamentario y la sanción ciudadana.

Propongo partir de una reflexión crítica sobre el papel jugado por las entidades de fiscalización superior en el mundo, debatir sobre las tendencias internacionales de la fiscalización; concentrarnos en la evolución de la fiscalización superior en México, valorar sus aciertos y ponderar sus rezagos; dilucidar sobre los retos en la materia en el México actual y en el venidero en los próximos 25 años; e inferir una agenda que propicie la construcción de un modelo de fiscalización superior que contribuya a impulsar la eficiencia de las políticas públicas, la calidad del ejercicio del gasto de gobierno y el desarrollo económico con equidad social.

## Capítulo I

# Tendencias internacionales de la fiscalización superior

### 1.1 Declaración de Lima

En 1977, el proceso de fiscalización mundial experimentó una transformación radical, cuando en octubre de ese año los delegados al IX Congreso de la INTOSAI celebrado en la ciudad de Lima, Perú, aprobaron el documento que guía de manera importante a la fiscalización internacional: La *Declaración de Lima*, la Carta Magna de la fiscalización mundial, el documento que plasma los principios internacionales de la actividad de las Entidades de Fiscalización Superior en cada país.

El éxito de este evento superó todas las expectativas y, a partir de entonces, las entidades de fiscalización superior del mundo, independientemente del modelo de fiscalización prevaleciente, se comprometieron a aceptar principios mínimos necesarios para efectuar una fiscalización de calidad.

La *Declaración de Lima*, y esto es lo notable, fue un movimiento internacional, que antecedió a muchos de los eventos económicos y políticos estelares que definen la era de la globalidad. En este sentido, se puede afirmar que la fiscalización pública estuvo a la vanguardia de la globalización y antecedió también al derrumbe del comunismo de la Europa Oriental, a los procesos democráticos que irrumpieron en las últimas dos décadas y compaginó perfectamente, con la Nueva Gestión Pública con su énfasis en la administración orientada a resultados. No es casualidad que los dos pilares de la *Declaración de Lima* son el imperio de la Ley y el avance democrático. Desde entonces es considerada con justicia la Carta Magna de la auditoría de la administración pública mundial.

Los principios de la *Declaración de Lima* fueron adoptados por la INTOSAI y por las entidades de fiscalización de cada país y sirvieron de base para las reformas de las entidades de fiscalización de la mayor parte de los países, particularmente de los países en proceso de transición democrática (Europa Oriental, y América Latina).

## 1.2 Misión de las entidades de fiscalización superior en el mundo

Es importante señalar que las entidades de fiscalización superior (EFS) avanzadas, son instituciones de auditoría pública que tienen a su cargo la tarea de evaluar no sólo si al aplicarse los recursos públicos los entes siguen y atienden adecuadamente los procesos, procedimientos y normas establecidos, sino que esperan como resultado de sus revisiones, mejorar los resultados de las operaciones gubernamentales en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Un análisis selectivo de los informes anuales de las EFS, muestra que dichos entes manifiestan una gran convicción sobre los beneficios de su actividad fiscalizadora y con ello, de paso, intentan justificar su existencia como órgano estratégico del Estado. La definición de su misión, así lo denota.

La Oficina de Fiscalización del Gobierno de los Estados Unidos (GAO) en sus informes anuales, señala que como resultado de la instrumentación por parte de los entes fiscalizados de un porcentaje elevado de sus recomendaciones, se han generado importantes beneficios financieros. En su informe anual 2008, la GAO determinó un beneficio de 58.1 mil millones de dólares, derivado de su actividad fiscalizadora, resultado favorable en relación a los costos de operación de la Oficina, que para ese año fueron de 530 millones de dólares.

Los beneficios financieros que reporta la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) para 2008 ascendieron a 656 millones de dólares, contra un costo de operación de la Oficina de 70.7 millones de dólares.

Las EFS no sólo han evaluado positivamente el valor agregado que tiene su trabajo para la sociedad en términos cuantitativos, sino también han hecho lo propio en términos cualitativos. La Oficina de Fiscalización Gubernamental de los Estados Unidos (GAO), por ejemplo, señala como su misión principal la siguiente:

“Actuamos para ayudar al gobierno a funcionar mejor y promover la rendición de cuentas (de los funcionarios y empleados públicos) al pueblo de los Estados Unidos. Con este fin, la GAO provee al Congreso los resultados de la evaluación y vigilancia de las operaciones de las agencias del gobierno, incluyendo los elementos para mejorar su funcionamiento, así como los pronósticos de las tendencias acerca de los desafíos del futuro.

Realizamos auditorías, evaluaciones e investigaciones respecto de la Administración Pública y sus proveedores, promoviendo su economía y eficiencia, y previniendo y detectando fraudes, desperdicios y abusos. También suministramos al Ombudsman y otros usuarios, servicios para evaluar las quejas del público acerca de los programas y actividades, en relación a la Administración Pública. Discutimos temas con los administradores de los programas gubernamentales, y otros actores, incluyendo al Congreso, proporcionando informes y reportes detallados. Dos veces al año, suministramos un informe semestral, que identifica deficiencias significativas de la Administración Pública y proponemos acciones correctivas e informes sobre las realizaciones de la Oficina.”

Por su parte, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido señaló en su último informe general (marzo de 2008) lo siguiente:

La Oficina Nacional de Auditoría evalúa el gasto público en representación del Parlamento. El Contralor y Auditor General, es un funcionario público de la Cámara de los Comunes, jefe de la NAO, y es independiente del gobierno. Su labor es certificar las cuentas de todos los departamentos del gobierno y de un amplio cuerpo de entidades del sector público. Tiene autoridad estatutaria para informar al Parlamento de la economía, eficiencia y efectividad con el cual las entidades del sector público emplean los recursos. El trabajo de la NAO ahorra millones de libras cada año, al menos 9 libras por cada libra gastada para hacer funcionar la Oficina.

Al establecer su visión y misión, la Auditoría General de Canadá (AGC), una de las más avanzadas instituciones de fiscalización del mundo, claramente define que su propósito central es coadyuvar a la mejora del gobierno. Así, señaló como propósitos específicos los siguientes:

Promocionar en todo el trabajo realizado para el Parlamento un gobierno productivo, honesto y responsable, realizando auditorías independientes, examinando la información objetiva relevante, y aconsejando al Parlamento. Promocionar la rendición de cuentas y las mejores prácticas en las operaciones gubernamentales... (realizar) un servicio público efectivo y ético, con buena gobernanza, que promueva el desarrollo sustentable, y la protección del legado y herencia de los canadienses.

En sentido similar se expresa el Tribunal de Cuentas Europeo, que es la institución de fiscalización superior de la Unión Europea:

El papel principal del Tribunal de Cuentas es evaluar si el presupuesto de la Unión Europea se ejerce correctamente, en términos legales y en términos de una sólida administración financiera. El Tribunal trabaja para ayudar a garantizar que el sistema de la Unión Europea opere de manera eficiente y transparente. El Tribunal ayuda al Parlamento Europeo y al Consejo de gobierno, proporcionándole los reportes que contienen los hallazgos de sus revisiones. Asimismo, realiza recomendaciones con el propósito de asegurar que el dinero de los contribuyentes ha sido adecuadamente utilizado. Asimismo, el Tribunal de Cuentas Europeo emite opiniones sobre propuestas de legislación financiera y de acciones para combatir el fraude gestionadas por la Unión Europea.

La Oficina de la Auditoría General de Noruega en su informe anual 2008, señaló como su principal tarea:

Contribuir a que los activos y fondos públicos sean utilizados y administrados en conformidad con lo que el Parlamento aprueba anualmente...el objetivo general es contribuir a una mejor administración. Sobre las bases de dar seguimiento a las investigaciones y otras comunicaciones con el gobierno, nuestra impresión es que de manera significativa, la administración gubernamental toma medidas sobre las bases de los informes de auditoría elaborados por esta Oficina.

La Oficina de Auditoría Nacional de Suecia (OANS), es el instrumento técnico con que cuenta el Parlamento para el control de los recursos públicos; con mayor prudencia que otras instituciones de fiscalización superior señaló en su reporte anual 2008 lo siguiente:

Deseamos que nuestro trabajo de auditoría sustente debates, la toma de decisiones y promueva la rendición de cuentas de los servidores públicos. El trabajo de auditoría de la Oficina debiera asegurar al contribuyente que su dinero está siendo empleado correcta y eficientemente... Nuestra presencia y el enfoque preventivo ayudan a asegurar que errores y deficiencias sean descubiertos con oportunidad antes de que tengan un impacto en los estados financieros del gobierno, en este informe anual presentamos entre otros temas, las conclusiones de la Oficina sobre la preparación del gobierno y la sociedad para emergencias, y la solidez de los fundamentos del marco de la política fiscal establecidos por el gobierno. Debido a la realización de varias auditorías dentro de un área y el estudio de los problemas desde varios ángulos, la Oficina obtiene conclusiones más amplias que lo que cada auditoría individual puede rendir sobre el funcionamiento del sector público.

La fiscalización superior en Alemania es realizada por el Tribunal Federal de Cuentas órgano que cuenta con independencia, y quien controla los gastos anuales del gobierno alemán que se aproximan a 500 mil millones de euros. De acuerdo a este órgano de control externo, las contribuciones del Tribunal al mejor desempeño de los entes fiscalizados se plasman en las *Cartas de Auditoría* que remite a los entes fiscalizados, para ello el Tribunal de Cuentas realiza de manera metódica el seguimiento de las observaciones derivadas de su actuación fiscalizadora.

Apoyándose en su experiencia fiscalizadora, el Tribunal Federal de Cuentas Alemán asiste en forma creciente a las entidades fiscalizadas, cámaras legislativas y Gobierno Federal. A través de su actividad consultiva, el Tribunal emite propuestas concretas al gobierno y al Parlamento con el fin de mejorar la calidad del servicio público, obtener ahorros y aumentar los ingresos.

En la práctica, el Tribunal asiste a los Poderes Ejecutivo y Legislativo no sólo mediante la formulación de recomendaciones incluidas en las *Cartas de Auditoría* y en el Informe Anual, sino sobre todo mediante comentarios acerca

de asuntos de actualidad (por ejemplo, proyectos de Ley, y compras públicas de gran envergadura financiera) realizados en la fase de elaboración del presupuesto.

En el esquema de fiscalización alemán, se prevén otros mecanismos que puede usar el Tribunal de Cuentas para incidir en la gestión pública, tales como: a) Realización, cuando lo juzgue conveniente el Tribunal, de un Informe sobre Asuntos de Especial Trascendencia al Parlamento Federal, al Consejo Federal y al Gobierno Federal, el cual es público, b) Participación del Presidente del Tribunal de Cuentas como Delegado Federal *para la Buena Gestión Pública*. Según una tradición que se remonta a la República de Weimar, la función de *Delegado Federal para la Buena Gestión Pública* compete al Presidente del Tribunal de Cuentas. Así es como el Delegado Federal emite propuestas, dictámenes u opiniones cuya finalidad consiste en fomentar una buena estructura orgánica y funcional de la administración federal.

De la lectura de los Informes del Tribunal de Cuentas se genera la impresión de que todos estos actos propician la mejora efectiva de la Administración Pública. Sin embargo, no hay documentos específicos, que corroboren fehacientemente los dichos y aseveraciones del Tribunal.

La Contraloría General de la República de Chile (CGRCH) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, que goza de autonomía constitucional plena frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos incluyendo al Congreso, y tiene como uno de sus objetivos estratégicos centrales entre otros:

"Ayudar a promover el bien común, al proceso permanente de modernización del Estado"

Este objetivo se logra orientando las actividades de este órgano de control externo a preservar fundamentalmente el Estado de Derecho, lo cual explica que la CGRCH sea esencialmente una entidad de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado.

La labor fiscalizadora de la CGRCH tiene carácter jurídico, contable y financiero, bajo la óptica de cautelar el principio de legalidad, verificando que los órganos de la administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la Ley chilena contempla.

La CGRCH se orienta fundamentalmente a las labores de control nacional, promoviendo la certeza, estabilidad y predictibilidad de las decisiones

administrativas, por lo cual se convierte según sus estatutos en un mecanismo de protección de las garantías fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la administración del Estado. De nueva cuenta se aprecia la vertiente jurista de la fiscalización superior chilena, y la preocupación de la CGRCH por orientar sus actividades a velar el cumplimiento del Estado de Derecho.

En los estatutos normativos se insiste que la función principal de la CGRCH es ejercer el control de juridicidad de los actos de la administración. La CGRCH emite dictámenes jurídicos vinculatorios para la administración del Estado, dictámenes y oficios que conforman la llamada jurisprudencia administrativa. La CGRCH mediante el control de las órdenes emitidas ejerce el control preventivo, simultáneo y a futuro. En particular, el control preventivo de juridicidad se lleva a cabo mediante el trámite constitucional de la toma de razón.<sup>5</sup>

En síntesis, la CGRCH realiza funciones de auditoría orientadas a velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y el respeto del principio de probidad administrativa, por lo que las revisiones que practica son fundamentalmente (no las únicas) de regularidad financiera y de legalidad. La función contable y la función jurisdiccional de la CGRCH cierran el círculo de la orientación de este importante órgano de control externo.

La pregunta es si la orientación de la CGRCH a preservar el Estado de Derecho en las operaciones del Estado chileno y en sus relaciones con sus ciudadanos, ayuda a promover por sí misma y de manera efectiva el bien común y contribuye al proceso de modernización del Estado. La CGRCH goza de sólido prestigio, y por lo mismo sería de interés para la fiscalización internacional y de México, investigar cuánto de este peculiar enfoque jurídico asumido por la CGRCH ha promovido efectivamente el bien común y el proceso de modernización del Estado. Una investigación seria y sistemática en este tema relevante no se ha realizado aún, por lo que constituye un área de oportunidad para avanzar en el conocimiento del impacto real de la fiscalización en la modernización del Estado y en la promoción del bien común.

<sup>5</sup> La toma de razón es el procedimiento de control preventivo a través del cual la Contraloría General de Chile verifica la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la legislación, deben tramitarse ante ella, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el Presidente de la República. Constituye un control de juridicidad de los instrumentos que se examinan, sin que con ocasión del mismo, la Contraloría General pueda pronunciarse o calificar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas instrumentadas.

La fiscalización superior de Colombia guarda semejanzas con la fiscalización superior de México. Al igual que la de México, la de Colombia cuenta con dos órganos de control externo la Contraloría General de la República (CGRC) y la Auditoría General de la República (AGRC), la primera ejerce el control externo del gobierno y en general del sector público, y la segunda tiene a su cargo la vigilancia de la CGRC.

La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado en Colombia; es uno de los órganos constitucionales independientes del Estado, situación que comparte con la Comisión Nacional de Televisión, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio Público (el equivalente a la PGR y los ministerios en México). Sus estatutos establecen los objetivos generales que persigue la fiscalización.

La CGRC tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. Si bien la CGRC ejerce su función de control siguiendo los principios de posterioridad y anualidad, la ley admite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas, con lo cual se logran entidades más eficientes y eficaces.

En este enfoque el fin último del control es el mejoramiento continuo de las entidades públicas.

La fiscalización practicada por la CGRC se orienta a evaluar los resultados obtenidos por las entidades públicas, si gestionan los recursos apegados a la legalidad y sujetos a los principios de economía, eficiencia, equidad y sostenibilidad ambiental. Al examinar los resultados financieros del sector público determina en qué medida se logran los objetivos de los planes, programas y proyectos.

La visión de la CGRC es coadyuvar a una Administración Pública. Fundamentada en la eficiencia y la moralidad.

Cinco aspectos relevantes que son objeto de la fiscalización superior de Colombia conviene examinar desde la óptica de la evaluación del impacto de la fiscalización en la calidad de la gestión gubernamental. Estos cinco aspectos que se propone alcanzar la CGRC son: a) Garantizar un mecanismo de institucionalización para la mejora continua de las entidades públicas como

resultado de sus evaluaciones, b) Establecer un mecanismo efectivo de rendición de cuentas de los servidores públicos, c) combatir a la corrupción, d) desarrollar un mecanismo efectivo para incorporar la participación ciudadana al proceso fiscalizador, y e) establecer un mecanismo específico de rendición de cuentas para el órgano de fiscalización superior colombiano.

En este último caso, la Auditoría General de la República de Colombia tiene como tarea fundamental evaluar a la CGRC y a las contralorías territoriales, en la perspectiva de coadyuvar a promover el buen gobierno, y a la mejora del desempeño de la CGRC. En su perspectiva de mediano plazo la Auditoría General de la República se propuso la siguiente meta global.<sup>6</sup>

“Nos vemos en el año 2011 como una entidad fiscalizadora superior de segundo nivel (no fiscaliza al gobierno), promotora del buen gobierno, la transparencia en la gestión pública y el progreso social, comprometida con la protección del patrimonio estatal”<sup>7</sup>.

La Auditoría General de la Nación (AGN) de la República de Argentina, que se integra de siete auditores, actúa de acuerdo a sus estatutos y sostiene que con sus Informes de auditoría (los cuales incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones), asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la Hacienda Pública. La misión de la AGN se sustenta en la idea de que su trabajo de auditoría pública constituye una función positiva en la gestión del Estado:

“El objetivo primario de la Auditoría General de la Nación es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos. La AGN enfrenta un importante desafío: lograr una mayor racionalidad del accionar del sector público”.

El órgano de control externo de Uruguay, que se organiza bajo el modelo francés de Tribunal de Cuentas, presenta características interesantes cuyo análisis permite examinar la forma en que pretende influir en la gestión de los recursos públicos del país. El Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay (TCRU) tiene el encargo de vigilar la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública.

En términos generales lleva a cabo cinco funciones centrales que le permiten cumplir con su misión: asesoramiento al poder Ejecutivo Municipal y Departamental, asesoramiento al Poder Legislativo, asesoramiento a

<sup>6</sup> Cabe anotar que a partir de la Constitución de 1991, la Auditoría General de la República de Colombia comenzó un proceso de independencia presupuestal frente a la Contraloría General de la República.

<sup>7</sup> Plan Estratégico institucional 2007-2011, de la Auditoría General de la República de Colombia.

organismos públicos (consultas), la presentación de informe anual, y el desarrollo de funciones especiales de control. Mediante estas funciones, el TCRU tiene un canal directo de influencia en la gestión pública del gobierno.

La normativa y legislación imperante en Uruguay facultan a su órgano de fiscalización superior, el Tribunal de Cuentas, para tener una participación muy activa en el proceso de aplicación del gasto público, facultad que otros órganos similares no poseen. Sin embargo, no existen estudios e investigaciones que demuestren con el debido rigor técnico, si esas facultades se han traducido en un gasto público de mejor calidad. Los informes del propio Tribunal de Cuentas de Uruguay no abordan este importante tema.

Finalmente, es de destacarse el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la entidad de fiscalización superior de México, cuya misión es la siguiente:

Informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales. Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos, por lo que el fortalecimiento de las facultades de la entidad de fiscalización superior de la Federación ha resultado fundamental en la reforma del Estado mexicano

Aunque la filosofía de esta misión revela una gran visión, lo cierto es que a la fecha no hay estudios sistemáticos suficientes que permitan corroborar plenamente los aportes de la fiscalización al buen funcionamiento del gobierno, aunque ello no niega los avances y logros que ha registrado particularmente en la última década, pero también revela la necesidad de institucionalizar el mecanismo apropiado mediante el cual se constaten periódicamente y de manera irrefutable sus aportes para mejorar la calidad del gobierno.<sup>8</sup>

Una tarea importante que debe ser realizada en estos estudios es no sólo cuantificar con rigor los beneficios de la actividad fiscalizadora, sino determinar si esos beneficios (resarcimientos, ahorros, mejor práctica de gobierno) son adecuados o insuficientes, y si la fiscalización en sí misma está ayudando a mejorar la gestión de los entes auditados, a elevar la calidad del ejercicio del gasto y a abatir los índices de corrupción e impunidad.

<sup>8</sup> En síntesis, la relación entre la fiscalización y la calidad de la gestión pública en un contexto democrático, no ha sido examinada con el rigor debido, ello no quiere decir que no exista ese vínculo. Falta demostrar su articulación y la calidad de la misma.

### 1.3 Tendencias y fases de la fiscalización superior

En el diseño de un sistema moderno de fiscalización, no se pueden ignorar las tendencias internacionales, que muestran hacia dónde se dirigen las entidades de fiscalización superior del mundo y el cambiante marco institucional y legal que las rige.

Al respecto, la Declaración de Lima, en su artículo 15, considera expresamente que el intercambio internacional de experiencias coadyuva al mejor cumplimiento de los objetivos que fundamentan la existencia de dichas entidades.<sup>9</sup>

El análisis de estas tendencias brinda un marco de referencia adecuado para evaluar el modelo de fiscalización que prevalece en nuestro País, y hacia donde debe dirigirse en función de dicha experiencia y de la dinámica interna propia.

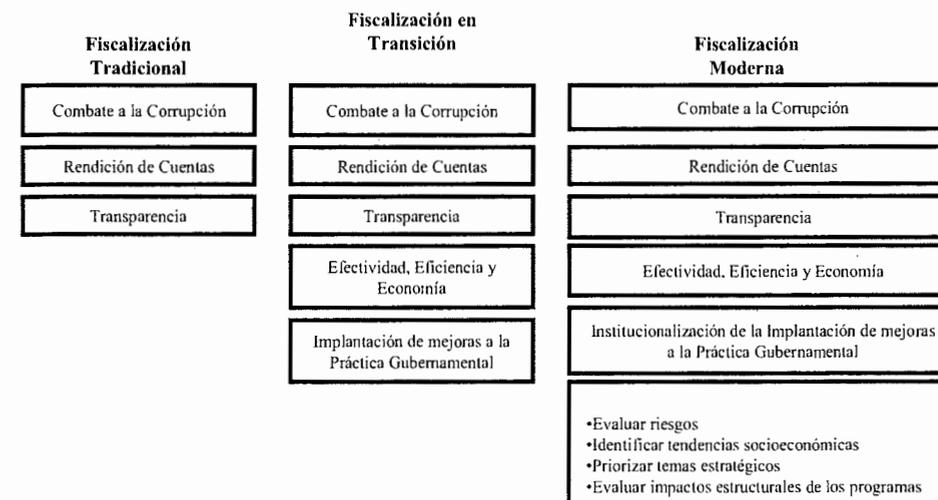
Las tendencias internacionales identifican seis vertientes fundamentales relacionadas con la fiscalización superior:

- Combate a la corrupción,
- Rendición de Cuentas,
- Transparencia,
- Efectividad, eficiencia y economía de las políticas y programas públicos,
- Institucionalización de la implantación de mejoras a la práctica gubernamental, e
- Identificación y mitigación de riesgos y análisis de tendencias económicas de un entorno cambiante, lo que incluye la priorización de temas estratégicos y la evaluación de los impactos estructurales de las políticas públicas y los programas gubernamentales.

En la evolución de la fiscalización a nivel internacional, podemos identificar estas seis vertientes en tres etapas o enfoques:

<sup>9</sup> "Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo". Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005.

**Figura 1**  
Evolución de la Fiscalización Internacional

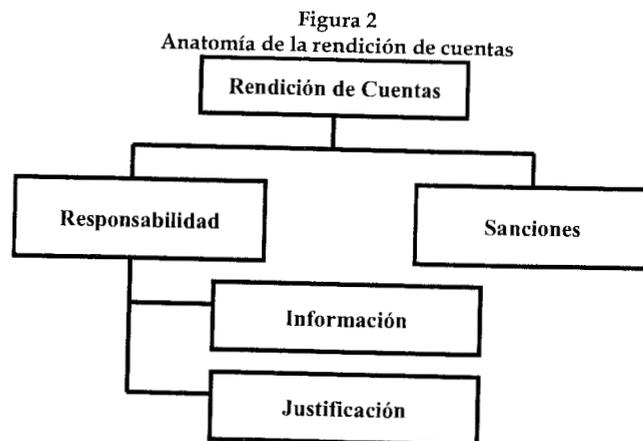


#### *La fiscalización superior tradicional*

En su fase primigenia, la fiscalización se concentró en tres áreas:

- *Combate a la corrupción.* Es una tarea que constituye la misión básica más relevante que se espera cumpla toda entidad de fiscalización superior. Es de notar que para el cumplimiento de esta tarea, se desarrollaron las auditorías tradicionales que son las revisiones de regularidad de las operaciones, las financieras y de cumplimiento normativo;
- *Rendición de cuentas.* Esta actividad, que de acuerdo a la definición clásica establecida por Andreas Schedler abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder,<sup>10</sup> obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (ver Figura 2).

<sup>10</sup> Andreas Schedler ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia No.3, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2004.



Un propósito esencial de la rendición de cuentas es promover la acción fiscalizadora para que todos los aspectos de la actividad del gobierno sean revisados y evaluados, y sus resultados sean informados a los ciudadanos y a los representantes populares, se garantice la más amplia inspección pública, los servidores públicos expliquen y justifiquen sus actos a través de la auditoría pública practicada y exista un sistema eficiente de sanciones que disuadan la corrupción y la negligencia de los administradores y servidores públicos; y

- *Transparencia.* Actividad que mide el grado de apertura y accesibilidad de los ciudadanos sobre la forma en que operan los programas de gobierno; la transparencia facilita los esfuerzos de fiscalización y rendición de cuentas de los servidores públicos, al promover la disminución de la opacidad de las operaciones del gobierno y de sus dependencias o entidades.

En el ámbito de la auditoría pública tradicional, se considera que cualquiera que sea el tamaño y la experiencia de una entidad de fiscalización superior, las tareas mínimas que tiene que llevar a cabo son: luchar por abatir la corrupción, promover la rendición de cuentas, y promover la transparencia en las actividades gubernamentales.

En una perspectiva histórica, puede afirmarse que la fiscalización tradicional ha cumplido un papel relevante aportando las reglas básicas de contabilidad gubernamental que han guiado desde hace mucho tiempo, y siguen guiando *mutatis mutandis* las revisiones y auditorías actuales de los distintos programas de ejecución del gasto público. En este gran lapso de tiempo, el enfoque contable y de apego a la normatividad ha prevalecido sobre otros enfoques.

A pesar de su enfoque puramente contable, la actividad de revisión de las EFS, bajo el enfoque tradicional se erigió con distinto grado de eficacia (de acuerdo a las particularidades de cada país) en elemento disuasivo de la corrupción. Sin embargo, con la creciente complejidad de los procesos económicos y sociales, por la mayor interdependencia económica, la actividad del Estado se tornó más intrincada, lo que hizo más difícil la tarea de llevar a cabo con efectividad la revisión de las operaciones del Estado, lo que implicó parcialmente la pérdida de su control.

En un mundo más dinámico, los esquemas tradicionales de auditoría comenzaron a desfasarse de manera preocupante respecto de los hechos que analizaban, los acontecimientos iban de prisa y la auditoría marchaba lentamente, lo cual tornó obsoletas y desfasadas a las revisiones.

Bajo la fiscalización tradicional, los principios contables tendían a diferir en los distintos órdenes de gobierno, situación que limitaba la calidad de la información que revelaban los estados financieros de los entes del sector público e impedían dar una visión global del sector público. Aunque esta fiscalización hacía énfasis en la transparencia, el resultado era una gran opacidad en la aplicación de un número relevante de programas públicos, por la dispersión y heterogeneidad de los criterios contables que se aplicaron.

La falta creciente de rigor de la contabilidad gubernamental durante la fase de la fiscalización tradicional, condujo a que la rendición de cuentas fuera un proceso puramente formal. Debido a las debilidades de los procesos de auditoría, se propiciaban numerosos vicios en la formulación de las observaciones y recomendaciones que emitían los órganos fiscalizadores.

Las lagunas contables y legales impedían asignar responsabilidades precisas en los procesos en que se detectaban deficiencias, omisiones y probable corrupción. Ante ello, se fue gestando sutilmente, un ambiente falto de control y propicio para la incubación de una sistemática impunidad por parte de los ejecutores del gasto, lo que estimuló el dispendio, y el derroche del gasto público.

Condicionada por una contabilidad crecientemente obsoleta, la fiscalización era incapaz de identificar las áreas de oportunidad para combatir eficazmente la corrupción en el sector público.

Si bien durante la fiscalización tradicional se institucionalizaron los requerimientos mínimos de rendición de cuentas y de transparencia, no se contaba con los elementos y mecanismos apropiados para que fuese eficiente esa institucionalización.

Es importante señalar que la fiscalización tradicional se normó (y alcanzó su cúspide) bajo el modelo tradicional o clásico de la administración pública que se desplegó a finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En este modelo, cuyos constructores intelectuales fueron W. Wilson, F. Taylor y sobre todo Max Weber se plantea al interior de la gestión pública una estructura de jerarquías verticales con una separación mecánica de dos grupos de individuos con tareas fundamentales para la gestión del Estado: un grupo que define las políticas y metas generales del gobierno (los políticos) y otro grupo que se encarga de la instrumentación y la ejecución de los programas detallados que se derivan de los planes generales (la burocracia).

El primer grupo rinde cuentas de su actuación a través de un proceso electoral democrático, en el que los ciudadanos deciden sobre su remoción o su confirmación; este proceso de rendición de cuentas, le otorga una gran legitimidad política y social al grupo sancionado favorablemente por el electorado. El segundo grupo, la burocracia, se encarga de la operatividad de la administración pública y lleva a cabo su tarea con una estructura vertical, con reglas precisas, que conforman la administración científica. Estas reglas fueron codificadas por F. Taylor.

Max Weber el teórico por excelencia de la administración clásica, sostuvo que al ser políticamente neutral el grupo burocrático, encargado de las operaciones específicas del Estado, actúa sin presiones de manera consistente con objetivos de largo plazo. El grupo burocrático adquiere un gran conocimiento y expertise sobre aspectos específicos de la maquinaria estatal; este conocimiento especializado acumulado, le permite incrementar su eficiencia operativa, siempre y cuando se apegue a las reglas de la administración científica, lo que se logra al garantizársele una existencia segura (servicio civil de carrera).<sup>11</sup>

La fiscalización y la rendición de cuentas tienen una misión clara, corroborar que la burocracia se apegue a las leyes y normas dictadas por las constituciones y reglamentos secundarios. De ahí la hegemonía del enfoque de regularidad y de legalidad de la fiscalización tradicional.

<sup>11</sup> En el momento cumbre de su hegemonía, el término burocracia significaba eficiencia operativa. Para Weber burocracia era sinónimo de eficiencia. Evidentemente, conforme pasó el tiempo, fue tornándose claro que el grupo burocrático de Weber no era eficiente, aún en los países con elevada experiencia en el Servicio Civil de Carrera. Crecientemente el término burocracia pasó a significar sobre todo en la opinión pública ineficiencia, dispendio, y lentitud, lo contrario de lo que en principio significaba. Con este desencanto se desacreditó el modelo clásico de administración pública. Por otro lado, burocracia significa poder de una oficina. En la práctica, se fue demostrando que el grupo burocrático weberiano no era neutral, sino que era otro grupo de poder, con intereses políticos específicos. Así, el sentido etimológico de burocracia comenzó a coincidir con su praxis real.

Bajo la influencia de Max Weber se configuró el modelo clásico de administración pública, en el que la burocracia al ser un ente tecnocrático sin intereses políticos es altamente eficiente. Este grupo actuaba siempre necesariamente utilizando las reglas de la administración científica y al ser consistente en su aplicación de las mismas, resultaba superflua cualquier noción de revisión o fiscalización al desempeño.<sup>12</sup> La burocracia era eficiente *per se*. Un valor importante de este modelo de administración pública fue el énfasis de la rendición de cuentas de la élite política mediante procesos democráticos, aunque el otro grupo (la burocracia) no rindiera cuentas verdaderas sobre su desempeño dado que era un prototipo de eficiencia. Con todo y sus defectos, el modelo tradicional preservó un valor importante para la rendición de cuentas, el de la *Legitimación Política del gobernante* encargado de establecer los objetivos generales, que el grupo burocrático se encargaba de ejecutar.

Con el paso del tiempo, la evidencia empírica erosionó el supuesto weberiano de una burocracia supremamente eficiente y, por el contrario, se comenzó a hablar de una burocracia supremamente ineficiente o cuando menos de baja calidad gerencial y nula capacidad de innovación.<sup>13</sup>

La fiscalización tradicional a medida que pasaba el tiempo, y se consolidaba la economía global entraba a una fase de profunda crisis de credibilidad, no podía estar a la par de los cambios vertiginosos de adaptación que requerían los nuevos tiempos. Es decir, sus mecanismos se tornaron menos útiles para combatir de manera efectiva la corrupción, impidiendo en la práctica una mayor transparencia de las actividades del Estado, y generando una baja eficiencia de la rendición de cuentas.

Adicionalmente, los mecanismos de corrupción se sofisticaron, se crearon instrumentos efectivos que evitaban la rendición de cuentas, y se incorporaron en las operaciones del gobierno mecanismos que tendían a ocultar la verdadera naturaleza de dichas operaciones, generando una creciente opacidad y potenciando la corrupción.

En síntesis, los mecanismos y esquemas de auditoría tradicional fueron rebasados por la realidad de un mundo más global e interrelacionado en el que el gasto público se tornó más complejo creándose áreas de mucha opacidad

<sup>12</sup> Se recomienda al lector los estudios clásicos de la administración pública: Woodrow Wilson "The Study of Administration" (1888), Frederick Taylor *The Principles of Scientific Management*, y Max Weber "The Theory of Social and Economic Organization".

<sup>13</sup> El economista austriaco Joseph Schumpeter señaló en su importante trabajo *Socialismo, Capitalismo y Democracia*, que la burocracia pública o privada al generar estructuras verticales jerárquicas tiene pocos incentivos para ser innovadora o dinámicamente eficiente.

propicias para la corrupción. De esta manera, la fiscalización tradicional dejó de ser útil en su función para cumplir con su misión más básica.

#### *La fiscalización superior en su etapa de transición*

Agotada la fiscalización tradicional y los modelos de economía con fuerte intervención estatal, y ampliamente cuestionado el modelo clásico de administración pública, la globalización forzó la realización de reformas institucionales de primera generación, en la que se privilegiaron ante todo los mecanismos de mercado y se procedió a reducir el tamaño de la maquinaria estatal.

Esta transformación institucional, condujo a la necesidad de actualizar el marco legal, contable, y operativo de la auditoría pública tradicional, a efecto de permitir un control más efectivo de las actividades y operaciones gubernamentales, reconociendo en primera instancia su creciente complejidad.

En este nuevo entorno, se desplegó la fase de la fiscalización en transición que a su vez se desarrolló en dos etapas. En la primera etapa, los cambios institucionales se orientaron al desmantelamiento del estado de bienestar, lo que implicó procesos intensos de privatización, los cuales tenían el propósito de reducir el tamaño del gobierno. En esta etapa, se procedió también a desmantelar la regulación, se liberalizó la economía y la actividad financiera, con políticas basadas en una firme creencia de que *los mercados autorregulados* eran más eficientes que los mecanismos de regulación estatales.

Este cambio profundo en las estructuras económicas fue liderado por los gobiernos Reagan-Tatcher y seguidos a continuación por un gran número de países. Es de llamar la atención, que la piedra de toque de este cambio histórico en las prioridades gubernamentales fue la consolidación de la hegemonía de la política monetaria, como el instrumento efectivo de cambio de orientación de la política económica. El ascenso puntual de la política monetaria ocurrió en 1979, cuando Paul Volcker Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) sustituyó el mecanismo de control monetario basado en la determinación de las tasas de interés de corto plazo, por el mecanismo monetarista de control de los agregados monetarios.<sup>14</sup>

El nuevo mecanismo puesto en marcha por la FED el 6 de octubre de 1979, generó una gran volatilidad de las tasas de interés, y de los tipos de cambio, y

<sup>14</sup> La historia del ascenso hegemónico de la política monetaria esta desarrollada con puntual precisión por William Greider en el trabajo *Secrets of the Temple* (1987).

no obstante que cumplió su cometido estructural de abatir la inflación, generó una gran incertidumbre económica, que se tradujo en ciclos prolongados y recurrentes de crisis financieras, hechos que por sí mismos hubieran propiciado serios cuestionamientos sociales hacia la nueva orientación de la política económica de no ser por el colapso catastrófico e imprevisible de la URSS y de los regímenes socialistas de la Europa Oriental, y el agotamiento de los modelos estatistas de América Latina.

De esta manera, se consolidó la nueva política económica conservadora, basada en la idea de un estado pequeño, con mecanismos fuertes de mercado, y con la hegemonía de la política monetaria. Con la promulgación del Consenso de Washington se dio carta de naturalización a este modelo, que fue aplicado por distintos gobiernos del mundo.

Dada la fuerte orientación de mercado, la regulación, la fiscalización, y la rendición de cuentas quedaron como asuntos menores de la nueva agenda económica, cuya prioridad era exclusivamente la privatización y la generación de mecanismos de autorregulación hipotéticamente apoyados por mercados eficientes.

El estallido de numerosas crisis financieras y económicas, y su recurrencia, evidenciaron las primeras fallas visibles de la autorregulación de los mercados, quedando claramente en evidencia que los mercados también fallaban. Estos procesos, condujeron a un retorno del papel económico del Estado, en esta ocasión como operador de rescates financieros y no infrecuentemente como instrumento para la socialización de pérdidas en sectores relevantes de la actividad económica, situación que condujo a los gobiernos conservadores a reconocer la imposibilidad práctica de reducir el tamaño del gobierno.

Los enormes costos fiscales de los rescates financieros tuvieron por efecto, incrementar la magnitud y la relevancia económica del Estado. Esta nueva circunstancia, propició que los gobiernos tuvieran que replantearse la necesidad de aplicar ciertas formas de regulación económica, lo que para fines prácticos demandó la creación de agencias de regulación estatales a las cuales se les otorgó independencia.

Las crisis económicas y financieras recurrentes, afectaron también la dinámica de los procesos políticos, la sociedad agravada presionó por la instrumentación de procesos democráticos más sustantivos. Así se desplegó la segunda etapa, la más importante de la fase de la fiscalización en transición.

Esta fase coincidió en la práctica con una profundización de los procesos democráticos globales, situación que generó la necesidad de un mayor equilibrio de poderes entre los distintos órganos del Estado.

De hecho, uno de los elementos básicos de los cambios del mundo globalizado en la etapa segunda de la fiscalización en transición, fue la extensión del imperio de la ley y el fortalecimiento de la democracia formal.

Esto inevitablemente condujo a la existencia de los llamados contrapesos contra el exceso de Poder Central (Ejecutivo). Además de las tres ramas del poder gubernamental explicadas por Montesquieu, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, surgieron contrapesos tales como Instituciones de Auditoría Superior independientes, Bancos Centrales, Cortes Constitucionales, Ombudsmen, entre otros.

A partir de la globalización y de los nuevos procesos de la democracia formal, la separación tradicional del Poder del Estado en solamente tres ramas se tornó compleja por la existencia de entes autónomos y agencias con mayor independencia al interior del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

En un principio, los nuevos entes revitalizaron el ejercicio del poder, sobre todo en aquellos pocos casos en que se instrumentaron mecanismos efectivos para la participación de la sociedad civil organizada.

Esta nueva institucionalización, a pesar de sus avances innegables, no ha dejado de generar nuevas y complejas problemáticas, en el marco de los nuevos equilibrios de poder. En lo que concierne a la fiscalización, se consideró que ésta puede coadyuvar a darle contenido sustantivo a los equilibrios de poder, sobre todo en los regímenes presidencialistas o no parlamentarios, actuando como un contrapeso efectivo al aplicar consistentemente su labor fiscalizadora.

Con los cambios en la estructura económica inducidos por la globalización, la apertura económica y la integración mundial de los mercados, en un primer momento se incrementó la competencia económica, sin embargo, muy pronto se generó como respuesta reactiva a las mayores presiones competitivas por parte del sector privado, vastos procesos de consolidación entre grupos económicos, y la constitución de sólidas estructuras oligopólicas, que derivaron en la creación de grandes grupos económicos, con gran poder político, cuya influencia se diseminó entre grupos económicos tradicionales, grupos de poder emergente, y grupos ligados al capital extranjero.

La nueva dinámica económica y social resultante implicó de parte de los nuevos grupos fácticos de poder, procesos de intensificación de captura de los entes de regulación, de las dependencias de gobierno, de los entes constitucionalmente autónomos, de los jueces y de las empresas públicas. La consecuencia ha sido, la generación de importantes asimetrías de poder, con el debilitamiento de la promoción de los intereses generales de la sociedad y de los grupos más débiles de la misma, situación que ha generado un déficit democrático tangible y visible.

Por lo anterior, la ciencia política y la sociología están hablando más frecuentemente acerca del actual déficit democrático, en un entorno que paradójicamente ha generado mecanismos de expresión social que anteriormente no existían.

Para enfrentar este déficit democrático se han levantado varias voces de gran respetabilidad social. Asimismo, las ciencias sociales en general (con evidente rezago de la ciencia económica atrapada por la sabiduría convencional) están en efervescencia para encontrar mecanismos eficientes que contrarresten el creciente déficit democrático que se despliega en el ámbito económico, social y político, y que está impidiendo el control democrático de la sociedad.

Una de estas voces es la del doctor Arpad Kóvacs expresidente de la INTOSAI, quien señaló atinadamente la necesidad de enfrentar este déficit democrático y a la vez consideró a la fiscalización como un instrumento adecuado para su contención.

En las últimas dos décadas – señaló el Dr. Kóvacs- estamos enfrentando el hecho de que periódicamente la eficiencia, la efectividad y la posibilidad de mecanismos de control democrático están entrando en conflicto entre sí. En tales situaciones, las instituciones de Auditoría Superior como organizaciones independientes podrían desempeñar un papel importante en la disminución de este déficit democrático, aplicando consistentemente los requerimientos de transparencia y efectividad durante su actividad de auditoría. Es un hecho histórico que las Instituciones de Auditoría Superior desempeñaron un papel importante en la construcción de las nuevas democracias. La transformación de los países de Europa Oriental en economías de mercado podría ser un buen ejemplo de lo anterior. En estos países, primero los sistemas de partido de estado tuvieron que ser desmantelados. Como resultado, el número de actores políticos y de aquellos involucrados en los juegos de poder se incrementó y surgió una oposición política basada en el pluralismo ya que antes no había ninguna oposición política. De tal manera, la democracia tuvo que ser creada y por esa razón esta situación fue diferente de los países en los que la democracia era una forma de vida natural. De hecho, en esta región el establecimiento del marco legal, constitucional e institucional de una economía de mercado, de la privatización y de la desregulación fue posible sólo después de realizar la tarea antes mencionada. Las Instituciones de Auditoría Superior fueron

establecidas como parte de este proceso y su importante misión fue la de apoyar el establecimiento del imperio de la ley y convertirse en la conciencia de la sociedad.<sup>15</sup>

En esta expectativa se realizaron transformaciones al marco legal de la fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia. Se dotó a los órganos de fiscalización de mayor independencia, y se les otorgó mayores atribuciones para su labor auditora.

Las entidades de fiscalización respondieron a estos retos realizando reformas internas, e intentando modificar el enfoque tradicional de auditoría. En este contexto surgió la preocupación por evaluar la efectividad, eficiencia y economía de los programas gubernamentales, realizar una más depurada evaluación institucional, y sobre todo una preocupación mayor por mejorar con recomendaciones y observaciones más técnicamente fundamentadas la práctica gubernamental, en aras de incidir en la mejora de la calidad del funcionamiento del gobierno.

De esta manera, se promovieron las auditorías al desempeño, y se comenzó a instrumentar por los entes fiscalizadores y por los parlamentos, un seguimiento más institucionalizado de la atención de las observaciones y acciones promovidas, y de la implantación de las recomendaciones por las unidades ejecutoras de gasto. Así surgieron las auditorías de seguimiento, y los entes de fiscalización más avanzados instrumentaron sofisticados sistemas de indicadores para evaluar las mejoras gubernamentales derivadas de los resultados de las auditorías.

También se instrumentaron mecanismos de evaluación de la calidad de la fiscalización. Promovidas por INTOSAI, se desarrollaron las revisiones entre entidades de fiscalización superior denominadas *auditorías entre pares*; también se instrumentaron las revisiones a cargo de despachos externos, y las evaluaciones institucionales a los programas gubernamentales distintos del control externo.

En México (y Colombia también), el Poder Legislativo creó a la Unidad de Evaluación y Control como un órgano técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, encargado de evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación, proporcionar elementos para mejorar el sistema de fiscalización del país y detectar áreas para perfeccionar el marco jurídico aplicable.

<sup>15</sup> Árpád Kóvacs "Papel de las Instituciones de Auditoría Superior en el Proceso de Modernización Social", Ponencia del Foro Internacional de Fiscalización, México y el Mundo (2005), Cámara de Diputados.

Estos cambios institucionales realizados constituyeron un paso adelante en el mejoramiento de la auditoría pública. Sin duda, la fiscalización en transición vigente en muchos países, ha aportado cierta modernidad institucional, y nuevos y valiosos enfoques de auditoría, pero estos avances ante una sociedad globalizada, dinámica e interdependiente con exigencias nuevas y crecientes no han sido suficientes. Una revisión cuidadosa de la práctica fiscalizadora en esta etapa de transición nos permite afirmar la existencia de las deficiencias siguientes:

- No hay evidencia técnica rigurosa del impacto en la gestión pública de la fiscalización. Asimismo, hay una carencia de mecanismos institucionales claros y efectivos para que se materialicen los resultados de la fiscalización en la gestión pública.
- Persiste el predominio del enfoque contable en las revisiones de auditoría, aunque ha crecido lentamente la relevancia cuantitativa de las auditorías de desempeño.
- En muchos países, sin exceptuar a México, los entes de fiscalización enfrentan obstáculos legales, que impiden una verdadera rendición de cuentas.
- El marco institucional existente no ha generado mecanismos de alta calidad institucional, para atajar la impunidad con que a menudo actúan los grupos fácticos de interés, situación que tiende a erosionar la efectividad de la fiscalización.
- Los enfoques de la fiscalización siguen detrás de los acontecimientos, situación que revela la carencia de una fiscalización preventiva efectiva.
- Los avances de la fiscalización han sido incapaces de enfrentar de manera eficiente la corrupción sistémica que se ha incubado en las operaciones sofisticadas entre los agentes privados y públicos.
- Aunque se han incrementado las auditorías al desempeño, se ha carecido de un competente sistema de indicadores estratégicos de evaluación, orientados a medir el grado de cumplimiento de las actividades sustantivas de los entes fiscalizados.
- La fiscalización que sucedió a la tradicional ha realizado un uso limitado de las tecnologías de la información (TIC's). La experiencia

internacional y local demuestra que la introducción de los instrumentos de la TIC's en ausencia de una evaluación preventiva rigurosa es vulnerable a esquemas de corrupción.

- Los órganos de fiscalización superior en esta fase han carecido de una coordinación sistémica eficiente con otras entidades que también fiscalizan, lo que indica la falta de un sistema nacional de fiscalización orgánicamente eficaz.
- La fiscalización en transición ha formulado sistemas de observaciones y recomendaciones dispersas y difusas, sin que exista una taxonomía adecuada, que permita distinguir las observaciones y recomendaciones enfocadas a las actividades sustantivas de los programas y entes fiscalizados, de las enfocadas a actividades subsidiarias o no sustantivas; tampoco se pueden distinguir las observaciones y recomendaciones enfocadas a *resultados* sustantivos origen del programa (o de la existencia del ente fiscalizado), de las enfocadas a *resultados* no sustantivos.
- No identifica las consecuencias económicas estructurales no previstas en la aplicación de los programas.
- No analiza los riesgos de los cambios del entorno en la sustentabilidad y calidad de las políticas públicas y de los programas resultantes.
- No ha combatido eficazmente a la corrupción.

Evidentemente, este conjunto de carencias pone en evidencia la necesidad de reforzar a la fiscalización superior para que mejore sus resultados y aportes.

#### *La fiscalización superior en su etapa moderna*

En el panorama internacional, muchos países se encuentran en la etapa de la fiscalización en transición, sin embargo algunos países selectos (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y algunos países nórdicos) han trascendido esta etapa y se han adentrado en el "bosque espeso de la fiscalización moderna". Empleamos esta última expresión para señalar que ninguna institución, ningún marco institucional es eficiente para siempre.

Los cambios vertiginosos que ha generado el capitalismo desde su nacimiento, acelerados enormemente en el siglo XXI, plantean la posibilidad del riesgo del envejecimiento institucional, e inclusive de su retroceso, lo que implica reconocer que no todo cambio es positivo. La experiencia internacional reciente,

muestra que la gran dinámica del cambio social prevaeciente en la economía global, amenaza a todas las instituciones con la osificación y el descrédito, si no se actualizan, y si no se renuevan de manera incesante.

En la dinámica del cambio institucional actual, aún el mejor sistema de fiscalización o el mejor ente encargado de esta actividad, corre el peligro de la obsolescencia. Por lo tanto, el cambio que impone la actual dinámica de los mercados globalizados, plantea enormes retos y profundos desafíos para todas las actividades económicas y sociales. Sólo un trabajo estratégico, y táctico que advierta el sentido del cambio, que se anticipe a los cambios generales de las tendencias, que mantenga la disciplina de trabajo y la flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias, puede marchar a la vanguardia.

La fiscalización moderna y los entes que la están encarnando, han comenzado a explorar estos profundos desafíos. Para ello, han planteado un programa fiscalizador ambicioso, basado en los siguientes lineamientos:

- Cumplir satisfactoriamente las tareas básicas de la fiscalización: combate a la corrupción, transparencia, y rendición efectiva de cuentas.
- Perfeccionar las auditorías de amplio alcance (desempeño e integrales), que tendrían prioridad en el nuevo esquema, así como institucionalizar los mecanismos por medio de los cuales se garantice el impacto de la fiscalización en la gestión de los recursos públicos. Estas son dos tareas pendientes, que no culminó de manera satisfactoria *la fiscalización en transición*.
- Desarrollar la capacidad de identificar las tendencias de los cambios económicos y sociales de carácter estructural, sobre todo el sentido del cambio, dado que es imposible pronosticar sin amplios márgenes de error.
- Elaborar un sistema de análisis y mitigación de riesgos para evaluar las políticas públicas y los programas gubernamentales.
- Determinar las consecuencias estructurales de la instrumentación de los programas y de las políticas públicas.
- Evaluar el desempeño global y sectorial de los programas y de las políticas públicas.
- Diseñar una estructura organizacional eficiente que sea capaz de observar el cambio global sin perder de vista lo local, todo bajo una alta especialización sectorial.

La fiscalización moderna, a pesar de que representa un paso decisivo en la construcción de una fiscalización de primera clase, ejemplificada por el trabajo de entes avanzados como la GAO de los Estados Unidos, la NAO de Inglaterra y la AGC de Canadá, no carece de defectos importantes revelados por la crisis financiera mundial 2007-2009.

La fiscalización moderna, si bien anticipó algunos riesgos de la innovación financiera mundial, no logró dimensionar adecuadamente la magnitud de los mismos, ni fue capaz de identificar de manera oportuna los excesos en que incurrieron los intermediarios y los inversionistas globales y nacionales.

La fiscalización moderna tal como está representada por los entes antes citados, fue incapaz de detectar las formas más refinadas de fraude sistemáticamente organizado que acompañó a la expansión de las nuevas estructuras y productos financieros de alto riesgo, causantes de la crisis financiera mundial.

La fiscalización moderna, ha carecido de sentido de oportunidad para identificar cabalmente los riesgos derivados de una supervisión y regulación financiera complaciente.

La fiscalización moderna no fue capaz de incorporar en sus estructuras organizacionales áreas de especialización con el *know how* detallado de las estructuras y productos financieros altamente sofisticados e intrincados, que se introdujeron en los mercados financieros durante el boom 2002-2007.

La crisis demostró que la fiscalización moderna no pudo liberarse de enfoques conceptuales importantes que son la base de la sabiduría convencional, y que limitaron su tarea fiscalizadora. Es decir, la fiscalización moderna, no fue capaz de sacudirse ciertos dogmas de la sabiduría convencional, y fiscalizó aceptando la validez de esos dogmas y de sus supuestos tales como: equilibrio fiscal estricto, eficacia absoluta de la autorregulación, aceptación incondicional de la solidez de los modelos matemáticos de riesgos para evaluar los procesos económicos y las consecuencias de las políticas públicas, y aceptación acrítica de una perspectiva estática y no dinámica del cambio social, entre otros.

La fiscalización moderna no ha comprendido que la experiencia histórica es un referente necesario para evaluar las tendencias y el futuro, situación que le impidió realizar una fiscalización preventiva de alta calidad.

## Capítulo II

### Fiscalización superior en México

La fiscalización superior en México constituye un instrumento fundamental del Estado para evaluar la gestión del gobierno y para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta, pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas, con lo cual los gobernantes puedan rendir cuentas al pueblo, en cumplimiento con los principios democráticos de la Constitución Mexicana que a la letra señalan:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Justamente por ello, la fiscalización superior, atribución exclusiva del Poder Legislativo y en particular de la Cámara de Diputados, debe entenderse como el acto soberano del pueblo que actúa a través de sus representantes populares, para verificar y garantizar que la acción del gobierno se oriente en beneficio de la población.

Esta premisa es clave para concebir el sentido de la fiscalización superior: el poder que ejecuta el gasto para bien de la Nación, debe rendir cuentas de sus resultados ante el poder que emana del pueblo.

De ahí que la fiscalización superior sea también un garante del equilibrio de poderes de la Nación, al dársele un sentido de obligatoriedad a la rendición de cuentas de todos los entes públicos ante la representación popular.

## 2.1 Antecedentes de la fiscalización superior en México

La búsqueda de un diseño institucional apropiado para la fiscalización de los recursos públicos en México, ha sido un proceso arduo a través del tiempo, en donde han jugado un papel decisivo sus actores.

La fiscalización superior en México es una práctica centenaria, surgida a mediados del Siglo XVI con el Tribunal de Cuentas para fiscalizar la Hacienda Pública y, más tarde, en 1824 con el nacimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, entidad encargada de la fiscalización de la Cuenta Pública.

Puede afirmarse, sin la menor duda, que fue durante el siglo XIX cuando *la fiscalización tradicional* en México se fue articulando, sin que lograra plena consolidación en virtud de que ese siglo fue un período de gran turbulencia política, que se reflejó en diversos cambios institucionales de los cuales no fue ajeno el órgano de fiscalización superior.

De esta manera, durante el siglo XIX, el órgano fiscalizador del país experimentó diversas transformaciones, que implicaron la conversión de la Contaduría en Tribunal de Cuentas y, posteriormente la reconstitución a su denominación original.

En su origen, la Contaduría Mayor de Hacienda, había sido erigida como instrumento de la H. Cámara de Diputados, con la responsabilidad de examinar y desglosar la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público, a través de una memoria anual del Ministerio de Hacienda enviada al Congreso, que contenía los cortes mensuales de caja y la expedición, clasificación, calificación y liquidación de la deuda pública interior. La evolución institucional asignó esta tarea en 1838 al Tribunal de Revisión de Cuentas, el cual sin embargo se extinguió en 1846.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se estableció que la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba adscrita al Congreso, y se le facultaba para requerir toda la información en el ejercicio de sus funciones, y de reformar la organización, lo que trajo como consecuencia la restitución nuevamente del Tribunal, que sin embargo se extinguió a los dos años.

Un avance importante ocurrió en 1876, cuando el presidente Juárez promulgó la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Puede decirse que pese a estos avances, el proceso de consolidación de la *fiscalización tradicional* de México iniciada en el siglo XIX, es un hecho del siglo XX.

Jurídicamente pasó por tres reformas, la primera en 1904, en la que la Constitución otorgó facultades exclusivas a la H. Cámara de Diputados para ejercer el Control Presupuestal. En la Constitución Política de 1917, se facultó a la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar y glosar la Cuenta Pública Federal. En 1937, se le atribuyó la facultad de supervisar el cumplimiento de los programas. Es decir, con esta atribución, resultaba claro que al menos en el papel, había una preocupación del Congreso de la importancia de lo que ahora se denomina auditorías de desempeño.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937, ratificó estas facultades y dotó del andamiaje jurídico que dio vigencia plena a la *fiscalización superior tradicional* de México. Este marco legal prevaleció hasta diciembre de 1978, cuando fue promulgada la Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso de la Unión. Puede considerarse que este nuevo marco legal, marcó el inicio de la primera fase de la *fiscalización en transición* en México, y fue una respuesta nacional a los cambios internacionales en la materia.

## 2.2 Reformas constitucionales de 1999

Bajo el influjo de la *Declaración de Lima*, los reformadores mexicanos realizaron en 1999 una transformación institucional de gran envergadura al marco legal de la fiscalización superior, iniciando con ello, para México, *la segunda fase de la fiscalización en transición*. En efecto, para la instrumentación de estas reformas, varios de los principios de la *Declaración de Lima* fueron tomados en cuenta.

Un detonante importante de estas reformas fue la apertura política de México, siendo 1997 un año crucial en virtud de que por vez primera, el partido que había conservado durante muchos años el control político en la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdía la mayoría absoluta en ese órgano legislativo. Tres años después perdería también en unas elecciones constitucionales con amplio reconocimiento nacional e internacional, el Poder Ejecutivo, el cual pasaría al Partido Acción Nacional (PAN). En ese año electoral decisivo, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo el derecho a gobernar la capital del país, el Distrito Federal.

En este contexto de nueva pluralidad política, de demanda social de transparencia y de rendición de cuentas del uso y destino de los recursos

públicos federales, y del influjo (tardío) de los principios de la *Declaración de Lima (1977)*, se realizaron en 1999 transformaciones constitucionales de gran relieve al marco de la fiscalización superior de México.

El Congreso Mexicano aprobó reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo relevantes los siguientes hechos:

- Se ratificó a la H. Cámara de Diputados, como la instancia suprema para el control y evaluación del ejercicio presupuestario federal, con la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública Federal a través de un nuevo órgano técnico de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Se creó un nuevo marco jurídico en materia de fiscalización, la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF)*. Esta Ley precisó un marco renovado de facultades, fijó el nombre a la Auditoría Superior de la Federación, estableció las atribuciones de responsabilidades sancionatorias, señaló el procedimiento para elegir a su titular, dio cuerpo a la organización interna y enunció las atribuciones de la H. Cámara de Diputados para la comunicación, coordinación y control con su órgano técnico.
- Al nuevo órgano de fiscalización superior se le dotó de autonomía técnica y de gestión, otorgándosele mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, en la Ley de Fiscalización Superior se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre otros, la facultad a la ASF de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, y la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias a los entes fiscalizados.
- Se adoptó el modelo monocrático de fiscalización anglosajón parlamentario. El nuevo ente denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF), estaría encabezado por un titular, nombrado por el Poder Legislativo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El titular duraría en su encargo ocho años y podría ser nombrado nuevamente por una sola vez.
- La Auditoría Superior de la Federación aunque reporta a la H. Cámara de Diputados, estaría dotada de autonomía técnica y de gestión, una condición básica de independencia en línea con los estatutos de la

*Declaración de Lima*. La ASF es el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para la fiscalización de la Cuenta Pública.

- La ASF realizaría sus revisiones bajo el principio de posterioridad. La revisión abarcaría el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizaría los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- En el marco de la promulgación de la Ley Superior de Fiscalización de la Federación, se creó la Unidad de Evaluación y Control (UEC) órgano técnico dependiente de la Comisión de Vigilancia, cuyo objetivo fundamental es evaluar el cumplimiento de los mandatos constitucionales conferidos a la ASF en materia de fiscalización de los recursos públicos. De esta manera, el Poder Legislativo determinó con gran claridad jurídica que ningún órgano del estado, sin exceptuar la nueva entidad de fiscalización superior, estaría exento de rendir cuentas.

Es de llamar la atención, que la segunda fase de la fiscalización superior en transición, contiene algunos elementos de la fiscalización moderna.

### 2.3 La nueva generación de reformas legales

Con el nuevo esquema de fiscalización resultante de la reforma constitucional de 1999, el Estado mexicano dispuso de un órgano de auditoría y fiscalización enriquecido que no sólo se orienta a revisar el manejo de los recursos federales, sino que también evalúa el cumplimiento de los planes y programas, emite recomendaciones (aunque no de carácter vinculatorio), finca responsabilidades y propone el establecimiento de sanciones.

A partir de esta reforma, el nuevo esquema de fiscalización en los casi ocho años de funcionamiento generó beneficios innegables en cinco ámbitos específicos:

- a) instrumentación de reformas adicionales al marco jurídico,
- b) reorientación del enfoque de fiscalización superior,
- c) mejoría en el desempeño del órgano fiscalizador en la revisión de la Cuenta Pública y en el ejercicio de sus facultades

- d) mayor calidad de los informes que se envían a la Cámara de Diputados y
- e) difusión del modelo de fiscalización federal al ámbito local.

Aun con ello, la fiscalización superior no ha podido consolidarse como el auténtico instrumento de evaluación que se requiere para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, mejorar los resultados de las políticas y programas públicos y de manera específica, aportar elementos decisivos para elevar los niveles de vida de la población.

Bajo este reconocimiento y con un papel claramente activo de la Comisión de Vigilancia, se impulsaron nuevas reformas de largo alcance, entre las cuales pueden citarse las siguientes:

- Se reformaron los artículos 2 y 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a fin de hacer explícitas las facultades de la ASF de fiscalizar fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, así como para establecer la obligación de la ASF de entregar un informe semestral a la Cámara de Diputados sobre la solventación de observaciones, fortaleciendo la rendición de cuentas.
- Se realizaron reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134, que fueron publicadas el 7 de mayo de 2008, que tendrán en el futuro inmediato impacto relevante en la fiscalización del país.

Derivado de estas reformas, el 31 de diciembre de 2008 fue expedida la Ley de Contabilidad Gubernamental autorizada por el Congreso en el que se establecen los criterios generales para lograr una adecuada armonización de la Contabilidad Gubernamental y la homogeneización de la información en todos los órdenes del gobierno, incluyendo la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros.

Las reformas establecen facultades para dotar de autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización de las legislaturas locales.

Se induce una mejor adecuación del ciclo presupuestal a la fiscalización al reducirse el plazo para la entrega de la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo, el informe del resultado de su revisión a cargo de la ASF, y la introducción de la obligación para la Cámara de Diputados de concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente a su presentación, basándose en su

contenido y en las conclusiones técnicas del Informe de Resultados de la ASF.

Se establece un plazo a la Cámara de Diputados de 180 días naturales a partir del 7 de mayo de 2008, para que se concluya la revisión de los ejercicios fiscales 2002-2005 de la Cuenta Pública.

Se otorgan facultades a la ASF para emitir recomendaciones en las auditorías al desempeño, a fin de promover el mejoramiento en la eficacia, eficiencia y economía en la aplicación de los recursos de los programas gubernamentales.

Se precisa la facultad de la ASF para fiscalizar directamente recursos administrados o ejercidos por los estados, municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

- El 29 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual contiene importantes avances al marco fiscalizador con impactos en la calidad del mismo, al respecto destacan las modificaciones siguientes:

La ASF podrá verificar si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales.

La ASF podrá formular a los entes fiscalizados recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, con el propósito último de elevar la calidad del desempeño gubernamental.

La ASF podrá elaborar los lineamientos para la verificación al desempeño y la comprobación de los recursos en relación a la fiscalización del gasto federalizado.

Asimismo, se establece la obligación de que la Auditoría Superior de la Federación entregue un informe semestral sobre el estado que guardan las observaciones acciones promovidas.

El Pleno de la Cámara votará a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el dictamen

elaborado por la Comisión de Presupuesto, situación que obliga al legislador a una más estrecha vigilancia del Gobierno.

La Comisión de Vigilancia de la ASF evaluará el desempeño de la ASF respecto del cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías, y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión. Este es un asunto relevante pues la evaluación implicará medir el efecto de la fiscalización en distintos ámbitos de la administración pública.

Asimismo, podrá aprobar los indicadores que utilizará la UEC para la evaluación del desempeño de la ASF y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad.

La Comisión de Vigilancia presentará directamente a la ASF un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe anual del resultado.

Se introducen dos artículos (109 y 110) a fin de incluir la figura de la Contraloría Social.

Estas reformas culminan esfuerzos de mucho tiempo con la concurrencia de la H Cámara de Diputados a través de la CVASF, la ASF, la Unidad de Evaluación y Control y los congresos locales; esfuerzos de continua reflexión y atención sobre las tendencias internacionales y locales de la fiscalización, con el objetivo de impulsar un proceso de mejora continua de la fiscalización superior, en el contexto de la cultura de rendición de cuentas y de la inducción de gestiones públicas de calidad.

Incluso, no sería aventurado afirmar que esta ola de reformas no habría sido posible sin el trabajo de la Comisión de Vigilancia, pues una parte sustantiva de las nuevas disposiciones constitucionales y otra más de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, derivan de recomendaciones que fueron derivadas de los trabajos de análisis al Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

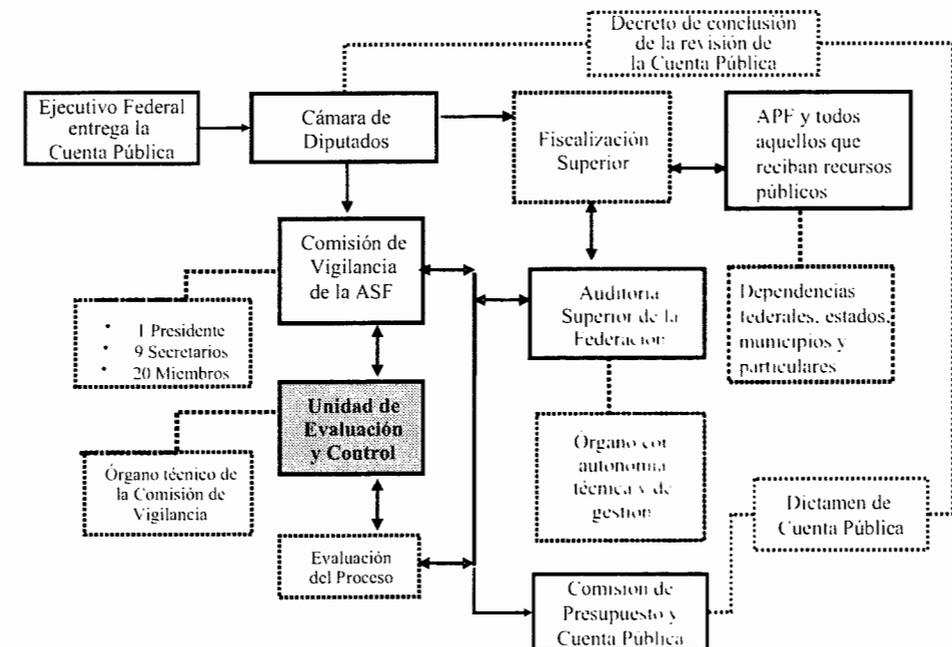
## 2.4 Principales actores en el esquema actual

Como se ha señalado, la Carta Magna asigna a la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de evaluar los resultados de la gestión financiera y el cumplimiento de objetivos y metas de los programas de gobierno a través de la fiscalización de la Cuenta Pública, documento por el cual los Poderes le rinden cuentas a la representación popular.

Para cumplir con esa facultad, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad encargada de realizar la revisión de la Cuenta Pública, pero a la cual supervisa y evalúa, a través de la Comisión de Vigilancia y de su órgano técnico, la Unidad de Evaluación y Control, a efecto de garantizar que la fiscalización de los recursos públicos se realice de acuerdo a lo que establece la Constitución y la Ley de la materia.

La revisión de la Cuenta Pública concluye con la emisión del decreto respectivo por parte del Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Véase figura siguiente.

Figura 3  
Los actores y el proceso de revisión de la Cuenta Pública



*La Cámara de Diputados y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*

El artículo 39 de la Constitución Política establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

De esta norma constitucional se desprenden varios principios sustantivos de la estructura jurídica fundamental del país. Por una parte, el reconocimiento de que la soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo y que de éste dimana todo poder público, por otra, establece el régimen democrático de gobierno y la facultad inalienable del pueblo de modificar o alterar la forma de gobierno.

El Constituyente reconoció que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia y por los de los Estados en lo relativo a sus regímenes interiores, e instruye al pueblo como el Poder Supremo del Estado.

Pero dicha entrega de la soberanía del pueblo a los Poderes de la Unión, es única y exclusivamente para beneficio del propio pueblo y no para otros fines, como lo establece el propio artículo 39.

Por lo tanto, el pueblo es el mandante original quien para su beneficio transfiere su soberanía a los Poderes de la Unión y, por ende, los mandatarios resultan ser los Poderes de la Unión y los Estados.

Es la Cámara de Diputados, como uno de los dos órganos representativos que conforman el Congreso de la Unión, la que tiene en su seno la representación del pueblo mexicano.

Ante tales principios fundamentales, se observa que bajo los nuevos conceptos de democracia surgen los términos de rendición de cuentas y de transparencia, los cuales son principios inherentes que se derivan del otorgamiento de la soberanía otorgado por el pueblo a los Poderes de la Unión y que los mandatarios, o sea los Poderes de la Unión y los Estados de la Federación, deben rendir cuentas a los mandantes para justificar que el ejercicio del poder recibido lo realizan para beneficio del pueblo.

En efecto, el artículo 74, en su fracción VI de la Constitución señala:

*Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*

...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

*La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación*

Así las cosas, podemos concluir que el Constituyente facultó a la Cámara de Diputados, como representante del pueblo, para revisar la Cuenta Pública a través del ente de fiscalización superior de la Federación, evaluando si los resultados de la gestión financiera ejecutada por los Poderes de la Unión y los Estados por lo que corresponde a recursos federales, se han ajustado a los criterios que la propia Cámara de Diputados estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, por último, verificar que dicho gasto se dio en cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Es este proceso exhaustivo de revisión, inspección y evaluación que permite comprobar si se ha procedido conforme a la ley y a las normas establecidas en materia de ejecución de la Ley de Ingresos y en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, en estas facultades exclusivas se considera coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Este mandato constitucional de fiscalizar las cuentas públicas, se da a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual tiene como encargo coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última, constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, así como solicitar el informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

*La Auditoría Superior de la Federación*

Conforme al artículo 79 de la Constitución, la entidad de fiscalización superior de la Federación es la encargada de fiscalizar los recursos públicos, conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Para llevar a cabo su mandato la entidad de fiscalización goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Entre otras atribuciones, la entidad de fiscalización tiene a su cargo:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.
- También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.
- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, entre otras atribuciones.

#### *La Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Federación*

La Unidad de Evaluación y Control es un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y que tiene la misión de apoyar a esta instancia legislativa en su atribución de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación conforme a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, aportar elementos para perfeccionar el sistema de fiscalización superior del país y, en funciones de contraloría, vigilar el estricto cumplimiento

de las funciones a cargo de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación

Esta unidad es la institución más reciente dentro del esquema de fiscalización superior del país, ya que si bien se creó junto con la Auditoría Superior de la Federación, en el año 2000, su Reglamento Interior entró en vigor a partir del 15 de noviembre de 2001, y su puesta en operación se dio hasta abril de 2003 cuando el Pleno de la Cámara de Diputados nombró a su primer Titular para un periodo de cuatro años con la posibilidad de que fuese ratificado para un periodo igual.

La Unidad podrá aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico y proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Entre las principales atribuciones que contiene la Unidad de Evaluación y Control se encuentran:

- Apoyar a la Comisión de Vigilancia en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF;
- Vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan en términos de la Ley;
- Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la ASF, así como la debida aplicación de recursos;
- Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública y demás documentos que turne la ASF;
- Proponer a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la Unidad y los que utilice para evaluar a la ASF;
- Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos de la ASF;
- Conocer y resolver el recurso de revocación que interpongan servidores públicos sancionados, así como las inconformidades que presenten proveedores o contratistas;
- Realizar la defensa jurídica de resoluciones que se emitan ante instancias jurisdiccionales;

- Por acuerdo de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante autoridad competente;
- Proponer los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan la Unidad y la Comisión;
- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de servidores públicos de la ASF; y
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la ASF.

#### *Las entidades de fiscalización superior locales*

De acuerdo al mandato del artículo 116, inciso II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece como parte del sistema de fiscalización nacional que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de cada entidad de fiscalización de los Estados, será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

En este sentido, el artículo 15 fracción XIX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, menciona que la Auditoría Superior de la Federación establecerá convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior correspondientes, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización superior.

### 2.5 Proceso de fiscalización de la Cuenta Pública

#### *Planeación y fiscalización superior de la Cuenta Pública*

La fiscalización superior de la Cuenta Pública se sustenta en una normativa y un sistema de planeación específicos. El marco jurídico y normativo está dado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 74, fracción VI, y 79; la Ley de Fiscalización y Redición de Cuentas de la

Federación, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la federación, el Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, y el Marco Rector y Normas para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, en particular, lo relativo a los Macroprocesos para la Fiscalización Superior.

La planeación de las auditorías es el reflejo de un proceso que de acuerdo con la propia ASF, resulta de una planeación rigurosa, en el que los sujetos y objetos de revisión son identificados y evaluados en términos cualitativos y cuantitativos. Este proceso considera un conjunto de criterios de selección y reglas de decisión orientadas a maximizar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, el impacto de los resultados de las auditorías y el interés manifiesto de los integrantes del Poder Legislativo sobre temas sensibles y de especial preocupación para la representación popular federal.

La Auditoría Superior de la Federación tiene definidos dos niveles de su proceso de planeación: la planeación genérica y la planeación específica. En la genérica se lleva a cabo el análisis de diversas variables macroeconómicas, hacendarias y programáticas a las que el marco de la planeación gubernamental atribuye un carácter estratégico y prioritario, con el propósito de definir los ámbitos de actuación de la entidad de fiscalización superior para un ciclo de revisión; por su parte, en la planeación específica se identifican y seleccionan los sujetos y objetos de fiscalización, dando como resultado el programa anual de auditorías, que es la base para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que emite el Ejecutivo.

El programa de auditorías se sujeta a ciertos parámetros de estructura, composición y cobertura con base en la identificación de los programas y conceptos estratégicos que se definen en la vertiente de la planeación genérica.

Para identificar los sujetos y objetos de fiscalización, se siguen lineamientos técnicos específicos tomando en consideración diversas fuentes de información.

La selección de los sujetos y objetos a fiscalizar, se efectúa con base en criterios institucionales, esto es, con base en un conjunto de atributos de carácter cuantitativo y cualitativo, cuyo peso ponderado equivale a la importancia que se les confiere al determinar la elegibilidad de los sujetos y objetos de revisión.

En adición a los criterios de selección referidos, la ASF debe considerar ciertas reglas de decisión (importancia, pertinencia y factibilidad), dándoles una determinada ponderación. Una vez seleccionadas las entidades susceptibles de fiscalizar, y determinado el objetivo y alcance de la revisión, son elaboradas las

propuestas de revisión, las cuales se verifican, en su caso se ajustan, registran y aprueban, para ser incluidos en el programa de auditorías.

La aprobación del Programa Anual de Auditorías es atribución del titular del Órgano de Fiscalización Superior, lo que denota la autonomía técnica de que goza la institución, y es el preámbulo para iniciar la fase de ejecución de las revisiones por parte de los distintos cuerpos auditores de la ASF, los cuales al término integrarán los resultados de sus inspecciones en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que se deberá entregar a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación.

#### *Desarrollo de las auditorías*

En cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución y la Ley, la ASF debe rendir anualmente ante la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Para efectuar las revisiones programadas, la ASF practica tres tipos de auditoría de acuerdo con su objetivo: de Desempeño, de Regularidad y Especiales. También realiza auditorías de Seguimiento a la atención a las observaciones determinadas con anterioridad y para constatar la instrumentación de las recomendaciones y acciones emitidas con motivo de las revisiones practicadas a ejercicios anteriores.

Por otra parte, cuando se presentan denuncias debidamente fundadas, o cuando por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de los recursos públicos federales, la ASF procede a requerir a las entidades fiscalizadas la revisión de Situaciones Excepcionales, en los términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

De acuerdo con la ASF, mediante las auditorías de desempeño se lleva a cabo un examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional, como de aquéllas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, a nivel institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa. Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto por las políticas públicas con lo realmente alcanzado. Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Mediante las auditorías de regularidad, la entidad de fiscalización superior verifica que las entidades fiscalizadas recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la H. Cámara de Diputados, en cumplimiento de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables. Se tipifican a su vez en auditorías Financieras y de Cumplimiento, de Inversiones Físicas (obras públicas y adquisiciones) y de Sistemas.

Por lo que toca a las revisiones especiales, su objetivo es revisar los procedimientos y acciones de la Administración Pública Federal para la creación y desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y problemas estructurales u operacionales atípicos del Gobierno Federal. Su enfoque es múltiple y puede incluir auditorías financieras, de sistemas, de cumplimiento legal y normativo, o bien, ocuparse de la evaluación de aspectos o proyectos específicos.

El objetivo de las auditorías de seguimiento es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la ASF en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. Los procedimientos aplicados en este tipo de revisiones se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado.

Mediante la aplicación de auditorías de situación excepcional, se busca revisar algún concepto específico del ente auditado vinculado de manera directa a denuncias relacionadas con un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; con hechos de corrupción determinados por autoridad competente; con la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; con el riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o con el desabasto de productos de primera necesidad. Las entidades fiscalizadas deben rendir a la ASF, en un plazo que no exceda de setenta y cinco días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, un Informe del Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren

impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados.

Las auditorías a los recursos federales transferidos a los estados y municipios tienen como propósito verificar y evaluar que los recursos públicos federales hayan sido recibidos por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de los ramos generales 23 y 33 o vía el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), y que éstos se hayan ejercido y aplicado de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normativa aplicables. Estas revisiones pueden ser practicadas por la ASF o por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), bajo la coordinación de la propia ASF. Por su tipo, pueden ser auditorías de desempeño, financieras y de cumplimiento, o de inversiones físicas.

#### *El Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública*

Como se señaló, la ASF tiene la responsabilidad de entregar a la Cámara de Diputados un informe del resultado de la revisión a la Cuenta Pública a más tardar el 20 de febrero del año posterior a la presentación de dicha cuenta.

En ese informe, la ASF deberá incluir como mínimo: los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría; el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes; los resultados de la gestión financiera gubernamental; la comprobación de que las entidades fiscalizadas se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables; el análisis de las desviaciones; los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas; en cada auditoría, un apartado que incluya las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas en relación con los resultados y observaciones encontrados por la ASF; y un apartado de sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Si del examen hecho por la ASF aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos

obtenidos o en los gastos realizados, la ASF determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establece la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

#### *Análisis del informe y recomendaciones a la ASF*

El artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dispone que la Comisión de Vigilancia realice un análisis del Informe del Resultado en el que podrá incorporar las sugerencias de la ASF para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. Puede formular en la parte de conclusiones de su análisis al Informe, recomendaciones a la ASF.

El resultado del análisis al Informe que realice la Comisión de Vigilancia deberá enviarlo a la de Presupuesto y Cuenta Pública para que ésta lo considere como parte de los trabajos para dictaminar la Cuenta Pública del ejercicio de que se trate. La Comisión está facultada para que, en caso de requerirse, solicite la comparecencia del titular y demás funcionarios de la ASF para que aclaren dudas o profundicen el contenido de su fiscalización realizada.

Es importante llamar la atención en el hecho que hasta antes de la creación de la UEC como órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, la revisión del Informe por parte del Congreso -y en particular de la Comisión- estaba sesgada a algunos pocos temas de interés específico de los diputados integrantes de la

Comisión, carecía de una visión institucional y de una evaluación sistemática, técnica e integral.

Las reformas al marco jurídico del sistema de fiscalización superior de la Federación de 1999 que dieron pauta a la creación de la ASF y la UEC, promovieron, entre innumerables beneficios, la modificación del formato de recepción y presentación del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, de manera que la Cámara dispuso, a partir del análisis al Informe de revisión de la Cuenta Pública 2002, de una visión más clara, amplia y detallada de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública, que posibilitó la emisión de sus recomendaciones con un carácter más institucional y sistemático, encaminadas a contribuir en el mejoramiento del trabajo de la fiscalización superior.

El análisis al Informe realizado por la Comisión, con apoyo de la UEC, tiene por objeto evaluar el desempeño de ASF en la revisión de la Cuenta Pública, a través del estudio detallado de su contenido, el debate de los resultados y la definición de propuestas para seguir perfeccionando la labor fiscalizadora, fortalecer el marco jurídico relacionado e identificar áreas de oportunidad de mejora en la labor de la Auditoría Superior de la Federación.

Del análisis al Informe de la Auditoría Superior sobre la revisión de las cuentas públicas 2002 a 2007, la Comisión de Vigilancia formuló 176 recomendaciones al órgano fiscalizador para mejorar su desempeño, perfeccionar el marco jurídico aplicable y brindar mayor calidad a los informes que se rinden a la Cámara.

La atención de estas recomendaciones por parte de la ASF, indudablemente representa uno de los logros más importantes de la fiscalización en los años recientes, ya que dichas recomendaciones han sido fundamentales no sólo para perfeccionar el marco jurídico -ya comentado- sino para avanzar hacia una fiscalización de mejores resultados.

Derivado del trabajo de análisis de la Comisión y de la atención a sus recomendaciones por parte de la entidad de fiscalización superior, se pueden destacar algunos logros:

- Impulso a la mejora institucional permanente, a partir de la detección de áreas de oportunidad y el desarrollo de programas de mejora continua medibles en sus avances.
- Reconversión gradual del enfoque de fiscalización superior, de uno tradicional a otro de vanguardia, que busca poner énfasis en la

evaluación de la calidad del gasto y la incidencia en la programación presupuestal anual.

- Mayor integralidad de las auditorías, pues si bien prevalece el enfoque de fiscalización con sesgo importante en las auditorías de regularidad, es de destacar la incorporación paulatina de más revisiones al desempeño de las entidades fiscalizadas, así como la inclusión de análisis de cumplimiento de objetivos y metas en la mayoría de las auditorías practicadas, incluso en las de regularidad.
- Impulso a una auditoría pública más proactiva, con base en recomendaciones al órgano fiscalizador para que atienda directamente las acciones de carácter correctivo.
- Provisión de información más puntual y objetiva a la Cámara. Los informes semestrales sobre solventación de las observaciones y acciones promovidas son un ejemplo de ello.
- Mayor atención a las irregularidades recurrentes, áreas de riesgo de opacidad y temas estratégicos que posibilitan una fiscalización superior de mayor calidad.
- Mayor participación cualitativa y cuantitativa de las entidades de fiscalización superior locales en la tarea de la fiscalización superior y mejor coordinación de éstas con la ASF.
- Avances en el proceso de armonización de la contabilidad gubernamental de forma conjunta con la SHCP, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia.
- Fortalecimiento del sistema de fiscalización superior, como resultado del mayor conocimiento del tema por parte de los diputados que ha incidido no sólo en la presentación de iniciativas de Ley, sino también en una reconfiguración del marco jurídico aplicable.
- El Programa Estratégico de la ASF para los próximos ocho años referido por la entidad fiscalizadora, deriva de recomendaciones de la Comisión de Vigilancia formuladas en anteriores ocasiones.
- Mejoras importantes en la estructura, organización y contenido del informe de revisión de la Cuenta Pública que realiza la ASF.

En el siguiente apartado podrá observarse con mayor detalle el efecto de las recomendaciones en los avances de la fiscalización superior.

## 2.6 Avances y logros de la fiscalización superior

Los cambios al marco legal, y la práctica fiscalizadora han permitido obtener logros notables en términos de la reorientación del enfoque y calidad de la fiscalización superior.

### *i) Incremento sostenido del presupuesto de la ASF*

Desde de su creación en el año 2000, la Cámara de Diputados ha mantenido un importante apoyo al presupuesto de la ASF, aun en épocas de contracción del gasto. Para 2009, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto a la ASF por 1,027.0 millones de pesos, cantidad que se adicionó con los recursos del PROFIS y los derechos para la fiscalización petrolera, dando un total de 1,245.4 millones de pesos, un presupuesto histórico.

Un hecho que llama la atención es indudablemente las proporciones que hoy tiene el presupuesto de la ASF, pues de representar el 16.7% del presupuesto de la Cámara de Diputados, se incrementó al 23.6% para el ejercicio 2009. Véase tabla 1.

### *ii) Mejoras en el marco jurídico*

A partir del análisis al Informe de la revisión de la Cuenta Pública y de las aportaciones de los grupos de trabajo para analizar el marco jurídico, la Comisión de Vigilancia identificó diversas lagunas en la legislación de la materia, que fueron debatidas y planteadas en iniciativas de Ley.

Entre las reformas que han logrado aprobarse y que derivaron de diversas recomendaciones de la Comisión, pueden destacarse las relacionadas con la facultad para fiscalizar fondos, fideicomisos, mandatos y contratos que permanecían al margen de la rendición de cuentas al amparo del secreto fiduciario; la facultad a la ASF para que pueda fiscalizar a todo aquel ente público o particular que reciba recursos públicos federales; la obligación de la entidad de fiscalización superior de la Federación de presentar a la Cámara informes semestrales sobre el estado que guardan las observaciones-acciones promovidas; la reducción de los tiempos para la presentación de la Cuenta Pública y la entrega del informe de su revisión; el impulso a las auditorías de desempeño; la integración de un Plan Estratégico de largo plazo por parte de la ASF en el que se incluyan los objetivos de fiscalización definidos por la Cámara

de Diputados y se señalen los mecanismos técnicos de la ASF para alcanzarlos; la institucionalización del análisis al informe que rinde la ASF a la Cámara sobre la revisión de la Cuenta Pública, los mecanismos de coordinación con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para concluir la revisión de la Cuenta Pública; entre otros.

### *iii) Incremento de la muestra fiscalizada y de la presencia fiscalizadora*

Una de las debilidades importantes del esquema de fiscalización configurado a partir de 1999 era la poca presencia y capacidad que tenía para revisar una muestra representativa de los recursos que ejercía la administración pública.

Con base en los apoyos presupuestales y las recomendaciones que se formularon para que la ASF ampliara el alcance de las revisiones y la muestra fiscalizada, se logró que la ASF aumentara sustancialmente el número de auditorías, las que pasaron de 312 en la revisión de la Cuenta Pública 2000 a 969 (programadas) para la revisión de la Cuenta Pública 2008, esto es, un incremento del 213%.

Por sí solo, el hecho de aumentar el número de auditorías, generó que la muestra fiscalizada se elevara, ya que mientras en 2000 se revisaba alrededor del 3% del presupuesto de egresos, para la revisión de la Cuenta Pública 2008 se tenía previsto fiscalizar entre el 7 y 8% del presupuesto, proporción que si bien sigue por debajo de los estándares mundiales, constituye un avance fundamental y un cambio drástico en el esquema mexicano. (Véase tabla 2).

### *iv) Reorientación del enfoque de fiscalización superior*

No obstante, al tiempo que se brindaban los apoyos presupuestales, era evidente que una mejor fiscalización no podía sustentarse en una estrategia de incrementar inercialmente el número de auditorías, pues ello tarde o temprano generaría que sus beneficios tendieran a ser marginales, como ocurre actualmente.

En ese sentido, fueron trascendentales las recomendaciones que se formularon de manera recurrente a la ASF para que al tiempo de practicar un mayor número de revisiones, éstas buscaran privilegiar evaluaciones de mayor alcance como las revisiones de desempeño, que permitirían disponer de un examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, materiales y humanos, mediante al análisis de la estructura organizacional, los sistemas operativos, y los sistemas de información. Podemos apreciar la clara intención de la Comisión que buscaba una mejor fiscalización no a partir de más auditorías, sino de revisiones mejor enfocadas.

Tabla 1

**DIMENSIONES DEL PRESUPUESTO DIRECTO DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2000-2009**  
(millones de pesos corrientes y porcentajes)

| Concepto  | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008           | 2009 <sup>P/</sup> |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------------|
| <b>Auditoría Superior de la Federación<sup>1/</sup></b>                       | <b>377.4</b> | <b>484.4</b> | <b>575.2</b> | <b>597.2</b> | <b>618.7</b> | <b>682.9</b> | <b>743.0</b> | <b>925.8</b> | <b>1,173.4</b> | <b>1,245.4</b>     |
| <b>PROPORCIONES DEL PRESUPUESTO DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN</b> |              |              |              |              |              |              |              |              |                |                    |
| Como % del Gasto Neto del Sector Público                                      | 0.03%        | 0.04%        | 0.04%        | 0.04%        | 0.03%        | 0.03%        | 0.03%        | 0.04%        | 0.04%          | 0.04%              |
| Como % del Gasto Programable del Sector Público                               | 0.04%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.04%        | 0.05%        | 0.05%          | 0.05%              |
| Como % del Gasto de la Sria de la Función Pública                             | 33.8%        | 41.7%        | 46.3%        | 46.1%        | 44.9%        | 46.6%        | 46.4%        | 46.0%        | 47.2%          | 79.4%              |
| Como % del Gasto del Poder Legislativo  | 9.9%         | 10.9%        | 11.6%        | 10.6%        | 11.2%        | 10.6%        | 9.9%         | 12.0%        | 12.6%          | 13.4%              |
| Como % del Gasto de la Cámara Diputados                                       | 16.7%        | 18.0%        | 19.3%        | 18.1%        | 19.1%        | 17.3%        | 17.2%        | 19.8%        | 24.5%          | 23.6%              |

P. Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

<sup>1/</sup> El dato de 2000 corresponde a la entonces Comandaría Mayor de Hacienda. Para 2006-2009 incluye recursos del PROFIS y de los derechos para la fiscalización petrolera. Fuente: UIC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta Pública 2000 - 2008, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Tabla 2

**AUDITORÍAS PRACTICADAS EN LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2000-2008**

| Grupo/ Tipo                                 | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | 2008p/     | Var% acumulada<br>2000-2008 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------------|
| <b>TOTAL</b>                                | <b>312</b> | <b>355</b> | <b>336</b> | <b>338</b> | <b>424</b> | <b>627</b> | <b>754</b> | <b>962</b> | <b>979</b> | <b>213.8%</b>               |
| <b>Desempeño</b>                            | <b>24</b>  | <b>30</b>  | <b>24</b>  | <b>24</b>  | <b>44</b>  | <b>51</b>  | <b>72</b>  | <b>190</b> | <b>124</b> | <b>416.7%</b>               |
| <b>Regularidad</b>                          | <b>257</b> | <b>286</b> | <b>260</b> | <b>249</b> | <b>312</b> | <b>522</b> | <b>615</b> | <b>716</b> | <b>794</b> | <b>208.9%</b>               |
| Financieras y de Cumplimiento <sup>1/</sup> | 229        | 220        | 197        | 199        | 221        | 438        | 520        | 571        | 661        | 188.6%                      |
| De Inversiones Físicas                      | 26         | 56         | 60         | 50         | 90         | 82         | 95         | 145        | 131        | 403.8%                      |
| SISTEMAS                                    | 2          | 10         | 3          | 0          | 1          | 2          | 0          | 0          | 2          | 0.0%                        |
| <b>Especiales</b>                           | <b>31</b>  | <b>39</b>  | <b>52</b>  | <b>56</b>  | <b>52</b>  | <b>44</b>  | <b>57</b>  | <b>54</b>  | <b>59</b>  | <b>90.3%</b>                |
| <b>Seguimiento</b>                          | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>9</b>   | <b>13</b>  | <b>9</b>   | <b>8</b>   | <b>2</b>   | <b>2</b>   | <b>-</b>                    |
| <b>Situación Excepcional</b>                | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>3</b>   | <b>1</b>   | <b>2</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>-</b>                    |

P. Programadas.

<sup>1/</sup> Incluye las auditorías practicadas a entidades federativas y municipios. Para 2008 incluye 99 auditorías con enfoque de desamparo.

Fuente: UIC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados con base en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007, y PAAF 2008; ASF.

En este campo es indudable que se ha avanzado mucho, pues los números así lo señalan. Entre las revisiones de las cuentas públicas 2000 y 2008, las auditorías de desempeño, fueron, en efecto, las que más crecieron, pues pasaron de 24 a 124 (190 en la revisión 2007), respectivamente, esto es, un incremento acumulado del 417%, el mayor entre los distintos tipos de auditorías que practica la ASF.

No obstante, habría que ser muy cuidadosos con el análisis de estos números, ya que si nos quedamos con la sola comparación estadística podríamos generar conclusiones erróneas respecto de los avances de la fiscalización. Para tener una visión más objetiva de estos números, habría que señalar que el incremento del número de auditorías de desempeño fue, por una parte, gradual, y que por otra, que el repunte a partir de 2006 se explicó por el inicio de revisiones dirigidas a estados y municipios, en donde muchas auditorías se asemejaban bastante a las financieras y de cumplimiento.

Este es un hecho preocupante pues el análisis del número de auditorías de desempeño por sector, revela que efectivamente las dependencias y entidades de la administración pública federal mantuvieron prácticamente el mismo número de revisiones de desempeño e incluso en la revisión 2007 (64 auditorías a la APF) fueron menos que en la de 2006 (61 auditorías), situación por demás interesante pues denota que en el esfuerzo de aumentar las auditorías de desempeño, se está dejando de lado revisar temas y programas fundamentales a cargo de la administración federal.

**Tabla 3**  
**AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO POR SECTOR DE DESTINO, 2000-2007**  
(Porcentajes)

| Grupo/ Tipo                    | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>TOTAL</b>                   | 24   | 30   | 24   | 24   | 44   | 51   | 72   | 190  |
| Administración Pública Federal | 24   | 30   | 24   | 24   | 44   | 51   | 64   | 61   |
| Entidades Federativas y Mpios  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 8    | 129  |

Fuente: UEC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007. ASF.

Más allá de incremento del número de auditorías de desempeño, que es de reconocerse, lo cierto es que a la fecha, la fiscalización del país sigue basada en un enfoque tradicional, pues 81 de cada 100 auditorías que se practican en el país son auditorías de regularidad, apenas 13 son de desempeño y 6 auditorías especiales.

**Tabla 4**  
**AUDITORÍAS PRACTICADAS EN LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2000-2008**  
(Porcentajes)

| Grupo/ Tipo                                 | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008p/ |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>TOTAL</b>                                | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |
| <b>Desempeño</b>                            | 7.7%   | 8.5%   | 7.1%   | 7.1%   | 10.4%  | 8.1%   | 9.5%   | 19.8%  | 12.7%  |
| <b>Regularidad</b>                          | 82.4%  | 80.6%  | 77.4%  | 73.7%  | 73.6%  | 83.3%  | 81.6%  | 74.4%  | 81.1%  |
| Financieras y de Cumplimiento <sup>1/</sup> | 73.4%  | 62.0%  | 58.6%  | 58.9%  | 52.1%  | 69.9%  | 69.0%  | 59.4%  | 67.5%  |
| De Inversiones Físicas                      | 8.3%   | 15.8%  | 17.9%  | 14.8%  | 21.2%  | 13.1%  | 12.6%  | 15.1%  | 13.4%  |
| Sistemas                                    | 0.6%   | 2.8%   | 0.9%   | 0.0%   | 0.2%   | 0.3%   | 0.0%   | 0.0%   | 0.2%   |
| <b>Especiales</b>                           | 9.9%   | 11.0%  | 15.5%  | 16.6%  | 12.3%  | 7.0%   | 7.6%   | 5.6%   | 6.0%   |
| <b>Seguimiento</b>                          | 0.0%   | 0.0%   | 0.0%   | 2.7%   | 3.1%   | 1.4%   | 1.1%   | 0.2%   | 0.2%   |
| <b>Situación Excepcional</b>                | 0.0%   | 0.0%   | 0.0%   | 0.0%   | 0.7%   | 0.2%   | 0.3%   | 0.0%   | 0.0%   |

p/ Programadas.

1/ Incluye las auditorías practicadas a entidades federativas y municipios. Para 2008 incluye 99 auditorías con enfoque de desempeño.

Fuente: UEC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007, y PAAF 2008: ASF.

En razón de lo anterior, en el tema del enfoque de fiscalización queda mucho por hacer. Si bien existen avances con el aumento de las auditorías y, sobre todo, con las de desempeño, será indispensable reflexionar acerca de esta estrategia de buscar una mejor fiscalización con más auditorías.

Es momento de repensar este modelo y privilegiar una fiscalización de más calidad en sustitución de más cantidad, de equilibrar el tipo de revisiones para que los tomadores de decisiones dispongan de verdaderos exámenes de programas, dependencia y entidades y no de sólo una parte de ellos.

A pesar de que se ha acumulado una experiencia creciente y que en la parte normativa el país es pionero por su innovación incesante, es evidente que su impacto en la gestión gubernamental ha sido marginal, situación que es urgente corregir.

v) *Mejor ejercicio de facultades de la ASF*

Por otro lado, el análisis sobre los resultados de las auditorías y, de manera específica, sobre la cantidad de observaciones y el tipo de acciones promovidas por el órgano fiscalizador, reveló prácticas recurrentes de irregularidades en los entes auditados, pero también una tendencia de la ASF a no ejercer plenamente sus facultades y turnar la solución de una proporción significativa de asuntos a otras instancias, particularmente a los órganos internos de control.

En efecto, al revisar la estructura de las acciones promovidas por la ASF, se puede constatar que en la revisión de las cuentas públicas 2000 a 2002, las promociones de intervención de la instancia de control llegaron a representar más del 50% de las acciones de carácter correctivo que promovió esa entidad y, en cambio, no se tuvo registro de haber promovido alguna responsabilidad administrativa sancionatoria, además de que eran relativamente pocos los pliegos de observaciones que se fincaban, situación que resultaba contrastante con las facultades de la Auditoría Superior que le permitían ejercer procedimiento para determinar directamente si el servidor público de la entidad fiscalizada, en el desempeño de su cargo o comisión, infringía la normatividad que regula su gestión, o bien, que causó un daño o perjuicio al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. (Véase tabla 5).

Tabla 5 **OBSERVACIONES-ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2000-2007**

| Concepto   | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   | TOTAL  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| <b>Auditorías practicadas</b>                        | 312   | 355   | 336   | 338   | 424   | 627   | 754   | 962    | 4,108  |
| <b>Observaciones</b>                                 | 3,334 | 3,070 | 2,563 | 2,638 | 3,424 | 4,505 | 7,182 | 9,557  | 36,273 |
| <b>Acciones Promovidas</b>                           | 4,653 | 4,113 | 3,410 | 3,437 | 4,013 | 5,182 | 8,131 | 10,873 | 43,812 |
| Preventivas (Recomendaciones)                        | 3,183 | 3,118 | 2,505 | 2,295 | 3,064 | 4,269 | 6,655 | 7,620  | 32,709 |
| Correctivas  | 1,470 | 995   | 905   | 1,142 | 949   | 913   | 1,476 | 3,253  | 11,103 |
| Promoción de Intervención de la Instancia de Control | 737   | 553   | 464   | 382   | 40    | 50    | 217   | 0      | 2,443  |
| Señalamiento   | 10    | 3     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 13     |
| Solicitud de Aclaración                              | 671   | 413   | 336   | 540   | 221   | 143   | 357   | 384    | 3,065  |
| Promoción del Ejercicio de Comprobación Fiscal       | 22    | 13    | 20    | 19    | 19    | 15    | 27    | 76     | 211    |
| Promoción de Responsabilidad Admva. Sancionatoria    | 0     | 0     | 5     | 31    | 342   | 431   | 555   | 1,632  | 2,996  |
| Denuncia de Hechos                                   | 6     | 0     | 0     | 1     | 3     | 2     | 4     | 2      | 18     |
| Pliego de Observaciones                              | 24    | 13    | 80    | 169   | 324   | 272   | 316   | 1,159  | 2,357  |

Fuente: UEC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007. ASF.

Tabla 6  
OBSERVACIONES-ACCIONES DERIVADAS DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2000-2007

| Concepto   | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | TOTAL         |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Acciones Promovidas</b>                           | <b>100.0%</b> |
| Preventivas (Recomendaciones)                        | 68.4%         | 75.8%         | 73.5%         | 66.8%         | 76.4%         | 82.4%         | 81.8%         | 70.1%         | 74.7%         |
| Correctivas  | 31.6%         | 24.2%         | 26.5%         | 33.2%         | 23.6%         | 17.6%         | 18.2%         | 29.9%         | 25.3%         |
| <b>Subtotal</b>                                      | <b>100.0%</b> |
| Promoción de Intervención de la Instancia de Control | 50.1%         | 55.6%         | 51.3%         | 33.5%         | 4.2%          | 5.5%          | 14.7%         | 0.0%          | 22.0%         |
| Señalamiento   | 0.7%          | 0.3%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.1%          |
| Solicitud de Aclaración                              | 45.6%         | 41.5%         | 37.1%         | 47.3%         | 23.3%         | 15.7%         | 24.2%         | 11.8%         | 27.6%         |
| Promoción del Ejercicio de Comprobación Fiscal       | 1.5%          | 1.3%          | 2.2%          | 1.7%          | 2.0%          | 1.6%          | 1.8%          | 2.3%          | 1.9%          |
| Promoción de Responsabilidad Admva. Sancionatoria    | 0.0%          | 0.0%          | 0.6%          | 2.7%          | 36.0%         | 47.2%         | 37.6%         | 50.2%         | 27.0%         |
| Denuncia de Hechos                                   | 0.4%          | 0.0%          | 0.0%          | 0.1%          | 0.3%          | 0.2%          | 0.3%          | 0.1%          | 0.2%          |
| Pliego de Observaciones                              | 1.6%          | 1.3%          | 8.8%          | 14.8%         | 34.1%         | 29.8%         | 21.4%         | 35.6%         | 21.2%         |

Fuente: UEC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007, ASF.

Este hecho motivó a la Comisión de Vigilancia para que emitiera recomendaciones a la ASF en el sentido de exhortarla a que ejerciera a cabalidad sus facultades para atender directamente las acciones de carácter correctivo, particularmente aquellas para determinar los daños y perjuicios correspondientes y, en su caso, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones pecuniarias respectivas, independientemente de cumplir con su obligación de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, y presentar las denuncias y querrelas derivadas de presuntas conductas ilícitas.<sup>16</sup>

Los resultados de estas recomendaciones fueron evidentes. De manera continua, la ASF hubo de asumir su papel y atender directamente aquellas acciones que estaba en su campo resolver y, en todo caso, turnar las que por su naturaleza correspondían a otras instancias. De esa manera, la proporción de asuntos atendidos directamente por la ASF se incrementó sustancialmente y para la revisión de la Cuenta Pública 2007 desaparecieron las solicitudes de intervención de los OIC y se multiplicaron las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y los pliegos de observaciones. (Véase tabla 6).

Un campo de oportunidad en el tema de las observaciones-acciones promovidas será, sin duda, mejorar la eficiencia con que se determinan y promueven, pues independientemente de su número y proporción, es de llamar la atención que la mayor parte de ellas se solventa dentro de los plazos y términos que determina la Ley, situación que ha generado inconformidades sobre el manejo de la información de los resultados de las auditorías, ya que los entes auditados argumentan que dichos resultados deberían darse a conocer después de transcurridos los plazos y no antes, pues ello genera una "inexacta" imagen de irregularidades.

Lo anterior independientemente de que se promuevan acciones más contundentes para evitar la recurrencia de irregularidades, lo que sugiere temas como la "vinculatoriedad" de las acciones promovidas por la ASF.

<sup>16</sup> Estas recomendaciones fueron recurrentes y pueden consultarse en los documentos de conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis al Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas 2002 y 2003, aunque se continuaron manteniendo en ejercicios subsecuentes. De manera específica véanse las recomendaciones números 3 y CV-IR03-003 en los documentos referidos, así como las recomendaciones de los análisis 2004 y 2005 que pueden consultarse en el sitio web de la Unidad de Evaluación y Control [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC).

vi) *Universalidad de la rendición de cuentas*

A partir del trabajo de revisión al informe que rinde la ASF a la Cámara de Diputados se identificaron distintas áreas de la administración pública que permanecían al margen de la rendición de cuentas e incluso que diversos entes negaban la información para llevar a cabo las auditorías, situación que llevó a diversos legisladores a promover iniciativas de Ley para corregir dichas situaciones.

Desde la LIX Legislatura, el marco jurídico facultó expresamente a la ASF para que pueda fiscalizar fondos, fideicomisos, mandatos y recursos a entidades federativas, particulares y cualquier ente que ejerza recursos federales.

Asimismo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece multas para aquellos servidores públicos o incluso particulares que no atiendan las solicitudes de información de la ASF.

Ambas disposiciones constituyen un gran aporte a la fiscalización, ya que previo a ellas no era extraño encontrar en los informes de auditoría algún reporte del órgano fiscalizador que expresaba las limitaciones de su ejercicio debido a las negativas de varias entidades para proporcionar información al amparo del secreto fiduciario.

vii) *Incorporación del dictamen a cada auditoría practicada*

A partir de la revisión de documentación diversa de la Comisión de Vigilancia, se ha constatado que desde el análisis del Informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2003 se recomendó a la ASF incluir un dictamen para cada auditoría practicada. A través de ese dictamen la Cámara dispondría de una valoración de los resultados del ente o programa revisado, además de que se da transparencia a las conclusiones de la revisión, y en general ayuda a tener una visión más certera de la forma en que se desempeña el sector público en el ejercicio de los recursos.

Para el caso de la Cuenta Pública 2007, de los 962 dictámenes emitidos, 330 auditorías (34.3% del total) tuvieron opinión limpia, 370 (38.5%) opinión con salvedad, 248 (25.8%) opinión negativa, 10 (1.0%) abstención de opinión, y 4 (0.4%) sin opinión (4 auditorías no remitidas por la EFSL de Guanajuato).

A pesar de este inobjetable avance, existe un campo de oportunidad para mejorar la consistencia de los dictámenes, ya que hay textos que no son claros para determinar si un ente cumple, cumple con salvedades o no cumple y otros

en donde no se señala un pronunciamiento expreso de la ASF acerca del grado en que se cumple o incumple en alguna auditoría. Incluso aún más, no existe disposición alguna que señale los alcances de un dictamen negativo, pues a pesar de que muchas auditorías lo tienen, al parecer ello no tiene consecuencias, salvo la responsabilidad de dar atención de las acciones promovidas.

viii) *Información sobre recuperaciones*

Derivado de los análisis del Informe que presenta la ASF, se identificaron algunas recomendaciones a esa entidad para que transparente la información de "recuperaciones". Actualmente esta información ya es presentada por la ASF en su portal de Internet y se puede apreciar que derivado de la fiscalización de las cuentas públicas 1999 a 2007 se reportan recuperaciones por 35 mil 351.9 millones de pesos.

**Tabla 7**  
**RECUPERACIONES DERIVADAS DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS**  
**CUENTAS PÚBLICAS 1999 A 2007, CORTE AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2009**  
(Miles de Pesos)

| ENTE O SECTOR   | IMPORTE             |
|---|---------------------|
| <b>TOTAL</b>  | <b>35,351,941.6</b> |
| <b>PODER EJECUTIVO</b>  | <b>27,019,492.5</b> |
| FOBAPROA-IPAB   | 10,856,440.2        |
| Pemex y subsidiarias  | 3,609,854.7         |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público  | 3,629,527.7         |
| Servicio de Administración Tributaria   | 2,615,863.7         |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes  | 2,736,648.1         |
| Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero  | 500,732.0           |
| Fondo Nacional de Fomento al Turismo  | 476,530.8           |
| Policía Federal Preventiva  | 447,355.7           |
| Instituto Mexicano del Seguro Social  | 423,244.9           |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación                            | 412,220.3           |
| Comisión Federal de Electricidad  | 286,450.6           |
| Luz y Fuerza del Centro   | 222,657.7           |
| Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria   | 172,937.8           |
| Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades                                   | 116,575.3           |
| Otras Entidades del Poder Ejecutivo   | 512,453.0           |
| <b>PODER JUDICIAL</b>   | <b>277,429.4</b>    |
| <b>PODER LEGISLATIVO</b>  | <b>337.2</b>        |
| <b>ÓRGANOS AUTÓNOMOS</b>  | <b>4,532.5</b>      |
| <b>INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR</b>   | <b>18,510.2</b>     |
| <b>RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y DELEGACIONES <sup>1/</sup></b> | <b>8,031,639.8</b>  |

<sup>1/</sup> Se incluyen 200,490.0 miles de pesos que las EFSL reportaron como recuperaciones de auditorías practicadas en coordinación con la ASF. El soporte documental se encuentra en los expedientes de papeles de trabajo de las EFSL correspondientes.

Fuente: www.asf.gob.mx

¿Qué son realmente estas “recuperaciones” que reporta la ASF? En primer lugar habría que señalar que el término “recuperaciones” como tal no existe en disposición legal alguna, pues la facultad que le otorga la Ley a la ASF se refiere a “fincamiento de responsabilidades resarcitorias”, entendidas como las acciones que tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

De esta definición se desprendería que cada peso de los 35 mil millones de pesos que reporta la ASF, estaría sustentado en un pliego de responsabilidades resarcitorias y bajo un respaldo documental que garantiza su ingreso a la Tesorería de la Federación; sin embargo, ello no es así. El propio lector al revisar el Informe de la ASF asume que las “recuperaciones operadas” son recursos que los entes auditados devuelven en efectivo a la Tesorería como resultado de una auditoría, situación que no es exacta.

El término “recuperaciones operadas” es relativamente reciente, pues todavía en el año 2003 estas cifras se reportaban a la Cámara de Diputados como “resarcimientos”, concepto que en su oportunidad también generó cuestionamientos, pues las cifras no correspondían estrictamente a recursos reintegrados a la Tesofe.

De acuerdo con la ASF, las “recuperaciones operadas” son “aquellas que se obtienen de terceros o de la entidad fiscalizada, en efectivo o en especie, por conceptos como reintegro de fondos, cobro de responsabilidades resarcitorias fincadas, deductivas, reparación física o reposición de bienes o servicios, cobro de penas convencionales o fianzas, presupuesto no ejercido, entre otras. Eventualmente, este rubro incluye montos reconocidos por la entidad fiscalizada, cuyo cobro se encuentra en proceso de recuperación, cuando la entidad fiscalizada promovió en la vía judicial alguna acción legal, situación que queda fuera del ámbito de actuación de la ASF”.

De lo anterior se desprende que son diversos los conceptos que involucra el término de “recuperaciones operadas” y no corresponde únicamente a dinero que se reintegra a la Tesorería de la Federación.

La información que ofrece la ASF en su portal permite conocer el desglose de las recuperaciones por institución que las generó; sin embargo, lo más interesante de este tema es conocer realmente los conceptos de los que provienen para poder valorar y dimensionar la facultad resarcitoria de la ASF.

#### *ix) Transparencia del seguimiento a las acciones promovidas*

Por mucho tiempo, la Cámara de Diputados no conocía el seguimiento que se daba a las acciones derivadas de la práctica de las auditorías por parte de la ASF. Del Informe que se le rendía cada año, se podía identificar la evolución del estado de trámite que guardaban de manera general, razón por la cual se emitieron recomendaciones para que la ASF entregara un informe semestral (originalmente trimestral), en el que se pudiera conocer de manera detallada, el estado de trámite de las observaciones y acciones promovidas, identificándolas por sectores y entes.

Tal fue el impacto y utilidad de esta recomendación que diputados de la Comisión en la LIX Legislatura promovieron su inclusión en el texto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, actualmente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Desde la emisión de la recomendación y hasta el año 2009, la ASF ha entregado 12 informes sobre el estado de trámite de las acciones emitidas, sin embargo, hasta donde sabemos, la Comisión no ha dado de baja esa recomendación en virtud de que el contenido del informe aún presenta inconsistencias que limitan dar seguimiento semestral a las acciones.

Uno de los grandes beneficios de este informe es que además de conocer la evolución y trámite de las acciones promovidas, también ha permitido generar conclusiones que en parte dan la razón a los entes auditados cuando señalan que las acciones que se incluyen en el Informe de la ASF no debieran estar sino hasta concluido el plazo que les otorga la Ley para poder aclararlas. Este hecho podría cobrar sentido si se considera que más del 90% de las observaciones-acciones promovidas por la ASF, son atendidas y aclaradas dentro de los 45 días que la Ley de la materia establecía (actualmente 30 días según la LFRCF). Este será un interesante tema para el debate legislativo.

#### *x) Perfeccionamiento de la fiscalización en el ámbito local*

A través de los análisis al Informe del Resultado, la CVASF y la Cámara pudieron constatar las deficiencias que enfrentaba la fiscalización de recursos transferidos a entidades federativas y municipios, situación que implicó emprender un amplio esfuerzo para fortalecer los mecanismos de coordinación entre la ASF y las entidades de fiscalización superior de las Legislaturas Locales (EFSL), mediante recomendaciones orientadas a homologar criterios, metodologías y, fundamentalmente, elevar la calidad de las auditorías para lo cual se impulsaron esquemas de capacitación, asistencia técnica y labores de apoyo entre los órganos fiscalizadores.

Tabla 8  
AUDITORÍAS PRACTICADAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2000-2007

| Concepto / Entidad              | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005       | 2006       | 2007       | TOTAL        |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|--------------|
| <b>TOTAL</b>                    | <b>78</b> | <b>88</b> | <b>68</b> | <b>75</b> | <b>78</b> | <b>287</b> | <b>357</b> | <b>548</b> | <b>1,579</b> |
| <b>Ramos Generales 33 y 39</b>  | <b>78</b> | <b>88</b> | <b>68</b> | <b>75</b> | <b>78</b> | <b>287</b> | <b>355</b> | <b>543</b> | <b>1,572</b> |
| Aguascalientes                  | 3         | 3         | 2         | 2         | 2         | 8          | 7          | 13         | 40           |
| Baja California                 | 2         | 3         | 2         | 2         | 2         | 8          | 10         | 16         | 45           |
| Baja California Sur             | 3         | 2         | 2         | 2         | 2         | 8          | 7          | 13         | 39           |
| Campeche                        | 1         | 1         | 2         | 2         | 2         | 8          | 7          | 13         | 38           |
| Chiapas                         | 2         | 4         | 3         | 1         | 2         | 9          | 15         | 19         | 55           |
| Chihuahua                       | 3         | 3         | 1         | 1         | 2         | 9          | 12         | 19         | 50           |
| Coahuila                        | 1         | 1         | 2         | 8         | 2         | 8          | 10         | 17         | 49           |
| Colima                          | 6         | 1         | 2         | 3         | 2         | 8          | 8          | 12         | 42           |
| Durango                         | 2         | 3         | 1         | 1         | 3         | 8          | 9          | 14         | 41           |
| Distrito Federal                | 2         | 0         | 1         | 6         | 5         | 9          | 12         | 21         | 56           |
| Estado de México                | 7         | 6         | 2         | 2         | 3         | 11         | 21         | 22         | 74           |
| Guamtuato                       | 3         | 3         | 3         | 2         | 3         | 10         | 13         | 18         | 55           |
| Guerrero                        | 4         | 6         | 4         | 2         | 3         | 8          | 12         | 17         | 56           |
| Hidalgo                         | 2         | 3         | 2         | 1         | 2         | 9          | 12         | 18         | 49           |
| Jalisco                         | 1         | 3         | 2         | 3         | 3         | 11         | 13         | 24         | 60           |
| Michoacán                       | 2         | 3         | 3         | 3         | 2         | 11         | 12         | 15         | 51           |
| Morelos                         | 4         | 4         | 2         | 2         | 2         | 8          | 9          | 13         | 44           |
| Nayarit                         | 2         | 5         | 6         | 3         | 2         | 8          | 7          | 14         | 47           |
| Nuevo León                      | 3         | 1         | 3         | 3         | 2         | 11         | 11         | 26         | 59           |
| Oaxaca                          | 0         | 2         | 3         | 4         | 2         | 9          | 21         | 17         | 57           |
| Puebla                          | 1         | 3         | 1         | 2         | 3         | 9          | 12         | 22         | 53           |
| Querétaro                       | 0         | 2         | 2         | 3         | 2         | 10         | 9          | 16         | 44           |
| Quintana Roo                    | 1         | 1         | 2         | 2         | 2         | 10         | 7          | 14         | 39           |
| San Luis Potosí                 | 3         | 2         | 2         | 2         | 2         | 8          | 9          | 18         | 46           |
| Sinaloa                         | 3         | 1         | 2         | 1         | 2         | 10         | 15         | 18         | 52           |
| Sonora                          | 2         | 3         | 1         | 2         | 2         | 9          | 9          | 18         | 46           |
| Tabasco                         | 2         | 3         | 3         | 2         | 2         | 8          | 13         | 19         | 51           |
| Tamaulipas                      | 4         | 1         | 2         | 1         | 3         | 9          | 13         | 16         | 50           |
| Thaxcala                        | 1         | 2         | 3         | 2         | 2         | 8          | 7          | 13         | 38           |
| Venacruz                        | 3         | 2         | 1         | 2         | 2         | 8          | 17         | 18         | 56           |
| Yucatán                         | 2         | 6         | 1         | 1         | 3         | 9          | 8          | 14         | 45           |
| Zacatecas                       | 3         | 5         | 2         | 1         | 2         | 10         | 8          | 14         | 45           |
| <b>Otros recursos federales</b> | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>   | <b>2</b>   | <b>5</b>   | <b>7</b>     |
| Distrito Federal                |           |           |           |           |           |            | 1          | 3          | 4            |
| Estado de México                |           |           |           |           |           |            |            | 1          | 1            |
| Nuevo León                      |           |           |           |           |           |            | 1          | 1          | 2            |

Fuente: UTC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007, ASF.

A partir de los esfuerzos emprendidos desde la Cámara de Diputados y particularmente a través de la Comisión de Vigilancia, puede afirmarse que la función fiscalizadora en entidades federativas y municipios ha mejorado sustancialmente. Se ha incrementado de manera sostenida el número de auditorías y el presupuesto a la ASF, que junto a los recursos del PROFIS hacen que la fiscalización disponga de un marco presupuestal histórico.

Más allá del incremento en el número de revisiones, corresponde ahora dirigir los esfuerzos para mejorar la calidad y enfoque de las revisiones, de tal manera que los resultados generen información más valiosa para el proceso de toma de decisiones en la Cámara de Diputados acerca de la manera en que se están ejerciendo los recursos públicos, ya que a pesar de los avances, los resultados de las auditorías practicadas a recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios, siguen poniendo en evidencia diversos temas sobre los cuales será importante trabajar:

- Es el sector donde se detecta el mayor monto de observaciones de carácter económico, a pesar de los esfuerzos de los órganos de fiscalización y de los propios gobiernos auditados por mejorar los resultados.
- Se continúa registrando una elevada incidencia y reincidencia de irregularidades.
- Existen casos de gobiernos que no remiten en tiempo los informes de auditorías.
- Son comunes prácticas de transferencias irregulares entre fondos.
- Se han logrado mejoras notables en los informes de auditoría y la calidad de la fiscalización de los órganos locales, por lo que deberán seguirse revisando los criterios de distribución de recursos que definen las reglas de operación del PROFIS que fueron modificados en contrasentido a las reformas constitucionales que buscan fortalecer a las EFSL dotándolas de autonomía técnica y de gestión.
- A pesar de la mejora en el trabajo de fiscalización, existe un amplio campo para seguir mejorando la calidad y enfoque de las auditorías en estos órdenes de gobierno, pues es justamente aquí donde se han incrementado en mayor medida las auditorías de desempeño, muchas de las cuales tienen características más bien de revisiones financieras.

- Hasta ahora a pesar de las numerosas auditorías que se practican, no se dispone de evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos del Ramo 33, por ejemplo

Como se observa, la fiscalización en estados y municipios indudablemente debe ser uno de los temas incuestionables para la agenda legislativa de los próximos años, ya que además de ser considerada aún un área de opacidad, deberán evaluarse con estricta objetividad sus resultados, no sólo en términos del número de auditorías que se les han practicado, sino fundamentalmente en la utilidad y beneficios que ellas han tenido en la orientación de los recursos que se canalizan a esos órdenes de gobierno.

Además, es importante considerar que una de las implicaciones de las reformas constitucionales que fueron publicadas el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, es la extensión del modelo de fiscalización federal al ámbito local, con lo que se pretende garantizar la independencia de los órganos locales de fiscalización respecto del concomitante poder ejecutivo local, con lo que se incrementará la calidad de la rendición de cuentas y la transparencia, a nivel nacional, y se dota de nuevo contenido a los equilibrios constitucionales de poder en el marco de un nuevo federalismo, todo lo cual representa un avance en el proceso de consolidación de la democracia en México.

*xi) Mayor calidad de los informes que la ASF envía a la Cámara de Diputados*

A través del ejercicio de revisión de los informes elaborados por la ASF, se han emitido recomendaciones para elevar su calidad y transparencia. Actualmente, como resultado de ello, se presenta información mejor organizada y más valiosa, se refleja una notable mejoría en la consistencia técnica y metodológica de las revisiones, cada auditoría incorpora un dictamen que antes no se presentaba y en la cuantificación monetaria de las observaciones, se han separado los efectos contables de los estrictamente económicos.

En síntesis, el trabajo de evaluación sobre el trabajo de la ASF ha generado beneficios sustanciales que permiten apreciar mejoras en estructura, contenido y organización de la información, lo que se traduce en logros importantes en términos de calidad de auditorías, cobertura en temas estratégicos y, en general, una mayor profundidad fiscalizadora.

## Capítulo III

### Retos actuales de la fiscalización en México

La fiscalización superior es, sin duda, uno de los campos donde el país ha logrado avances fundamentales en la última década, particularmente perceptibles -como se señaló en el capítulo anterior- en la configuración de un marco jurídico más sólido, en la construcción de nuevas instituciones, en la aplicación de renovados instrumentos técnicos de revisión, mayores facultades y presupuestos para el órgano fiscalizador, así como un esfuerzo importante por reducir las áreas que estaban al margen de la fiscalización y mejoras operativas en la revisión de la Cuenta Pública, aspectos que de alguna manera reflejan los nuevos equilibrios de poderes.

Debe reconocerse, no obstante, que el trabajo de la Cámara y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación ha sido crucial para lograr estos avances y para mejorar las instituciones y las normas vinculadas con la fiscalización superior del país. Reiteramos que sin este trabajo, no hubiesen sido posibles los logros descritos.

Pero a pesar de estos avances en el marco institucional y operativo de la fiscalización superior, es un hecho que deben materializarse diversas reformas de carácter estructural para consolidar un eficiente esquema de fiscalización superior en México.

#### 3.1 Insatisfacción de la fiscalización superior

No es desconocido que diversas voces en diferentes foros y círculos de opinión han manifestado su insatisfacción frente a los resultados de la fiscalización actual. Esta insatisfacción, se relaciona *grosso modo* con importantes elementos:

- Expectativas muy elevadas respecto a sus resultados que derivan del nuevo marco jurídico de la fiscalización superior, y de la consolidación del proceso democrático vinculado con el resultado del proceso electoral del 2000, expectativas que no se han cumplido desde el punto de vista de la percepción social como se verá en el siguiente capítulo.
- Se registran avances sumamente lentos en la rendición de cuentas, a pesar de la mayor independencia del órgano de fiscalización superior. En efecto, después de ocho años de autonomía de la ASF, la fiscalización superior parece estancada por una compleja red de trampas sutiles pero efectivas, de carácter institucional, legal, técnico, organizacional, y político que tiene como consecuencia resultados magros en la lucha contra la impunidad, un peso marginal de la rendición de cuentas en el ciclo presupuestal, y mejoras insuficientes en la calidad de la gestión pública, en el contexto de una economía que durante los últimos treinta años ha crecido por debajo de su potencial.
- Los escándalos de corrupción recientes en el nuevo México de la alternancia democrática, han propiciado en la percepción social, la idea de que la fiscalización es incapaz de detectar y menos de combatir de manera oportuna la corrupción, y abusos de los que ejercen recursos públicos, en lo particular se ha comenzado a considerar a México como el paradigma por excelencia del florecimiento del *fraude controlado*.
- Insuficiente cobertura efectiva de la fiscalización, que se traduce en la existencia de importantes áreas de opacidad de la gestión pública a pesar de los esfuerzos formales no sustantivos por transparentar áreas claves de la administración pública. Esto se refuerza por el manejo poco transparente de la información pública sobre los resultados financieros del Estado, la cual frecuentemente es confusa y opaca, como lo demuestran las cifras de desempleo, de deuda pública y del ejercicio del gasto.
- Restricciones institucionales, legales y técnicas que evitan que los resultados de las revisiones de la ASF conduzcan a una más efectiva rendición de cuentas.
- Insatisfacción respecto a la calidad del gasto público, manifestada por organismos nacionales (Banxico, medios académicos) y organismos internacionales (Banco Mundial).

De permanecer esta justificada insatisfacción de los resultados de la fiscalización superior en México, el avance democrático y el imperio de la Ley corren ciertamente grandes riesgos, ya que en tal caso no puede hablarse de una sociedad avanzada sin rendición de cuentas efectiva.

La preocupación por construir un sistema de fiscalización verdaderamente moderno para México, que trascienda la etapa de la *fiscalización en transición*, debe ser considerada legítimamente como uno de los temas centrales de la agenda nacional, parte esencial de las reformas estructurales que el país necesita. Es de llamar la atención al respecto, que *El Foro Internacional de Fiscalización en México y el Mundo 2005*, organizado por la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, con el apoyo técnico de la UEC y al que asistieron varios titulares de órganos de fiscalización de varios países, recogió esta preocupación.

No es casualidad que la Convención Nacional Hacendaria, celebrada en el año 2004 (y cuya finalidad es la modernización financiera del país), haya puesto en sus prioridades el tema de la fiscalización superior. Efectivamente, la mesa número 7 abordó el tema "*Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas*", en el que se incluyeron propuestas atractivas como resultado de las deliberaciones tendientes a introducir cambios a la entidad de fiscalización superior de México.

Las propuestas discutidas en la Convención Nacional Hacendaria, recogen la inquietud de los especialistas y conocedores en el tema, acerca de la necesidad de adecuar el modelo de fiscalización de México. Sin embargo, estas propuestas no tocaron aspectos fundamentales que es necesario readecuar para mejorar los resultados de la fiscalización superior en la perspectiva de alcanzar una fiscalización de vanguardia. Para la realización de este importante objetivo, se requiere de un programa transformador de corto, mediano y largo plazo que transforme estructuralmente el modelo actual.

En las siguientes páginas trataremos de profundizar en el análisis de los logros, las debilidades y limitaciones, así como los retos de la fiscalización superior.

### 3.2 Déficits del modelo actual de fiscalización superior en México

Los déficits del modelo de fiscalización actual, pueden ser clasificados como internos y externos. Los primeros, tienen su origen en las deficiencias con que opera el órgano encargado de la fiscalización en México y en la incorrecta especificación del marco jurídico. Los segundos, se deben a factores diferentes a los señalados como condicionantes internos, y se originan en deficiencias del

entorno institucional, y en las inercias que están inmersas en el todavía muy defectuoso proceso democrático del país, que impide la efectividad de la rendición de cuentas.

La corrección radical de estos déficits, es una condición *sine qua non*, para que pueda ser factible construir un proceso de fiscalización con la eficiencia requerida por la sociedad mexicana. Sin embargo, las inercias institucionales seculares (de carácter político, económico y social), hacen difícil que puedan darse los eventos necesarios (en el corto plazo) para dicha corrección, que hagan posible una reestructuración integral de la fiscalización superior de México. Los déficits que tienen origen externo y son no corregibles en el corto plazo, lo impiden.

Por esta circunstancia objetiva, es aconsejable como veremos más adelante, proceder a efectuar cambios graduales pero firmes en el marco de la fiscalización superior.<sup>17</sup> En todo caso, es imperativa la urgencia de realizar cambios estructurales en la fiscalización, cuya efectividad real es función de otras reformas institucionales de largo alcance, que hagan factible corregir los déficits de origen externo que obstruyen la eficiencia de la rendición de cuentas efectiva y la calidad de la fiscalización.

#### *Déficit de origen externo*

*Entorno institucional inadecuado.* La falta de un sistema político, institucional y legal, que a nivel funcional y operativo, permita el libre juego de los contrapesos de una democracia avanzada, es un obstáculo para una fiscalización efectiva. En la actualidad, el Poder Ejecutivo en México, concentra enormes poderes fácticos en el manejo presupuestario, situación que le permite disponer de grandes espacios discrecionales en el ejercicio del gasto público, lo que dificulta la rendición de cuentas.

En la práctica fiscalizadora reciente, la ASF no tuvo acceso pleno a información clave, lo cual le impidió fiscalizar con la profundidad debida la aplicación de recursos financieros de programas gubernamentales relevantes, ejemplo de ello fueron, los recursos manejados a través de fideicomisos "privados", que manejan recursos públicos, y el limitado acceso para fiscalizar los fideicomisos del Programa de Capitalización y Compra de Cartera del FOBAPROA-IPAB.

<sup>17</sup> La crisis actual y los efectos sociales devastadores que está experimentando el país, podrían ser detonantes para que se propicien las condiciones para cambios institucionales sustantivos, sin embargo, no obstante el agotamiento social existente, las inercias seculares están actuando como freno poderoso para el cambio institucional genuino que requiere el país.

Subsisten en la actualidad lagunas legislativas a través de las cuales, los entes de fiscalización eluden la rendición efectiva de cuentas en la aplicación de los programas. La no vinculatoriedad de las recomendaciones emitidas por la ASF, por ejemplo, ha implicado que los entes fiscalizados en temas torales eludan sin consecuencias la rendición de cuentas.

Si bien la ASF, a partir del 2001 tiene facultades para iniciar fincamientos de responsabilidades penales, esta facultad está acotada, en tanto que la persecución de los delitos patrimoniales en contra del erario público, relacionados con las auditorías, queda en manos del Poder Ejecutivo en virtud de que la instancia persecutoria carece de autonomía y simplemente es dependiente del citado Poder Ejecutivo.

La falta de un régimen parlamentario moderno eficaz (no reelección de congresistas, régimen presidencialista bajo una estructura parlamentaria inadecuada, que imposibilita coaliciones entre otros) propicia en parte que la fiscalización no haya podido jugar el papel activo en el establecimiento del imperio de la Ley y su conversión efectiva en la conciencia de la sociedad. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación no ha podido asumir un papel más preponderante para coadyuvar a generar una transición democrática realmente sustantiva, aplicando con efectividad, consistencia y consecuencias su labor auditora de los recursos públicos.

La ASF como órgano técnico de la Cámara pese a los avances alcanzados ha carecido de instrumentos efectivos que sirvan como contrapeso efectivo en el equilibrio de poderes, prevaleciendo en consecuencia a la fecha el poder discrecional del Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos.

#### *Déficits de origen interno*

*Lagunas legislativas.* No existe ningún precepto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), ahora Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que indique con detalle suficiente qué se hace con el Informe de los Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, y una vez suponiendo que se aprueba o dictamina, quedan en suspenso cuestiones relevantes como: quién es responsable de ello, o bien, si existieren observaciones por parte de la Cámara no se indica qué sucedería y cómo se realizaría la rendición de cuentas.

Faltan mecanismos efectivos de coacción legal para que los resultados de las revisiones se apliquen de manera automática y mejoren la práctica gubernamental.

*Complejo y lento proceso de responsabilidades sancionatorias y resarcitorias.* De 1998 a 2007, se registraron 31 denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación como resultado de sus revisiones a la Cuenta Pública, es un número pequeño en relación al número de observaciones y acciones emitidas por el órgano fiscalizador, y a los montos resarcitorios obtenidos. Este resultado decepcionante refleja niveles reducidos de rendición de cuentas de funcionarios y servidores públicos.

Tabla 9

| Cuenta Pública                            | Número de denuncias presentadas |                        | Total     |
|---|---------------------------------|------------------------|-----------|
|   | Al poder Ejecutivo              | A Estados y Municipios |           |
| 1998                                      | 2                               |                        | 2         |
| 1999                                      | 12                              | 1                      | 13        |
| 2000                                      | 2                               |                        | 2         |
| 2003                                      | 1                               |                        | 1         |
| 2004                                      | 4                               |                        | 4         |
| 2005                                      | 3                               |                        | 3         |
| 2006                                      | 2                               | 2                      | 4         |
| 2007                                      | 1                               | 1                      | 2         |
| Sub total                                 | 27                              | 4                      | 31        |
| Bajas por no ejercicio de la acción penal | 2                               | 1                      | 3         |
| Acumuladas                                | 5                               | 0                      | 5         |
| <b>Total</b>                              | <b>20</b>                       | <b>3</b>               | <b>23</b> |

Fuente: ASF.

Por lo anterior, se requieren de procedimientos institucionales efectivos para lograr un *enforcement* de calidad que apunte la eficacia de las sanciones y la rendición de cuentas en el proceso fiscalizador.

*Independencia mal concebida.* Algunos especialistas han mencionado insistentemente, que la ASF mejoraría radicalmente su calidad de trabajo, si logra aislarse en definitiva de toda influencia política. En opinión de dichos especialistas, el mejor modo de llevar a cabo esta tarea es que el Poder Legislativo otorgue a la ASF la autonomía constitucional.

Esta es una propuesta que merece ser evaluada de manera muy objetiva en sus propios méritos, tarea que requiere sin duda, de una investigación seria. A riesgo de simplificar este importante tópico de la fiscalización superior, a continuación sólo realizaremos una reflexión muy general sobre los riesgos que entraña dicha propuesta.

En primer término, la experiencia mundial y nacional revela que la autonomía constitucional *per se* no garantiza que las instituciones autónomas se sustraigan a los intereses políticos. Al respecto, existe una vasta literatura cuyo tema central es la captura de los entes autónomos por intereses fácticos de carácter económico y político.

En segundo lugar, la experiencia mundial reciente demuestra que aún cuando las instituciones autónomas logren sustraerse a la influencia de los intereses políticos, la autonomía constitucional no garantiza que el ente cumpla con sus objetivos para los cuales fue creado. El ejemplo más revelador son los bancos centrales.

Cuando los legisladores de la mayor parte de los países concedieron la autonomía constitucional a los bancos centrales, pensaron que con ello estaban eliminando la influencia política en las decisiones técnicas de política monetaria, y que su actuación independiente garantizaría preservar la estabilidad financiera al disponer de un marco neutral para supervisar adecuadamente a los intermediarios financieros.

La crisis de 2007-2009, ha revelado clara y contundentemente, que fue una ilusión pensar que la pura autonomía constitucional de los bancos centrales garantizaría la estabilidad financiera y la preservación de los intereses generales de la sociedad en este sector importante de la economía.

Esa crisis financiera reveló también que la autonomía constitucional otorgada a los bancos centrales, tiene riesgos no considerados previamente, como el incremento de decisiones discrecionales de política monetaria con baja rendición de cuentas en momentos críticos, que deja abierta la puerta a que se preserven intereses fácticos y no los intereses generales de la sociedad en la toma de decisiones de política financiera y monetaria.

Paradójicamente, los bancos centrales autónomos han sido utilizados para realizar rescates financieros con recursos públicos manejándose con elevada opacidad y discrecionalidad, sin que sus funcionarios asuman los costos por esas decisiones al sustraerse a la rendición de cuentas.

Esta crisis financiera demostró que los bancos centrales autónomos, en el pasado reciente orientaron sus decisiones en una perspectiva de corto plazo, atendiendo a las necesidades inmediatas de los mercados financieros, y no a las razones de carácter estructural, sin que a la fecha rindan cuentas a la sociedad por ese sesgo, y por su deficiente trabajo como supervisores financieros.

La autonomía constitucional otorgada a los banqueros centrales del mundo, en la práctica les está dejando indemnes y a salvo en sus privilegios burocráticos, sin que rindan cuentas a la sociedad de los graves errores “técnicos” cometidos por ellos, no obstante que fueron participantes estelares activos por omisión y negligencia de una de las mayores crisis financieras en la historia del capitalismo.

En síntesis, la autonomía constitucional concedida a los bancos centrales, no elevó la calidad de la supervisión financiera. Por el contrario, sus políticas monetarias alentaron una socialmente dañina burbuja especulativa, que ha desembocado en una grave recesión económica mundial. Bajo la autonomía constitucional, los bancos centrales de la mayor parte del mundo no cumplieron con lo estipulado en las disposiciones constitucionales respectivas de cada país, de preservar la estabilidad del sistema financiero, como lo muestra de manera contundente la crisis que estalló en 2007, cuyos efectos siguen siendo devastadores para sectores importantes de la población.

Similarmente, la autonomía constitucional al órgano de fiscalización del país *per se*, no garantizaría la calidad de la fiscalización superior en México. Desde mi punto de vista, son otros los factores determinantes de ese desempeño, tales como la capacidad y calidad del liderazgo del encargado o encargados de ejercer la fiscalización, la calidad y efectividad del marco legal, la calidad y efectividad del trabajo técnico sustantivo de las revisiones, auditorías e inspecciones, la credibilidad social del órgano fiscalizador, la calidad del marco institucional, el diseño organizacional de la estructura fiscalizadora, la calidad y disciplina del trabajo de planeación, la efectividad de la incidencia de las observaciones y acciones emitidas por el órgano fiscalizador en la gestión pública de los entes fiscalizados entre otros.

Por otro lado, es de notar que la ASF no ha sufrido limitación financiera para su labor. El Congreso mexicano desde el 2000, le viene proporcionando recursos crecientes en términos reales a la Institución, lo que ha permitido garantizar la independencia financiera de la ASF. Es de notar, asimismo, que la asignación de recursos presupuestarios otorgados a la ASF debe ser claramente función de la calidad fiscalizadora y no exclusivamente de la cantidad de las auditorías.

En el momento actual, se puede afirmar que la ASF desde el punto de vista financiero tiene independencia económica suficiente, aún cuando en su función fiscalizadora la ASF no ha ejercido a plenitud todas sus atribuciones legales, particularmente en el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos.

*Debilidades en la formación del capital humano.* La complejidad creciente del gasto público, los mecanismos más sofisticados de corrupción pública y privada, la creación incesante de productos financieros que a menudo escapan del control regulatorio, los cambios del entorno y de las condiciones socioeconómicas en que se aplican los programas gubernamentales, requieren de un nuevo tipo de auditor, con alta especialización en su campo, pero con fuerte entrenamiento en la comprensión de las tendencias generales de la sociedad, con capacidad sintética para entender los avances recientes de las disciplinas de la conducta humana (sin excluir las ciencias sociales cuantitativas) para explicar el comportamiento dinámico social de los individuos y de los grupos de individuos, conocimientos extremadamente útiles para los nuevos tipos de auditoría pública que se están desarrollando bajo la economía global.

Los órganos de fiscalización que siguen atrapados en la auditoría tradicional o en la auditoría en transición, como es el caso de la ASF, mantienen predominantemente equipos de auditores formados en esquemas de fiscalización rígidos, con enfoques que la realidad está tornando obsoletos, y que toman en cuenta muy poco de la experiencia internacional y de los dinámicos cambios institucionales en los que se ejercen los programas y las políticas públicas.

Los órganos avanzados de fiscalización destinan recursos importantes a efecto de contar con los recursos tecnológicos, y humanos suficientes, que les permitan funcionar como entes altamente especializados y versátiles, con la competencia técnica apropiada para efectuar una fiscalización de clase mundial.

Con esta visión de cambio, y con este objetivo se puede modernizar la ASF en México instrumentando una reestructuración integral administrativa y operativa que le permita abandonar las inercias heredadas todavía vigentes de la vieja Contaduría Mayor de Hacienda. En parte, estas inercias perviven por la falta de una reestructuración organizacional más entocada a la especialización, que permita utilizar los enfoques de auditoría más rigurosos posibles, tanto en forma, como en contenido.

*Incapacidad de asumir el papel de asesor del Congreso para promover el crecimiento y el desarrollo económico.* El distintivo esencial de las entidades de fiscalización avanzadas como la GAO de Estados Unidos, la NAO de Inglaterra y la AGC del Canadá, es su capacidad de convertirse en consejeros estratégicos del Parlamento y del gobierno, utilizando disciplinadamente el valioso acopio de conocimientos adquiridos sobre el funcionamiento del gobierno en sus trabajos de auditoría y evaluación, reforzando su utilidad al proporcionar puntos de vista independientes, objetivos y frescos.

Los órganos de fiscalización superior están en inmejorable posición para identificar los desafíos claves que garanticen la sustentabilidad del crecimiento y del desarrollo económico. Con evidencia basada en sólida información pueden proveer a los legisladores y a la opinión pública de las experiencias de políticas públicas y programas gubernamentales exitosos tanto de carácter internacional como de carácter regional, pueden proveer opciones de políticas e instrumentos, e identificar los costos y beneficios de cada opción, así como determinar sus consecuencias, pueden también suministrar información de calidad que ayude a los gobernantes y legisladores a priorizar temas y alcanzar consensos, facilitando con ello la instrumentación de políticas de estado.

Esta función de consejero ha sido prácticamente inexistente en la práctica fiscalizadora de la ASF en México, situación que refleja un desafortunado rezago respecto a las tendencias internacionales en la materia. Desarrollar esta función es uno de las prioridades para crear la fiscalización superior dinámica de vanguardia que necesita el país.

*Adherencia a los estándares internacionales de auditoría.* Uno de los lineamientos estratégicos con mayor vigencia de la *Declaración de Lima* es su recomendación a los órganos de fiscalización superior para que se adhieran en su labor auditora a la aplicación estricta de los estándares internacionales emitidos por la INTOSAI o por algún cuerpo de auditoría con prestigio internacional. Esta adhesión es una condición sine qua non que tienen que cubrir las revisiones y auditorías practicadas por las EFS, y la ASF en lo particular en la expectativa de consolidar la solidez técnica de las auditorías. La dispersión de la legislación fiscal, y la falta de criterios homogéneos en la fiscalización han implicado que sea difícil corroborar, la adherencia a los estándares internacionales de los órganos de fiscalización federales y locales de México, tanto de control externo como de control interno.

Es oportuno mencionar, que a la fecha no ha habido una revisión para evaluar la adherencia de la ASF a los estándares internacionales de auditoría.

Para cubrir el rezago de este lineamiento estratégico de la fiscalización internacional, fue expedida el 31 de diciembre de 2008, la Ley de Contabilidad Gubernamental autorizada por el Congreso, en que se establecen los criterios generales para lograr una adecuada armonización de la Contabilidad Gubernamental y la homogeneización de la información en todos los órdenes del gobierno de México, incluyendo la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros. Este es un paso trascendental para la construcción de un sistema de fiscalización dinámico de vanguardia.

Una de las tareas para avanzar en esta prometedora dirección metodológica, es diseñar los mecanismos técnicos que permitan constatar que la ASF, los órganos fiscalizadores regionales y locales, los órganos de control interno de los gobiernos, apliquen de manera consistente los estándares internacionales, y que esa aplicación se realice en términos de eficiencia, eficacia y economía.

*El problema de la credibilidad.* La fiscalización superior sólo puede incidir en el mejoramiento de las prácticas de gobierno y en la calidad de gestión del mismo, si sus resultados son aceptados en lo general por el gobierno y sus dependencias, por las unidades ejecutoras de gasto de los poderes legislativos, por los órganos internos de control, por el sector académico, y la opinión pública especializada. Esta aceptación depende críticamente de la consistencia y calidad integral de las evaluaciones y auditorías realizadas por la ASF.

Como se mencionó anteriormente, la revisión de la Cuenta Pública practicada por la ASF en los últimos ocho años, desde su creación ha registrado innegables avances, sin embargo, presenta también claroscuros preocupantes, que revelan la existencia de fallas importantes en la fiscalización, que propicia que las auditorías y las revisiones practicadas dejen de observar aspectos sustantivos de la práctica gubernamental y de los programas públicos ejercidos.

Asimismo, la fiscalización superior practicada en México, carece por lo general de capacidad preventiva adecuada, en este aspecto medular ha sido crónicamente deficiente, sin capacidad de prever los innumerables esquemas de corrupción pública y privada sistemáticamente organizados que tanto daño causan a la efectividad del gasto público del país. La ASF ha sido incapaz de servir de un sólido contrapeso que inhiba la discrecionalidad sistemática que realiza el Ejecutivo en la aplicación del presupuesto.

Si bien, la mejoría en la calidad de las auditorías y revisiones ha generado cierta credibilidad social hacia el trabajo de la ASF, las deficiencias anteriormente señaladas, que se despliegan de manera constante en el trabajo del órgano fiscalizador, minan ante la sociedad su prestigio como órgano técnico eficientemente sólido.

Para subsanar estos errores y construir una entidad fiscalizadora confiable y de avanzada institucional, es necesario diseñar los mecanismos e instrumentos objetivos e incuestionables, que permitan medir y constatar la calidad del trabajo de la auditoría. Esta es una tarea prioritaria estratégica pendiente de la fiscalización dinámica de vanguardia que proponemos para México en este trabajo.

*Deficiente evaluación sistemática de la administración de los riesgos fiscales de las políticas públicas.* La tarea de prepararse para enfrentar los retos del mañana, tiene que ver en parte con el desarrollo de un sistema confiable de administración para evaluar los riesgos de los programas y de las políticas públicas. Esta tarea ha sido una práctica fiscalizadora poco usual de la ASF. Por esta razón no se han desarrollado los métodos para medir la calidad técnica de la administración de riesgos utilizados en la Administración Pública Federal, ni tampoco se han desarrollado metodologías para evaluar la calidad de la fiscalización de riesgos de la ASF en términos de resultados y de indicadores estratégicos, evitando el uso excesivo de las metodologías cuantitativas sofisticadas de riesgos pero mecanicistas.

La persistente recurrencia de prácticas de corrupción no resueltas habla de la debilidad de las observaciones y de la inexistencia de mecanismos que mitiguen su presencia y efectos. Esta tarea es un pendiente de la fiscalización superior de vanguardia a construir para México.

En síntesis, puede afirmarse, que la ASF en su corta existencia, ha mejorado el desempeño de la fiscalización superior en México. Sin embargo, dados los déficits internos y externos existentes señalados anteriormente, dista mucho de obtener una amplia credibilidad social, como un órgano de auditoría superior plenamente confiable, por su rigor técnico, por su integridad, calidad y oportunidad de las auditorías, pero sobre todo como un órgano en el que descansa la rendición de cuentas efectiva del sector público.

### 3.3 Calificaciones y rezagos de la fiscalización mexicana

En la última década, la evaluación institucional a nivel internacional y nacional en materia de indicadores de gobernabilidad –entre los que se encuentran los que miden la calidad de la fiscalización y la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción– ha realizado progresos notables.

Diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales construyen y analizan, con metodologías que sugieren rigor técnico, indicadores sobre rendición de cuentas, control de la corrupción y de gobernabilidad, entre otros. De particular interés son los resultados con un seguimiento anual que revelan las tendencias de estos indicadores en una muestra de gobiernos de todo el mundo. La revisión sistemática de su evolución muestra la efectividad gubernamental, en la aplicación eficiente del estado de derecho y la calidad que subyace en materia de estabilidad económica y política.

Estos resultados también reportan las limitaciones y obstáculos a los que se enfrentan esas políticas. Una revisión general de los indicadores medidos por las instituciones dedicadas a la evaluación de estos temas propios de la gobernabilidad democrática, reflejan coincidencias en la apreciación actual de la sociedad de la poca efectividad existente en México en los temas de rendición de cuentas y control de la corrupción.

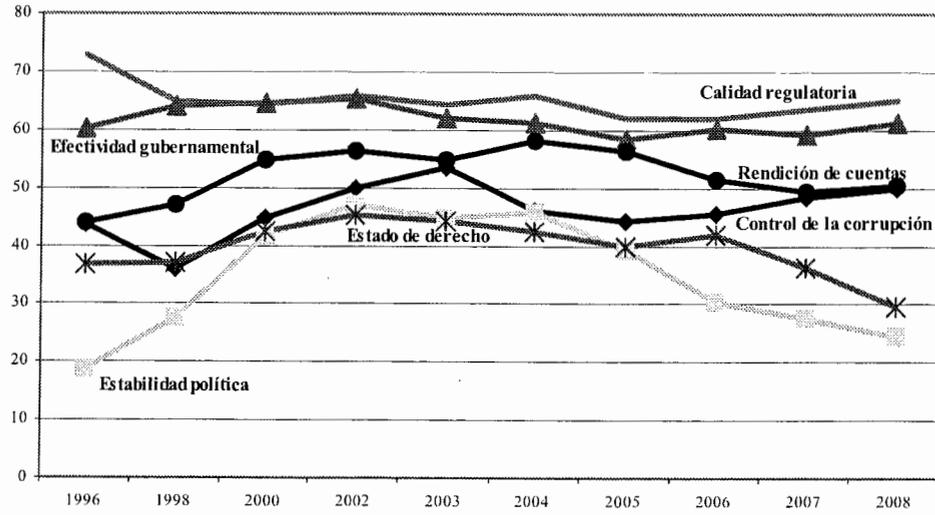
Con los Indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial (2009),<sup>18/19</sup> por ejemplo, se observa para el caso mexicano una correlación entre los indicadores de la aplicación efectiva del estado de derecho, la estabilidad política y los índices de rendición de cuentas y control de la corrupción. Ninguno de ellos alcanza una calificación aprobatoria entre 1996 y 2008, de acuerdo con la metodología del Banco Mundial, incluso en los últimos años se observa un deterioro en tres de ellos. Sólo el indicador de control de la corrupción recupera 5 puntos de los 10 que perdió desde 2005.

<sup>18</sup> World Bank (2009). Governance Matters VIII. Agrégate and Individual Governance Indicators, 1996-2009. Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi.

<sup>19</sup> La clasificación del Banco Mundial incluye seis indicadores:

- Voz y rendición de Cuentas (VA Voice and Accountability), medida en que los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y medios libres.
- Estabilidad política y ausencia de la violencia/terrorismo (PV Political Stability and Absence of Violence), la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios institucionales o violentos, incluso violencia políticamente motivada y terrorismo.
- Eficacia del Gobierno (GE Government Effectiveness), la calidad de servicios públicos, la capacidad de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de formulación de políticas y su realización, y la credibilidad del compromiso del gobierno.
- Calidad Reguladora (RQ Regulatory Quality), la capacidad del gobierno para formular y poner en práctica políticas y regulaciones sanas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- Estado de Derecho (RL Rule of Law), el grado al cual los agentes tienen la confianza en las reglas de la sociedad y cumplen con ellas –en particular la calidad de la fortaleza de los contratos, los derechos de la propiedad, la policía y la corte–, así como el control de los crímenes y la violencia.
- Control de la Corrupción (CC Control of Corruption), el grado en que el poder público está siendo influido por la ganancia privada, incluyendo pequeñas y grandes formas de corrupción, así como "captura" del estado por elites e intereses privados.

**Figura 4**  
México: Indicadores de Gobernabilidad, 1996-2008  
Calificaciones entre 0 y 100



Fuente: UEC, elaborada con información de Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, Banco Mundial.

En la tabla 9 de la página siguiente, con la misma información del Banco Mundial,<sup>20</sup> se puede apreciar que 15 de los 20 países con mayor población en América Latina no presentan una buena evolución en su indicador de rendición de cuentas, incluido México que fue perdiendo posiciones a partir de 2005 comparativamente con otros países de la región con menos población y tamaño de PIB. Tales son los casos de Puerto Rico, Uruguay, Costa Rica, incluso Chile y Brasil que en 2008 mantuvieron su calificación por encima de un índice de 60.

<sup>20</sup> La metodología de calificación del Banco Mundial integra las percepciones de 17 fuentes de información para México, mismas que provienen de reportes de encuestas de hogares y empresas que conocen la situación del gobierno y del país, entre ellas están World Economic Forum's Global Competitiveness Report, the Institute for Management Development's World Competitiveness Yearbook, the Gallup World Poll, Latinobarómetro, Afrobarómetro. También se incluye información de expertos de organizaciones no gubernamentales como los reportes de Freedom House y Bertelsmann Foundation e información proveniente de empresas comerciales como Economist Intelligence Unit, Global Insight y Political Risk Services.

**Tabla 9**  
América Latina: Indicador de Voz y Rendición de Cuentas\*  
(calificaciones de 0-100)

| País          | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PUERTO RICO   | N/A  | 75   | 75   | 81.3 | 82.2 | 78.4 | 84.1 | 89.9 | 91.3 | 91.3 |
| URUGUAY       | 76.6 | 74.5 | 77.9 | 78.4 | 76.9 | 76.9 | 74   | 76.9 | 76.9 | 81.3 |
| COSTA RICA    | 84.7 | 86.5 | 83.7 | 82.2 | 77.9 | 81.7 | 73.6 | 74.5 | 75   | 77.4 |
| CHILE         | 69.4 | 62   | 73.6 | 79.8 | 78.8 | 87.5 | 88.9 | 76   | 81.7 | 76.9 |
| BRASIL        | 54.5 | 55.8 | 53.4 | 57.2 | 62   | 59.6 | 63   | 62   | 59.1 | 61.1 |
| ARGENTINA     | 59.8 | 55.3 | 58.2 | 53.8 | 56.7 | 58.7 | 57.7 | 57.2 | 57.7 | 57.2 |
| R. DOMINICANA | 56.9 | 49.5 | 53.8 | 54.3 | 48.1 | 50   | 47.6 | 55.8 | 54.3 | 52.4 |
| MEXICO        | 44   | 47.1 | 54.8 | 56.3 | 54.8 | 58.2 | 56.3 | 51.4 | 49.5 | 50.5 |
| EL SALVADOR   | 48.3 | 48.6 | 46.6 | 50   | 52.4 | 54.8 | 49   | 53.8 | 50.5 | 50   |
| PERU          | 40.2 | 32.7 | 45.7 | 53.4 | 49.5 | 45.7 | 49.5 | 50   | 48.6 | 49   |
| BOLIVIA       | 58.9 | 57.7 | 52.4 | 49   | 47.1 | 43.8 | 40.4 | 52.4 | 48.1 | 48.1 |
| NICARAGUA     | 54.1 | 51.9 | 43.8 | 45.2 | 48.6 | 48.1 | 40.9 | 44.2 | 45.7 | 44.7 |
| ECUADOR       | 53.1 | 50   | 37   | 46.6 | 43.8 | 40.4 | 36.5 | 38   | 41.8 | 40.9 |
| GUATEMALA     | 43.5 | 39.9 | 37.5 | 37.5 | 35.1 | 38   | 37   | 40.4 | 39.9 | 39.9 |
| COLOMBIA      | 34.4 | 34.6 | 30.3 | 34.6 | 34.6 | 39.9 | 39.4 | 42.3 | 38.9 | 39.4 |
| HONDURAS      | 44.5 | 44.2 | 44.7 | 42.8 | 41.3 | 39.4 | 38.5 | 44.7 | 42.3 | 37.5 |
| PARAGUAY      | 50.7 | 36.1 | 29.8 | 33.7 | 39.9 | 34.6 | 35.6 | 33.7 | 37   | 37   |
| VENEZUELA     | 51.7 | 50.5 | 46.2 | 32.7 | 34.1 | 30.3 | 29.3 | 34.1 | 30.8 | 30.3 |
| HAITI         | 30.6 | 20.2 | 23.1 | 11.5 | 13.9 | 8.7  | 11.1 | 23.1 | 26.4 | 27.4 |
| CUBA          | 4.3  | 4.8  | 3.8  | 4.3  | 3.8  | 1.9  | 2.9  | 1    | 2.9  | 3.4  |

(\*) Corresponde a los 20 países con mayor población en la región.  
Fuente: Elaborado con datos de Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, Banco Mundial.

Tabla 10  
América Latina: Indicador de Control de la Corrupción\*  
(calificación de 0-100)

| País          | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| CHILE         | 86.4 | 86.9 | 91.7 | 91.7 | 85.9 | 91.3 | 90.3 | 90.8 | 90.3 | 87   |
| URUGUAY       | 70.4 | 80.6 | 76.2 | 78.6 | 79.6 | 76.7 | 80.1 | 79.6 | 82.1 | 83.6 |
| PUERTO RICO   | 85.9 | 79.6 | 86.4 | 85.9 | 82.5 | 82.5 | 83.5 | 74.3 | 71   | 71   |
| COSTA RICA    | 78.2 | 81.6 | 80.1 | 77.2 | 75.2 | 68.4 | 67   | 65.5 | 67.1 | 70   |
| BRAZIL        | 50.5 | 58.7 | 60.2 | 52.9 | 59.7 | 58.3 | 52.4 | 53.4 | 53.6 | 58.5 |
| CUBA          | 58.3 | 58.3 | 51.5 | 52.4 | 49   | 47.6 | 49   | 50   | 55.1 | 56   |
| EL SALVADOR   | 27.2 | 34   | 44.2 | 40.8 | 50.5 | 51   | 49.5 | 56.3 | 57   | 51.2 |
| COLOMBIA      | 34.5 | 27.2 | 35.4 | 39.8 | 42.7 | 51.5 | 53.9 | 53.9 | 52.2 | 50.2 |
| MEXICO        | 43.7 | 35.9 | 44.7 | 50   | 53.4 | 46.1 | 44.2 | 45.6 | 48.3 | 49.8 |
| PERU          | 54.9 | 48.5 | 49   | 51   | 55.3 | 46.6 | 45.1 | 50.5 | 49.3 | 49.3 |
| ARGENTINA     | 51   | 53.9 | 46.6 | 30.6 | 43.2 | 43.7 | 43.7 | 44.2 | 42   | 40.1 |
| BOLIVIA       | 18.9 | 40.3 | 35   | 22.3 | 22.3 | 23.3 | 25.2 | 36.4 | 39.1 | 38.2 |
| R. DOMINICANA | 36.4 | 37.4 | 41.7 | 41.7 | 35.9 | 36.4 | 30.6 | 31.6 | 30.4 | 31.9 |
| GUATEMALA     | 12.6 | 30.1 | 33   | 34.5 | 30.6 | 35.9 | 30.1 | 24.8 | 26.1 | 27.5 |
| ECUADOR       | 21.8 | 18.9 | 20.4 | 12.1 | 25.2 | 23.8 | 20.4 | 20.4 | 17.9 | 22.7 |
| NICARAGUA     | 49   | 23.8 | 19.9 | 35.9 | 40.8 | 43.2 | 35   | 27.7 | 22.7 | 21.3 |
| HONDURAS      | 16.5 | 31.1 | 28.2 | 25.2 | 29.1 | 28.2 | 31.1 | 25.2 | 30   | 20.8 |
| PARAGUAY      | 35   | 5.8  | 4.9  | 4.4  | 5.3  | 8.3  | 6.8  | 10.2 | 14   | 17.4 |
| VENEZUELA     | 22.8 | 19.9 | 30.1 | 8.7  | 9.7  | 14.6 | 14.6 | 14.6 | 9.7  | 9.2  |
| HAITI         | 13.1 | 3.9  | 3.9  | 0    | 0.5  | 2.9  | 1.5  | 3.4  | 4.3  | 6.8  |
| Promedio      | 43.4 | 42.8 | 44.2 | 41.8 | 43.8 | 44   | 42.7 | 42.9 | 43.1 | 43.1 |

(\*) Corresponde a los 20 países con mayor población en la región.

Fuente: Elaborado con datos de Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, Banco Mundial.

En lo referente al Control de la Corrupción, el indicador del Banco Mundial ratifica la baja efectividad de las instituciones de fiscalización en América Latina y en particular las mexicanas, cuyo indicador a 2008 reporta una caída de cuatro puntos con relación a 2003, donde alcanzó el máximo nivel del periodo. (Véase tabla 10).

Los recursos presupuestales destinados a la función de fiscalización en México entre 2000 y 2008 no reflejan un cambio trascendente en la erradicación de los altos índices de corrupción gubernamental, por el contrario muestran un indicador débil con una ligera mejoría con relación al primer año.

Los resultados agregados a nivel mundial de una muestra de países presentan los del indicador de Control de la Corrupción clasificados en seis percentiles de calificación, mostrando que países como Guinea Ecuatorial y Haití se encuentran ubicados en el primer percentil con una calificación del indicador menor a 10 lo que, según Banco Mundial, implicaría crisis de gobernanza al menos en este indicador.

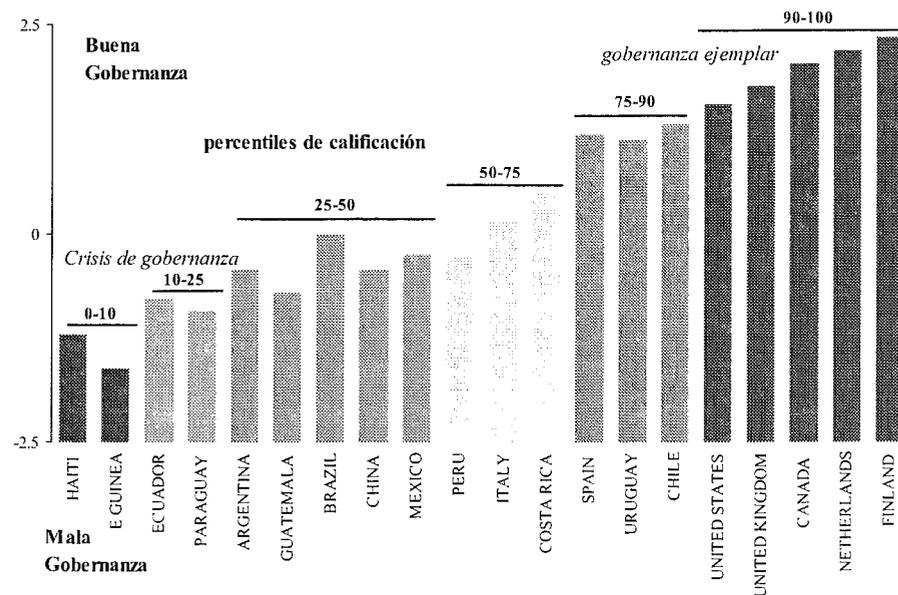
En una gobernanza ejemplar estarían ubicados los países del sexto percentil con una calificación del indicador superior a 90, entre ellos están Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Por su parte, México se ubicó en el tercer percentil con una calificación inferior a 50 junto con Argentina, China, Guatemala y Perú, países que habrían deteriorado su índice de control de la corrupción y que se encuentran localizados en un rango de baja calidad de las instituciones que gobiernan y administran los recursos de la nación.

Banco Mundial indica que la buena gobernanza es crucial para un adecuado manejo macroeconómico, promover el crecimiento, la competitividad y la inclusión.

En resumen, con la metodología de Banco Mundial, México en 2008 está "relativamente satisfactorio" en luz amarilla (D. Kaufmann), es decir, en el percentil de 50 a 75 del número total de países (212), en voz y rendición de cuentas y en eficacia del gobierno; en calidad regulatoria también está ubicado en ese rango aunque como país emergente como el caso chileno podría mejorar; en calidad de la aplicación del estado de derecho y en control de la corrupción "hay retos más importantes" donde México está ubicado en "luz naranja", tendiendo a roja, no hay una crisis pero sí un desafío.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Daniel Kaufmann (2007), Seminario Internacional Transparencia, Confianza Ciudadana e Instituciones. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

**Figura 5**  
**Banco Mundial: Control de la Corrupción 2008**



Entre 1998 y 2008 se observan mejoras en las seis dimensiones, sobretodo en voz y rendición de cuentas y control de la corrupción, pero en realidad ha habido estancamiento. Kaufmann señala que la transparencia en México ha avanzado más que el control de la corrupción, cuando se mejora la primera también se mejora la segunda y eso está muy claro con los indicadores de todo el mundo del Banco Mundial, no obstante, México está fuera de línea.

Para llegar al siguiente nivel hay que mejorar también en competitividad global, donde México no ha llegado a los niveles deseados.

Banco Mundial también identifica que en México existe un avance importante en transparencia institucional y económica, no obstante, en transparencia política hay rezagos por atender. México sale mucho más bajo en transparencia política cuyo índice se ve afectado por opacidades en la declaración de patrimonios, declaración de financiamientos de campañas políticas entre otras.

De una muestra de 200 países, México reportó una calificación que se ubica entre los primeros 15 lugares, pero en transparencia política ocupa el lugar 88.

Transparencia Internacional (TI), es la otra fuente de medición sobre el control de la corrupción.<sup>22</sup> Indica que los altos niveles de corrupción persistentes en países de bajos ingresos suponen un “desastre humanitario continuo”. La solidez de los mecanismos de control también se encuentra en riesgo en los países más ricos.<sup>23</sup> Independientemente de si se trata de países con altos o bajos ingresos, el desafío de controlar la corrupción exige instituciones sociales y de gobierno que funcionen adecuadamente. Los países más pobres suelen sufrir las negativas consecuencias de un Poder Judicial corrupto y un control parlamentario ineficaz.

Los países ricos, por su parte, muestran señales de reglamentación insuficiente del sector privado, en lo que respecta a superar el problema de los sobornos que estos pagan en el extranjero, así como un control débil de las instituciones y operaciones financieras.

Labelle, H. (2008), presidenta de Transparencia Internacional, señaló que detener la corrupción requiere de un riguroso control a través de los parlamentos, las autoridades de justicia, los medios de comunicación independiente y una activa sociedad civil. Cuando estas instituciones son débiles, la corrupción aumenta sin control, con consecuencias nefastas para la población común y, en un sentido más amplio, para la justicia y la igualdad en la sociedad.

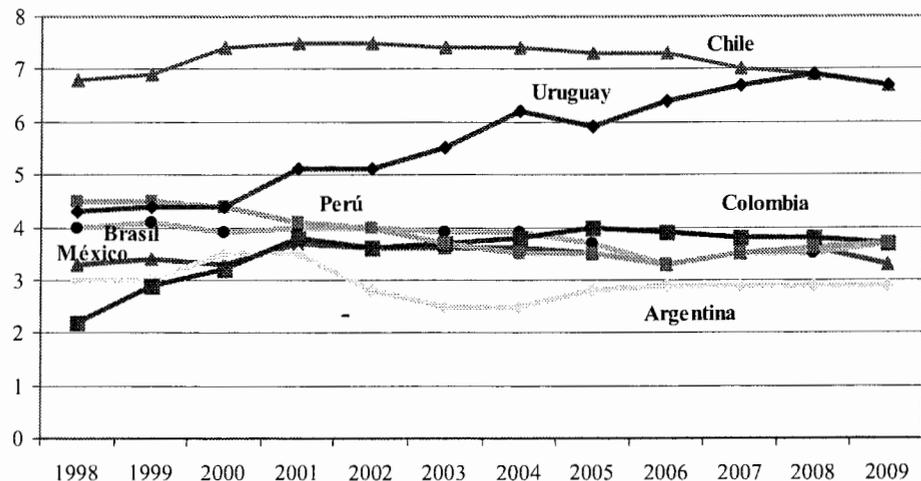
En todo el mundo, contar con instituciones de control más sólidas, marcos legales estrictos y una reglamentación más rigurosa permitirá garantizar niveles más bajos de corrupción, así como una participación más significativa de todos los miembros de la sociedad, resultados más contundentes en materia de desarrollo y una mejor calidad de vida para las comunidades marginadas.

La corresponsabilidad de los órganos de fiscalización superior es decisiva para controlar y disminuir los niveles de corrupción. Los índices de corrupción están también asociados a la eficiencia con la que se desempeñan dichos órganos, aun en países con bajos niveles de ingreso existen entidades de fiscalización que están logrando reducir la corrupción, y a su vez en países con mayor riqueza coexisten entidades de fiscalización débiles.

<sup>22</sup> Transparency International (2008). The global coalition against corruption.

<sup>23</sup> El índice de percepción de la corrupción (IPC) mide los niveles de corrupción en el sector público y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. El IPC clasifica 180 países en una escala de cero (muy corrupto) a diez (ausencia de corrupción).

Figura 6  
Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

Como lo muestra el gráfico anterior, México tiene un índice de corrupción (IPC) de los más altos dentro del grupo de países con mayores ingresos de América Latina, es decir, a pesar del mayor nivel de ingreso en el país la corrupción continua avanzando. Sin embargo países como Chile y Uruguay que generan un producto inferior al de México tienen de acuerdo con Transparencia Internacional un mejor IPC, incluso Colombia mejoró sensiblemente su IPC en los últimos once años.

Al comparar el IPC de TI con el Índice de Control de la Corrupción de Banco Mundial, se observan similitudes, prácticamente son calificaciones equivalentes. Con base en la más reciente medición (2009) de Transparencia Internacional, se confirma que el nivel de corrupción de México a través de los últimos 10 años es prácticamente el mismo e incluso ha empeorado.

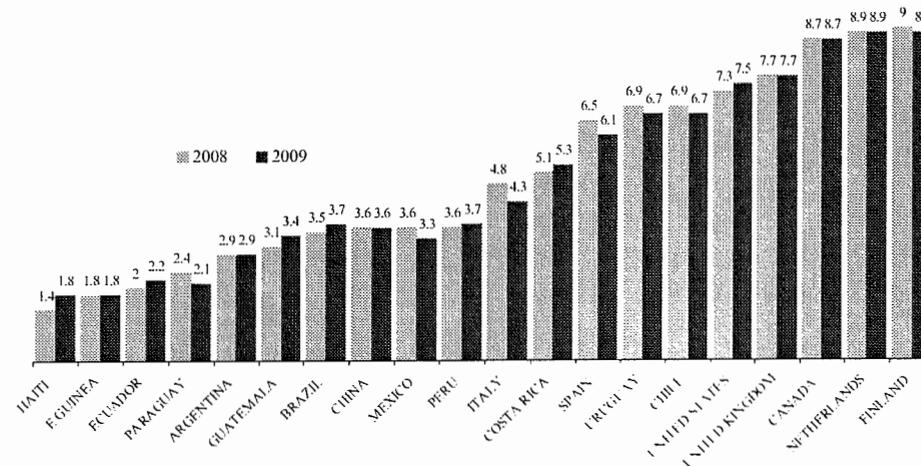
Los datos señalan que México obtuvo 3.3 puntos promedio en una escala del 1 al 10, quedando en América Latina por detrás de Chile (6.7), Uruguay (6.7), Puerto Rico (5.8), Costa Rica (5.3), Brasil (3.7) Perú (3.7), Colombia (3.7), Guatemala y El Salvador (3.4), y en el lugar 89 de los 180 países de la muestra.

El Barómetro Global de la Corrupción (2009),<sup>24</sup> una encuesta de opinión pública difundida por Transparency International (TI), también muestra que el sector

<sup>24</sup> El Barómetro es una encuesta sobre el tema de la corrupción que se aplica a más de 73,000 encuestados en 69 países y territorios.

privado utiliza el soborno para influir en las políticas públicas, las leyes y las reglamentaciones. La encuesta también comprobó que, además del alto nivel de corrupción percibido en los partidos políticos, el parlamento o cuerpo legislativo y la administración pública, las medidas gubernamentales para combatir la corrupción suelen ser consideradas inefectivas.

Figura 7  
Índice de Percepción de la Corrupción 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

De las conclusiones de ediciones anteriores del Barómetro, se obtuvo que el 68% de los encuestados consideró a los partidos políticos como corruptos. Detrás de los partidos políticos se ubican la administración pública y el Poder Legislativo, percibidos por el 63 y el 60% de los encuestados respectivamente como corruptos.

La institución Fundar (2009)<sup>25</sup> ha generado entre 2001 y 2009 el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTTP).<sup>26</sup> En los resultados obtenidos para 2009, Venezuela, Guatemala y Ecuador fueron los países peor evaluados, en contraste, sólo Costa Rica reportó calificación aprobatoria. Con relación a 2005, México registró un retroceso de cuatro puntos porcentuales en la calificación global -cayó de 54 a 48%- y la de 2009 es la más baja desde que inició el estudio en 2001. El área más crítica, en México y en Latinoamérica, es la participación ciudadana.

<sup>25</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

<sup>26</sup> Para 2009, la encuesta se envió a 149 expertos censados en México, de los cuales contestaron 77. Ello representó una cobertura del 52%.

*Fundar* en uno de sus comunicados de prensa de 2007<sup>27</sup> consideró que en México, a pesar de que el marco legal es prácticamente el mismo no ha mejorado en su objetivo de generar una verdadera Transparencia Presupuestaria, lo que confirma los resultados de las revisiones de la ASF en los cuales se observa una elevada discrecionalidad por parte de la SHCP en el manejo presupuestario al margen de las determinaciones del Congreso, situación que tiende a erosionar la confianza institucional.

Los aspectos críticos que se señalan en estas evaluaciones son la ausencia de mecanismos para promover la participación ciudadana, y la falta de contrapeso del Poder Legislativo en las decisiones de modificación del presupuesto durante el ejercicio –especialmente a la luz del elevado monto de ingresos excedentes, que permiten al Ejecutivo Federal contar con cientos de miles de millones adicionales– y una creciente falta de confianza en el órgano de control interno (la Secretaría de la Función Pública), que se puede explicar en parte por la falta de acciones concretas de combate a la corrupción y en parte por el limitado marco legal con el que opera, y el escaso uso de sus facultades legales de sanción directa.

*Fundar* señaló en su informe que la ciudadanía de México no confía en sus procesos presupuestarios, y a cinco ediciones del estudio las brechas entre países persisten. Indicó también que hay países en los que no hay indicios de cambio, o bien persiste la desconfianza. Ello sugiere la falta de voluntad política por parte de los gobiernos con las calificaciones más bajas para llevar a cabo acciones estructurales e institucionales concretas encaminadas a abrir los procesos presupuestarios.

Los resultados del estudio de 2007 y de 2009, destacan los aspectos críticos de la transparencia en México:

- (i) la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus preferencias y opiniones durante el proceso presupuestario
- (ii) la falta de contrapeso por parte del Poder Legislativo en las decisiones para modificar el presupuesto durante el ejercicio –principalmente ahora que los ingresos excedentes han permitido al ejecutivo federal contar con montos considerables a reasignar cada año– y,
- (iii) la creciente falta de confianza en la Secretaría de la Función Pública.

<sup>27</sup> *Fundar* (noviembre de 2007), Comunicado de Prensa No. 71.

Tabla 11  
Índice de Transparencia Presupuestaria en México  
-porcentaje de respuestas positivas-

| Concepto                                      | 2003        | 2005        | 2007        | 2009      |
|---|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Información criterios macroeconómicos         | 64          | 54          | 48          | 48        |
| Atribuciones y participación del Legislativo  | 37          | 52          | 48          | 37        |
| Capacidades órgano de control externo (ASF)   | 38          | 36          | 43          | 34        |
| Calidad de la información                     | 41          | 41          | 32          | 31        |
| Fiscalización del presupuesto                 | 41          | 32          | 31          | 23        |
| Oportunidad de la información                 | 24          | 24          | 27          | 21        |
| Información sobre deuda                       | 37          | 29          | 27          | 25        |
| Asignación presupuesto en base a resultados   | 29          | 27          | 24          | 16        |
| Responsabilidad niveles de gobierno           | 18          | 32          | 23          | 13        |
| Rendición de cuentas                          | 31          | 27          | 22          | 18        |
| Control funcionarios                          | 31          | 20          | 22          | 16        |
| Contraloría interna (SFP)                     | 18          | 27          | 17          | 10        |
| Cambios al presupuesto en el ejercicio        | 36          | 27          | 14          | 21        |
| Participación ciudadana                       | 16          | 11          | 10          | 5         |
| <b>Índice de Transparencia Presupuestaria</b> | <b>50.4</b> | <b>53.8</b> | <b>49.7</b> | <b>48</b> |

Fuente: Elaborado con datos de índice latinoamericano de transparencia presupuestaria.

Los avances alcanzados en 2007, se perdieron en 2009, lo que muestra un escenario muy negativo en general. La valoración de las atribuciones de los legisladores para modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo durante la discusión, y la valoración positiva de la confiabilidad y el desempeño del Órgano de Control Externo, la Auditoría Superior de la Federación, junto con las capacidades del órgano de control interno, sufrieron un retroceso en la evaluación de 2009.

En México, en especial, destaca la confianza en la Auditoría Superior de la Federación, que en 2007 había registrado un avance positivo de 17 puntos porcentuales con relación a 2005; no obstante, esos mismos puntos los perdió en la evaluación de 2009.

La disminución sensible en las capacidades fiscalizadoras de la ASF, muestra que los rangos de respuestas obtenidos continúan siendo poco satisfactorias: 38% en 2003, 36% en 2005, 43% en 2007 y 34% en 2009, muy por debajo de la línea aprobatoria. Asimismo, la confianza en la Secretaría de la Función Pública registró un decremento de 17% en 2007 a 10% en 2009.

Debe señalarse, respecto de la función de fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación, que ha sido insuficiente debido a que predomina en su tarea más un enfoque de alcanzar metas cuantitativas que concentrarse en temas cualitativos de orden nacional.

A pesar de que se observan esfuerzos importantes en la revisión de algunos temas presupuestales críticos, la transparencia continua teniendo obstáculos principalmente en el manejo discrecional de ingresos excedentes provenientes del petróleo, en la concentración de una excesiva centralización y control del presupuesto de la SHCP; en la dilución de recursos canalizados a estratos de bajos ingresos del sector agropecuario; en el destino y administración de asignaciones presupuestales a fideicomisos y sindicatos, entre otros.

Un elemento esencial en la fiscalización integral del presupuesto está centrado en las atribuciones legales y las capacidades técnicas que posea el órgano de control externo para llevar a cabo su misión institucional. En principio, los órganos de control externo fortalecen la rendición de cuentas horizontal y pretenden garantizar la efectiva división de poderes a través de la evaluación del gasto y de sus recomendaciones.

Para cuantificar esta variable el estudio se basó en cuatro preguntas:

- La contraloría externa es confiable?
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción?
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto?
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal?

En estas variables de nuevo sobresale la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRC). Esta institución tiene un peso predominante en la rendición de cuentas y en la transparencia del manejo de recursos públicos. La CGRC es el principal responsable de que este país centroamericano sea el primero entre los países que son evaluados en esta edición del estudio.

Destaca también México, país que de hecho obtiene para la pregunta que evalúa la confiabilidad de este órgano una de sus pocas calificaciones aprobatorias (63%) en 2007, no obstante para 2009 la calificación es reprobatoria. En el contexto mexicano, la Auditoría Superior de la Federación ha sido uno de los actores que, desde que fue creado en 2000, ha incrementado relativamente su prestigio gracias a la imparcialidad con la que actúa y al aumento creciente de la calidad de la información contenida en sus reportes.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> ILTP, 2009.

Tabla 12  
Capacidad del órgano de control externo  
Calificación de 0 a 100%

|  | Costa Rica |      | Colombia |      | México |      | Perú |      | Argentina |      |
|--|------------|------|----------|------|--------|------|------|------|-----------|------|
|  | 2003       | 2007 | 2003     | 2007 | 2003   | 2007 | 2003 | 2007 | 2003      | 2007 |
| Confiabilidad del órgano de control externo  | 65         | 75   | 41       | 58   | 42     | 45   | 8    | 16   | 24        | 20   |
| Contribución del órgano de control a combatir la corrupción  | 46         | 39   | 32       | 55   | 29     | 31   | 9    | 6    | 20        | 12   |
| El órgano de control verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto | 29         | 28   | 31       | 51   | 34     | 32   | 9    | 5    | 15        | 21   |
| El órgano de control tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal                                     | 44         | 47   | 55       | 63   | 45     | 36   | 22   | 17   | 28        | 33   |
| Capacidad del órgano de control externo  | 46         | 45   | 40       | 57   | 38     | 36   | 12   | 11   | 21        | 21   |

Fuente: Elaborado con información del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Deben destacarse también los resultados arrojados por el estudio en materia de fiscalización del presupuesto y de rendición de cuentas. Entre 2003 y 2009 ambos indicadores cayeron 17 y 13 puntos porcentuales, respectivamente, lo que denota el grado de fragilidad con que operan los órganos de fiscalización en México.

En contraste, de acuerdo al cuadro anterior, en la confiabilidad de la ASF, las respuestas de los encuestados mejoraron en gran medida de 45% en 2005 a 63% en 2007, pero se observa un retroceso a 46% en 2009. Las percepciones que resultaron positivas en torno a la ASF se explican por el trabajo de documentación de irregularidades realizado por el órgano de fiscalización y que ha sido difundido públicamente.

Sin embargo, los expertos consultados no consideran que las recomendaciones de la contraloría externa hayan contribuido a combatir la corrupción, ya que solamente 29% en 2007 y 22% en 2009 tienen una percepción positiva al respecto.<sup>29</sup>

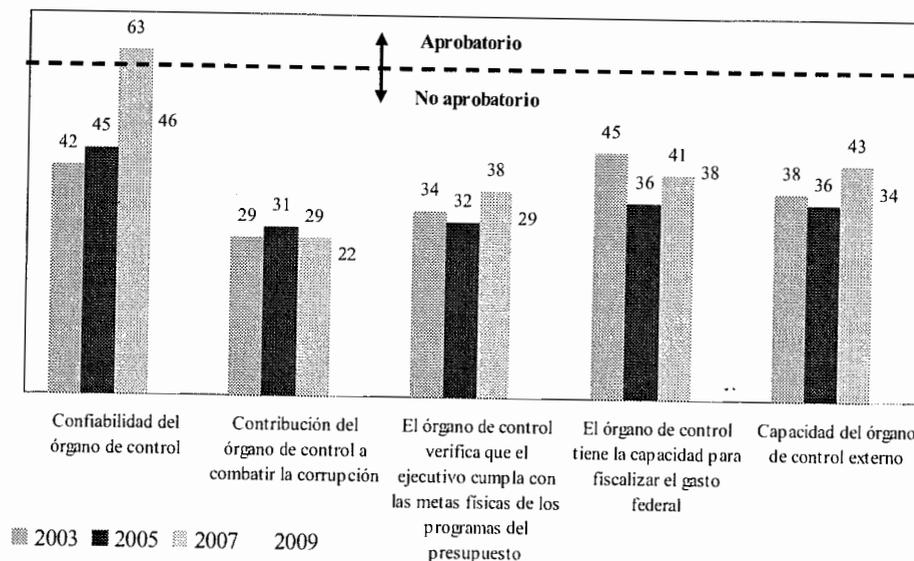
De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), en México el órgano de control externo (ASF) resulta no aprobado en su capacidad de fiscalización al fluctuar las respuestas de los expertos entre 38% y 34% como positivas en 2003-2009. En los cuatro años de calificación, de todos los componentes, la confiabilidad del órgano de control fue el único indicador con calidad aprobatoria en 2007 con 63%.

Cabe destacar, que la efectividad y contribución de la ASF para combatir la corrupción fue la peor calificada por el ILTP al fluctuar en esos cuatro años entre 22% y 31%. Los demás componentes también muestran una calificación reprobatoria.

La recomendación más importante realizada por ILTP abarca todos los aspectos del proceso presupuestario y las condiciones de transparencia presupuestaria en el país. Es necesario reformar integralmente el marco legal del proceso presupuestario. De hecho, lo más probable es que en los próximos años se aprueben reformas importantes al marco legal, toda vez que se han discutido y dictaminado ya una amplia variedad de iniciativas, y hay un dictamen pendiente de reforma integral en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

<sup>29</sup> Fundar, ILTP (2009). Resultados para México.

Figura 8  
México: Componentes de la Capacidad del Órgano de Control Externo Calificación de 0 a 100%



Fuente: Elaborado con datos de Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

El estudio del ILTP recomienda incorporar a estas reformas los mecanismos necesarios para garantizar la participación ciudadana, fomentar más claramente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, fortalecer la capacidad de sanción del órgano de auditoría, crear las bases de un marco presupuestario de mediano plazo y fomentar la evaluación integral del gasto público no sólo su fiscalización promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y un análisis del impacto de las políticas públicas, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales, que cada vez erogan una mayor proporción de los recursos.

Una de las grandes fallas del sistema presupuestario en México ha sido la incapacidad de las instituciones para aplicar la ley cuando se cometen irregularidades. Se ha señalado la incapacidad que tiene la propia Auditoría Superior para sancionar las faltas cometidas por los funcionarios públicos. Es decir, las regularidades se encuentran y se documentan y, posteriormente, las dependencias encargadas de sancionar no aplican las multas, ni inhabilitan a los funcionarios responsables de las irregularidades.

Para promover una rendición de cuentas eficaz, por contraste, es necesario reformar el marco legal a fin de restar la autoridad de sanción a las Secretarías

de Hacienda (que multa) y de la Función Pública (que inhabilita), y facultar a la Auditoría Superior para hacerlo. De lo contrario, seguiremos teniendo un marco legal en el cual el Poder Ejecutivo es el último y único responsable de sancionar al Poder Ejecutivo en casos de corrupción e irregularidades administrativas.

Si no se desea transferir la autoridad a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), podría pensarse en crear una fiscalía especial a cargo del Poder Judicial para casos de corrupción, o bien establecer nuevas y elevadas sanciones a los funcionarios que, faltando a su responsabilidad, castiguen las irregularidades cometidas.

En cualquier caso, lo que sí es indispensable es que estas reformas establezcan y delimiten claramente las funciones en la ley, y establezcan claramente los mecanismos de sanción, a fin de evitar retrasos e intervención por parte del Poder Judicial ante la falta de claridad. Se requiere de una reforma al marco legal que prevea un órgano de sanción, preferentemente externo al Ejecutivo, con capacidades efectivas de sanción e instancias judiciales de apelación.

Existen otros indicadores generados por diversas instancias, que también dan cuenta de los rezagos y debilidades que enfrenta el país en áreas vinculadas con la fiscalización superior o en donde ésta puede contribuir de manera decisiva a superarlos.

Según la OCDE, México ocupa el lugar 28 de una muestra de 30 países en tardanza de la revisión de la Cuenta Pública.

Por otro lado, el Foro Económico Mundial ubica al país en el lugar 60 en competitividad económica de una muestra de 133 naciones, el 74 en educación superior, el 71 en preparación tecnológica, el 68 en infraestructura, el 65 en educación primaria y salud, y el 48 en estabilidad macroeconómica.

En otros indicadores, México ocupa el lugar 129 en delincuencia organizada, y en costos para los negocios por delincuencia y violencia, el 124 en fiabilidad de los servicios de policía; estamos en el lugar 71 en infraestructura global y en el 88 en calidad de suministro de electricidad; en el lugar 89 en mortalidad infantil, el 115 en calidad de educación primaria y el 125 en matemáticas y ciencias, el 120 en costos de la política agrícola y el 114 en participación femenina en la fuerza laboral, entre otros datos.

Tabla 13

| MÉXICO EN EL ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD DEL FORO ECONÓMICO MUNDIAL 2007-2010 |                                 |         |         |
|---|---------------------------------|---------|---------|
| CONCEPTO  | No. DE PAÍSES ANALIZADOS Y AÑOS |         |         |
|   | 131                             | 134     | 133     |
|   | 2007-08                         | 2008-09 | 2009-10 |
| 1. Desvío de fondos públicos  | 60                              | 95      | 100     |
| 2. Confianza del público en los políticos   | 91                              | 98      | 94      |
| 3. Carga de la regulación gubernamental   | 112                             | 121     | 117     |
| 4. Delincuencia organizada  | 120                             | 127     | 129     |
| 5. Fiabilidad de los servicios de policía   | 119                             | 124     | 124     |
| 6. Calidad de carreteras  | 59                              | 66      | 57      |
| 7. Calidad de suministro de electricidad  | 82                              | 87      | 88      |
| 8. Mortalidad infantil  | 75                              | 77      | 89      |
| 9. Calidad de educación primaria  | 95                              | 116     | 115     |
| 10. Calidad del sistema educativo   | 92                              | 109     | 115     |
| 11. Calidad de matemáticas y ciencias   | 113                             | 127     | 127     |
| 12. Eficacia de la política anti-monopolio  | 77                              | 92      | 89      |
| 13. Costos de la política agrícola  | 105                             | 105     | 120     |
| 14. Rigidez del empleo  | 63                              | 99      | 102     |
| 15. Prácticas de contratación y despido   | 75                              | 91      | 106     |
| 16. Participación femenina en la fuerza laboral                                   | 112                             | 115     | 114     |
| 17. Disponibilidad de capital de riesgo   | 86                              | 99      | 98      |
| 18. Usuarios de internet  | 59                              | 63      | 73      |
| 19. Usuarios de telefonía móvil   | 69                              | 80      | 89      |
| 20. Disponibilidad de científicos e ingenieros                                    | 96                              | 105     | 94      |

Fuente: The global competitiveness report, World Economic Forum, Suiza, 2001-2009.

Los indicadores descritos en esta sección son contundentes y dan cuenta del por qué al interior del país persiste la demanda social por mejorar la calidad de la oferta de los servicios públicos, mejorar las políticas públicas, reducir el dispendio, abatir la impunidad, e identificar y combatir decisivamente la corrupción.

De ahí que debemos reconocer la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales en el sistema de fiscalización superior, en el órgano técnico encargado de llevarlo a cabo y en los resultados que se han obtenido, de tal forma que dispongamos no sólo de un instrumento de evaluación de la acción estatal, sino de un coadyuvante, un asesor, un impulsor de un gobierno más eficiente, que apoye en el diseño y reorientación de políticas públicas de desarrollo económico y social, alerte sobre posibles riesgos y en pocas palabras, que sea más útil para el trabajo legislativo y para disponer de información que nos permita enfrentar los retos del país y elevar la calidad de vida de los mexicanos.

### 3.4 Retos de la fiscalización superior

En nuestra visión, los retos que enfrenta la fiscalización superior deben ir de la mano con los grandes desafíos del país, a fin de que provea elementos para generar condiciones de mayor calidad de vida entre la población.

Enfrentamos condiciones económicas y sociales que configuran la dimensión de estos desafíos. En el último cuarto de siglo, de 1982 a 2008, la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de apenas 2%, con lo que el PIB por habitante prácticamente se estancó, la lucha de combate a la pobreza no tuvo los resultados esperados y, en cambio, el país perdió presencia en el mundo.

Es claro que el deterioro de los indicadores de competitividad de México refleja esa pérdida, pero nos alerta sobremanera pues en un mundo globalizado como el actual, no se puede crecer si no se es competitivo. La caída de la participación de nuestras exportaciones dentro de las importaciones de Estados Unidos es un indicador de que México está siendo desplazado en el mercado internacional.

Seguimos teniendo fuertes rezagos sociales y desequilibrios regionales: mientras la mayoría de las viviendas en el DF disponen de drenaje (98%), en Chiapas más de la mitad de las viviendas carece de ese servicio. En Aguascalientes 97% de las viviendas cuenta con el servicio de agua potable, en tanto que en Guerrero 27 de cada cien carecen de él.

El gasto total en educación en México -que ronda el 7% del PIB- se encuentra entre los mayores niveles de los países industrializados, sin embargo, en lectura, matemáticas y ciencias, México es el país con peores calificaciones dentro del grupo de países miembros de la OCDE.

Destinamos al campo uno de los mayores presupuestos de los países de América Latina, pero a pesar de ello los indicadores de productividad y rendimiento por hectárea de los principales cultivos nos ubican en los últimos lugares.

En el sector financiero, la proporción de créditos que el sector bancario dedica a la industria y al comercio es una de las más bajas en el continente americano.

De frente a la situación actual del país, la fiscalización superior no puede quedarse ajena o actuar de manera marginal, sino que debe sumarse al propósito de:

- Alcanzar un crecimiento económico sustentable, para garantizar empleos suficientes y bien remunerados y abatir los niveles de pobreza, desigualdad social y desequilibrio regional;
- Prevenir áreas de alto riesgo y situaciones de crisis como la que padecemos en la actualidad;
- Tener acceso generalizado a servicios de calidad en la educación, la salud y la seguridad social;
- Contar con seguridad pública e impartición de justicia efectivas y oportunas;
- Garantizar una solidez estructural en las finanzas públicas y calidad del gasto;
- Asegurar la sustentabilidad del medio ambiente y de los recursos naturales.

La idea central que no debemos conformarnos con una fiscalización que se constriña a revisar la Cuenta Pública, sin que haya mejoras tangibles para la población en aspectos centrales como la actividad productiva, la pobreza, el empleo, la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad pública, etcétera.

Estudios internacionales demuestran la factibilidad de que la fiscalización sea relevante en las agendas nacionales, pues cuando existe un sistema eficiente de fiscalización superior, se genera un conjunto de incentivos que impacta sobre los niveles de calidad del gasto público, la efectividad de las políticas públicas y la eficiencia del quehacer gubernamental. Además, una fiscalización eficiente genera también dividendos a la gobernabilidad, ya que los resultados efectivos nutren la confianza de la población hacia sus gobiernos.

### 3.5 Instrumentos y propuestas para enfrentar los retos

Desde nuestro punto de vista, requerimos inicialmente de un trabajo de fortalecimiento de las instituciones involucradas, pero de una participación de todos los actores en varios temas de una agenda que, por supuesto, es ambiciosa, pero que debe considerarse para el mediano plazo.

La propuesta de avanzar en materia de fiscalización superior en el país, implica reflexionar sobre una nueva estrategia, a partir de la revisión de nuestra propia experiencia y la consideración crítica de las experiencias internacionales exitosas en la materia.

Algunas propuestas específicas son las siguientes:

- a) *Transformar el enfoque actual de fiscalización superior.* Debemos pensar en un modelo que tenga una visión integral y estructural, y que privilegie la evaluación de los temas fundamentales, planes y programas, a la luz de la información proveniente de la Cuenta Pública Federal y de otras fuentes certeras y confiables.

La fiscalización superior debe trascender la parte sola de la gestión financiera y evaluar de manera integral a los entes públicos, que considere su cumplimiento programático presupuestal, su desempeño e impactos de sus políticas, así como su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

En esta visión integral, es importante también identificar las áreas de alto riesgo para determinar acciones preventivas que eviten situaciones de crisis económicas, ambientales o de salud.

En este nuevo esquema debe transitarse en definitiva hacia una fiscalización que ofrezca evaluaciones de mayor integralidad, y que se alejen del criterio de privilegiar la cantidad de auditorías por sobre la calidad de las mismas. La fiscalización debe ser selectiva y estratégica y estar orientada al desempeño institucional y la calidad del gasto.

- b) *Garantizar la vinculación de la fiscalización con la presupuestación y la planeación del desarrollo.* Durante los años recientes se han dado pasos importantes para hacer que la fiscalización pueda proveer de datos que permitan retroalimentar el proceso de planeación-programación y presupuestación; sin embargo, hasta ahora no ha sido del todo posible y las recientes reformas que acortaron los tiempos para la presentación de la Cuenta Pública y su revisión si bien son un paso importante, son insuficientes para ese objetivo.

Adicionalmente, hasta ahora la fiscalización no ha podido garantizar que la revisión de la Cuenta Pública trascienda a evaluaciones sobre el cumplimiento de los objetivos y estrategias que se establecen en los planes de desarrollo, situación incongruente si se considera que es la Cámara de Diputados la responsable de aprobar los recursos para financiar dichos planes, así como los programas sectoriales que derivan de ellos.

- c) *La fiscalización como un generador de información estratégica, certera, relevante y oportuna.* Para incidir en el mejoramiento de la calidad del

gasto público, es indispensable disponer de información relevante y oportuna que identifique las fallas y los problemas en la asignación y ejercicio de los recursos, información estratégica para toma de decisiones.

El Congreso y de manera específica la Cámara de Diputados, deben disponer oportunamente de la información y de las recomendaciones del órgano de vigilancia sobre el desempeño del gobierno y los resultados de sus programas, para incidir en una mejor asignación del presupuesto y del control del mismo, y para legislar sobre todos los campos de actuación de la administración pública.

- d) *Optimizar la coordinación y colaboración de la ASF con órganos de fiscalización y agentes involucrados.* El espíritu del artículo 79 constitucional asigna a la fiscalización superior el liderazgo para coordinar acciones, dictar las directrices, criterios y reglas, y para asumir la capacidad de convocatoria, con base en su credibilidad ante la sociedad y la certeza jurídica de su actuación.

Mucho de la efectividad de la fiscalización superior radica en la coordinación eficaz de la ASF con el resto de las entidades de fiscalización, incluidas las entidades de fiscalización superior de las Legislaturas Locales, así como con las entidades regulatorias y de control sectorial (CNBV, Banxico, CONDUSEF, Comisión Reguladora de Energía, entre otras). La aspiración es minimizar el costo de la fiscalización y maximizar sus beneficios en términos del uso adecuado de los recursos y los beneficios para la población.

- e) *Perfeccionar el marco jurídico de la fiscalización superior.* El marco jurídico de la fiscalización superior ha sido actualizado y perfeccionado desde las reformas constitucionales de 1999 y más recientemente con las de 2008, la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A pesar de ello, persisten lagunas que aquí hemos señalado, ambigüedades y complejidades que limitan el alcance de los instrumentos de fiscalización en el combate efectivo de la corrupción y la mejora de la calidad del gasto público.

Se requiere de un marco jurídico que enfatice la fiscalización de alto impacto y la calidad del gasto público; que incluya expresamente a

todas las entidades públicas y privadas que ejerzan o administren recursos públicos, así como a todas las áreas involucradas, incluyendo las de carácter financiero.

Un marco legal que brinde autoridad al órgano fiscalizador, pero también certeza jurídica a los fiscalizados. Debemos aspirar a una entidad que goce de reconocimiento entre quienes revisa, pero también el beneplácito de la población a la que se rinde cuentas.

- f) *Reorganización de la Auditoría Superior de la Federación.* Una transformación del esquema actual de fiscalización superior no puede concebirse sin una reorganización del órgano técnico responsable de llevarla a cabo, renovando sus enfoques y calidad de actuación.

La velocidad con que ha evolucionado el marco jurídico e instrumental de la fiscalización, han rebasado la poca adaptación de la estructura de la Auditoría Superior de la Federación, que actúa bajo efectos inerciales de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda.

Estamos convencidos de que con el actual esquema de fiscalización, por mucho que avancemos, sus aportes serán marginales. Se trata, por supuesto, de aprovechar mucho de lo bueno que se tiene, pero definitivamente habrá que avanzar en una nueva organización, adaptada a esquemas sectoriales o funcionales en sustitución del actual que funciona por tipo de auditorías. La evaluación integral de las entidades estratégicas exige del conocimiento sectorial especializado y de la conformación de cuadros técnicos multidisciplinarios.

- g) *Formar cuadros de especialistas.* Debemos avanzar hacia renovados esquemas de capacitación y formación de especialistas en fiscalización, que cuenten con el conocimiento técnico suficiente para seleccionar, efectuar y dictaminar evaluaciones integrales que pongan énfasis en el desempeño de las dependencias y entidades fiscalizadas.

La experiencia ha demostrado que diversos entes auditados han llamado la atención sobre la falta de conocimientos especializados en diversos procesos que son revisados, de tal manera que la utilidad de sus recomendaciones se vuelve marginal.

- h) *Evaluar los resultados de la fiscalización superior.* La importancia y efectos del trabajo de la Comisión de Vigilancia para mejorar diversos campos de la fiscalización superior, demuestran la relevancia de la evaluación de sus resultados.

La nueva Ley de Fiscalización rescata el espíritu de esta propuesta al establecer la trascendencia de la evaluación para mejorar la gestión y el desempeño de los entes auditados. Corresponde ahora diseñar y poner en práctica los mejores métodos para que esta herramienta fortalezca aún más a la fiscalización.

- i) *Ampliar el rol de la sociedad civil.* En un esquema renovado de fiscalización, debe promoverse un rol más activo y sistemático, en el que tengan cobertura de comunicación clara y expedita, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y las instituciones académicas, entre otros, para que puedan realizar denuncias de irregularidades, ineficiencias y actos de corrupción, así como estudios y propuestas encaminados a mejorar y modernizar el sistema de fiscalización superior mexicano. La Ley de Fiscalización define este esquema como una Contraloría Social a la cual deberemos darle fuerza y operatividad.
- j) *Optimizar el uso de las tecnologías de información.* Estas tecnologías son el punto de referencia del siglo XX y el principal rasgo del inicio del siglo XXI. La difusión y el uso de sus herramientas han permitido a la sociedad incrementar la productividad en la industria, en la agricultura, en los servicios y ha revolucionado la gestión y pueden ser una poderosa herramienta para instrumentar una fiscalización de mayor alcance y efectividad.

## Capítulo IV

# Propuesta de un programa para la construcción de una fiscalización de vanguardia

**E**n el escenario actual que vive el país, se requiere de un órgano fiscalizador moderno y eficiente, que acompañe la renovación de su marco jurídico con un proceso de modernización institucional.

El punto de arranque de un nuevo diseño institucional para México tiene que ver con el propósito de construir una Fiscalización Sustantiva, basada en la formulación de un Sistema Integral de Planeación de la Fiscalización Federal (SIPFF) que incluya una perspectiva de corto, mediano y largo plazo y que capture la visión del país que se quiere modelar por lo menos para el primer cuarto del siglo XXI.

Por su envergadura, es una tarea singularmente compleja y difícil, pero socialmente rentable. Se han dado pasos firmes para la consecución de esta importante tarea. Para seguir caminando en ese rumbo deben unirse los esfuerzos de la totalidad de los órganos de fiscalización, los cuerpos técnicos y los legisladores para hacer realidad las reformas que se necesitan, porque estoy convencido que las instituciones de fiscalización son instrumentos idóneos y valiosos para promover el desarrollo económico y social que el país demanda.

### 4.1 Filosofía de la propuesta

La propuesta de transformación de la fiscalización que se propone en este trabajo, asume la filosofía siguiente:

- El Congreso debe seguir teniendo un papel clave en la rendición de cuentas respecto al uso de los recursos públicos.
- Integra una visión de corto, mediano y largo plazo, bajo un contexto de gradualismo firme y consistente (transformaciones secuenciales no simultáneas del proceso fiscalizador).
- Distingue la independencia necesaria de la falsa autonomía que debe tener el órgano fiscalizador.
- Asume que los órganos autónomos incluyendo el banco central rindan cuentas de manera efectiva y no formal.
- Considera indispensable una reforma profunda al marco institucional.
- Asume la necesidad de modernizar estructuralmente al órgano de fiscalización.
- Pone énfasis en la contribución al crecimiento y en la calidad de los indicadores para medir el desempeño y reorientar las actividades sustantivas de los entes públicos.
- Propone una nueva y radical agenda para medir con rigor las condiciones estructurales de la economía y someter a crítica implacable y constructiva la calidad de los supuestos detrás de las políticas públicas y de los programas (*fiscalización sustantiva*).
- Considera un nuevo papel activo para los entes fiscalizadores.
- Pone como centro de su actividad fiscalizadora verificar el beneficio tangible a la sociedad de las acciones públicas.

El plan que se propone para elaborar el diseño institucional del Sistema Nacional de Fiscalización Sustantiva (SNFS) que requiere el país, sigue cuatro fases temporales claramente definidas, que corresponden, aunque no linealmente, a acciones de fiscalización de corto, mediano y largo plazo.

#### 4.2 Fundamentos del nuevo enfoque

La fiscalización superior tiene como objetivos fundamentales, el uso racional y eficaz de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, los cuales

son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas

Estos objetivos, para ser útiles deben traducirse en logros tangibles de la acción pública, que puedan ser medidos con el rigor técnico adecuado, que orienten de manera estratégica las decisiones de los legisladores, que corrijan con atinencia errores en el funcionamiento y aplicación de los recursos, y que informen de manera oportuna de los riesgos de las políticas públicas.

Respecto a esto último, la fiscalización y los encargados de ejecutarla deben evaluar de manera crítico-constructiva, la calidad de la aplicación de los recursos de los entes ejecutores de gasto, la coherencia de los programas, y los mecanismos de control; la identificación oportuna de los cambios en las tendencias económicas, sociales, demográficas y ecológicas, que afecten la viabilidad de los programas gubernamentales y de las políticas públicas.

Además del proceso de identificación de los riesgos de las acciones de políticas públicas, los entes fiscalizadores deben ser capaces de diseñar mecanismos eficientes para dar un seguimiento actualizado de la creciente complejidad de las operaciones del gobierno, de su mayor interdependencia, a efecto de poder anticipar los nuevos riesgos sistémicos que los mercados globalizados están generando por la vertiginosidad actual de los cambios económicos, sociales y políticos.

Este seguimiento, tiene que basarse necesariamente en las nuevas tecnologías de la información y en los instrumentos más refinados del control gubernamental. Asimismo, debe tomar en cuenta los avances en las distintas disciplinas sociales, que se enfocan a explicar el comportamiento social: como la antropología social, la sociología convencional, la criminología sofisticada de investigación del delito de cuello blanco, la psicología conductual, la psicología y sociología experimentales, la teoría de la administración pública basada en la racionalidad limitada (*bounded rationality*), la teoría empírica de la organización industrial, y los avances de las ciencias sociales cuantitativas entre otras.

Bajo este nuevo enfoque, el auditor debe estar entrenado además del dominio técnico de su disciplina y especialidad, en la comprensión del marco social y económico global en que operan el gobierno y los mercados privados, en los avances generales sobre el uso y eficacia de las tecnologías de información, y disponer de una capacidad constantemente afinada para detectar creativamente y con aguda percepción las formas más relevantes y sofisticadas en que se despliega la corrupción sistemáticamente organizada (fenómeno considerado la

plaga de la economía global del siglo XXI). Tales son los propósitos del nuevo enfoque fiscalizador estratégico.

### 4.3 Objetivos del Programa

Los objetivos estructurales de la fiscalización del futuro que estamos visualizando son, a grandes rasgos, los siguientes:

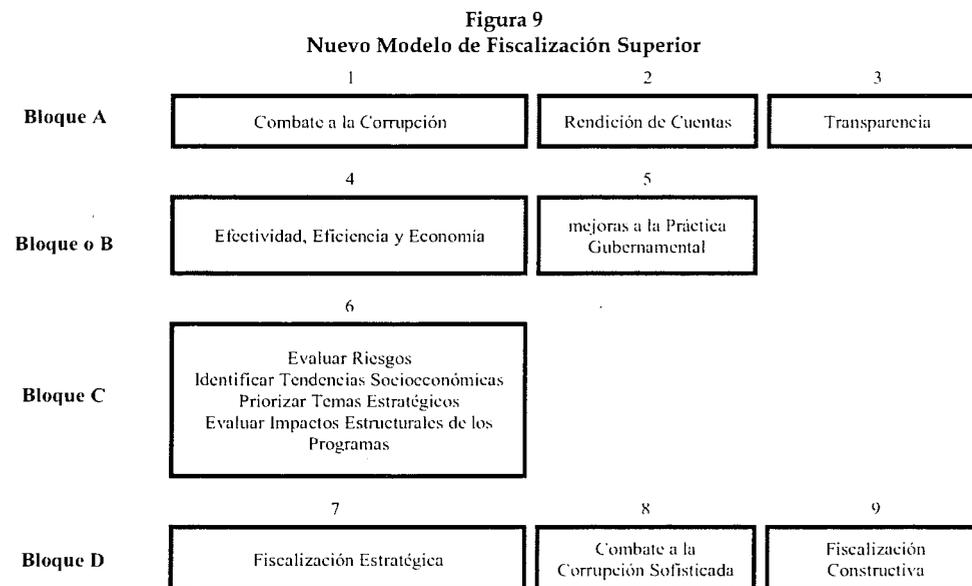
- Contribuir a mejorar de manera efectiva y corroborable el funcionamiento del gobierno; identificando deficiencias en su funcionamiento; evaluando la coherencia de los programas, y la alineación entre los Planes Nacionales de Desarrollo, los programas públicos sectoriales y los programas específicos; incrementando la calidad de la aplicación del Estado de Derecho, al interior del gobierno y hacia la sociedad; así como combatir las nuevas formas de corrupción, disminuir la discrecionalidad e incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos, y realizar una rendición de cuentas efectiva.
- Contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas, identificando: riesgos; inconsistencias y sesgos en la aplicación de los programas; cambios en las tendencias del entorno que afecten a las políticas, y determinando con precisión las consecuencias económicas y sociales de carácter estructural relacionadas con la aplicación de dichas políticas.
- Aportar al Congreso elementos técnicos provenientes de su trabajo de auditoría y evaluación del sector público, así como de su conocimiento del funcionamiento general y específico del estado, con la finalidad de apoyar al Congreso en su labor de evaluar, aprobar y controlar el ejercicio del presupuesto. Asimismo, determinar con informes objetivos y rigurosos la verdadera condición financiera del Estado.
- Contribuir a la cultura de la rendición de cuentas del país.
- Aportar elementos para el otorgamiento de una protección efectiva a los contribuyentes, incrementando la eficacia del marco legal e institucional del país.
- Desarrollar una fiscalización estratégica, que permita identificar los riesgos estructurales de las políticas públicas y de los programas gubernamentales.

- Identificar oportunamente las fallas estructurales de los supuestos de la sabiduría convencional en que se basan las políticas públicas y los programas gubernamentales.

### 4.4 Pilares de la nueva arquitectura fiscalizadora

Coadyuvar a disminuir el déficit democrático actual, mediante el establecimiento efectivo y no ficticio del imperio de la Ley, y convertirse en la conciencia de la sociedad, son tareas importantes de la fiscalización moderna, pero insuficientes en ausencia de un nuevo enfoque fiscalizador más estratégico, que no sólo pretenda lograr un impacto efectivo en las prácticas gubernamentales, sino que tenga la capacidad técnica y objetiva de develar las debilidades y los riesgos de las políticas públicas, que subyacen en el diseño y aplicación de los programas gubernamentales.

La nueva visión estratégica de la fiscalización sustantiva que proponemos descansa en 9 pilares.<sup>30</sup>



La nueva fiscalización que proponemos agrega tres bloques a la fiscalización moderna, a saber: fiscalización estratégica, combate a la corrupción sofisticada y

<sup>30</sup> El término óptimo se define bajo la idea de la racionalidad limitada construida por Hebert Simon, y no se basa en la idea de la optimización.

fiscalización constructiva orientada a promover un desarrollo económico con equidad. Estos bloques vienen a subsanar los huecos de la fiscalización moderna convencional tal como actualmente se aplica en entidades de fiscalización avanzadas como la GAO, y la NAO entre otras entidades. A continuación se describe el contenido fundamental de estos tres bloques.

#### 4.5 Fiscalización estratégica

Esta fiscalización tiene por objetivo evaluar los temas económicos y sociales críticos subyacentes en las políticas públicas y los programas gubernamentales, cuyas características fundamentales son:

- Programas y políticas públicas de alto riesgo financiero, cuyas fallas se traducen en un grave deterioro estructural de la condición financiera del Estado, situación que de ocurrir inevitablemente restringe de manera severa el potencial de recursos financieros que pueden canalizarse a otros programas sociales relevantes.<sup>31</sup>
- Programas y políticas públicas cuyas fallas impliquen un deterioro severo del potencial multiplicador del gasto público, reduciendo grandemente la efectividad de las políticas anticíclicas del Estado.<sup>32</sup>
- Programas y políticas públicas cuyas fallas impliquen una severa reducción del potencial de crecimiento económico, o en su defecto propicien un crecimiento con elevada inestabilidad y múltiples latentes desequilibrios por una especificación incorrecta de incentivos económicos de carácter regulatorio. En este rubro es relevante la evaluación de los entes de regulación, cuya misión es crear un ambiente de elevada competitividad de la economía. Asimismo, entran los programas y políticas públicas orientados a incrementar el dinamismo de la expansión de los mercados y su equilibrio regional, y la mejora efectiva de la desigualdad del ingreso de la sociedad.
- Programas y Políticas Públicas cuyas fallas inhiban el cumplimiento de la ley y la aplicación efectiva del estado de derecho.

De lo anterior se deduce, que la fiscalización estratégica se orienta a evaluar y auditar los programas gubernamentales torales, cuya efectividad contribuye a

<sup>31</sup> Un rescate bancario mal operado como el asociado al FOBAPROA-IPAB, ha significado no sólo una cuantiosa deuda, sino transferencias significativas permanentes de recursos presupuestarios en detrimento de otros programas sociales.

<sup>32</sup> Limitando también la potencialidad inducida por dichas políticas de la inversión privada.

potenciar el crecimiento y desarrollo económico del país en un contexto de mayor equidad. Asimismo, la fiscalización estratégica debe privilegiar las revisiones al desempeño sobre las bases siguientes:

- a) Realizar evaluaciones y revisiones orientadas a elucidar el cumplimiento de resultados globales, así como a la evaluación del desempeño sectorial. Estas evaluaciones y revisiones tienen parcialmente un carácter macroeconómico.
- b) Proponer esquemas enfocados a mejorar la oportunidad de la fiscalización estratégica en el ciclo presupuestario. Es importante señalar que las tendencias internacionales de fiscalización, no sólo están asignando un papel creciente a las revisiones al desempeño, sino que están introduciendo mecanismos para que este tipo de revisión constituya por la oportunidad de la misma un elemento decisivo valioso del legislador en el ciclo presupuestario.

Estas tendencias muestran de manera contundente una más efectiva y oportuna incorporación de los resultados de las revisiones al desempeño en el ciclo presupuestario. En la práctica fiscalizadora de algunos países avanzados, se evalúan de manera permanente a lo largo del año los resultados de las auditorías al desempeño, sin que los parlamentos tengan que esperar hasta que se integren dichos resultados a los informes anuales de fiscalización.<sup>33</sup>

- c) Priorizar la construcción de indicadores de desempeño de alta calidad, a efecto de que se orienten a medir el cumplimiento de objetivos sustantivos de los entes encargados de los programas y de las políticas públicas, y asegurar la generación de beneficios tangibles a la población objetivo, que es beneficiaria de dichos programas.
- d) Desarrollar un sistema objetivo de medición de resultados para determinar con precisión los avances y retrocesos reales de los programas gubernamentales, y la forma en que mejora tangiblemente bajo una perspectiva estructural; la actividad estratégica global-sectorial

<sup>33</sup> La experiencia internacional demuestra que en programas de emergencia es indispensable contar con una fiscalización oportuna en tiempo real. En Estados Unidos el programa de rescate financiero denominado Troubled Asset Relief Program (TARP), aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en 2008, estuvo condicionado a que de manera excepcional la GAO tuviera la facultad de fiscalizar en tiempo real la aplicación del TARP que implica la erogación de 700 mil millones de dólares de recursos fiscales, con lo que el Congreso suspendió la aplicación de los principios de anualidad y posterioridad que rigen a las auditorías tradicionales de la GAO.

de los programas gubernamentales ejercidos, tales como: la condición financiera del Estado, la efectividad, eficacia y economía del gasto público, el valor del multiplicador de impacto económico del gasto público, el ambiente competitivo, la expansión efectiva de los mercados inducida por una mayor capacidad de compra de la población, basada a su vez en un sistema con menores desigualdades económicas, y la calidad del desempeño institucional para aplicar el estado efectivo de derecho.

- e) Garantizar mecanismos eficaces para que los resultados de las revisiones y auditorías se instrumenten adecuadamente, y sea factible mejorar la práctica gubernamental. Lo anterior requiere de la realización sistemática de auditorías integrales dinámicas de seguimiento global, sectorial y particular, las cuales al institucionalizarse generarán elementos valiosos para una fiscalización estratégica preventiva eficaz.

En síntesis, la fiscalización estratégica tiene como misión: promover el desarrollo económico con equidad, detectando las insuficiencias de los programas y de las políticas públicas, eliminando mediante su anticipación y control, los riesgos de los mismos, y operando una fiscalización preventiva oportuna, estrechamente cercana al ciclo presupuestario.

#### 4.6 Fiscalización contra la corrupción sofisticada

La sociología criminal reciente ha creado la categoría de *fraude controlado*, para investigar una nueva forma de corrupción generada por las actividades cotidianas de las empresas públicas y privadas, que implican una terrible externalidad negativa, por los severos daños causados a quienes no forman parte de la actividad fraudulenta. La manifestación de estos daños puede ser inmediata, generando el colapso de la empresa (pública y privada), o puede ser mediata con costos fiscales y sociales cuantiosos diseminados a lo largo del tiempo. El daño puede ser realizado mediante una acción contundente o bien puede provenir de acciones acumuladas cuyos efectos se manifiestan después de un prolongado tiempo.

El *fraude controlado* no es cometido por individuos aislados, sino que requiere de la participación de un grupo colectivo de individuos, altamente especializados, conocedores de procesos relevantes de las actividades de la empresa privada o pública, circunstancia por la cual se posibilita el fraude. Es de llamar la atención que frecuentemente grupos de individuos afectados por el *fraude controlado* no

son conscientes de ello, en otros casos los afectados experimentan una pérdida o quebranto económico súbito que es imposible evitar oportunamente.

El *fraude controlado*, surge con la participación consciente (o inconsciente por omisión) de quienes se encargan de la labor de vigilar dentro y fuera de las empresas y organizaciones que no ocurran los fraudes. La contabilidad creativa apoyada por despachos contables ha sido útil para estimular este tipo de fraude.

El *fraude controlado*, está dirigido por grupos de individuos que explotan la confianza depositada en ellos por los miembros de la organización y en el caso de las entidades públicas por los miembros de la sociedad en general.

La sociología criminal reciente reconoce que el *fraude controlado*, emerge en los siguientes tipos de ambientes:

- Organizaciones con debilidades organizacionales,
- Tolerancia por el cuerpo social y de los encargados de aplicar la legalidad, a la existencia sistemática de conflictos de interés en la estructura operacional de los programas gubernamentales y en la estructura encargada de aplicar el estado de derecho,
- Tolerancia indebida a la existencia sistemática de operaciones con elevada probabilidad de que sus ejecutores generen riesgo moral, o realicen una adversa selección de proyectos,
- Inexistencia de compromisos institucionales de la totalidad de la fuerza política para sancionar al delito, sin importar la jerarquía de los individuos que cometen el fraude,
- Supervisión, regulación y control institucionalmente débiles,
- Cambio institucional dinámico, que implica que los operadores de las organizaciones y empresas vayan por delante de los encargados del control y el combate del fraude,
- Proliferación de esquemas cuasiprivados de servicios públicos con deficiente control y regulación,
- Elevada desregulación económica,

- Existencia de auditores y abogados complacientes que apoyan con su conocimiento a los perpetradores del fraude, en el que es baja la probabilidad de que paguen costos por su conducta,
- Diseño institucional favorable al fraude controlado,
- Minimización de los efectos económicos y sociales del fraude controlado.

La globalización, la desregulación económica, y la captura de los entes reguladores por los entes regulados, tienden a generar también un ambiente propicio para *el fraude controlado*.

Bajo la globalización económica, el *fraude controlado* se ha caracterizado por aparecer en oleadas sistemáticas, contaminando el cuerpo social y poniendo en riesgo a la economía general de un país, todo ello, bajo una apariencia de legalidad. Las consecuencias de la emergencia por oleadas del *fraude controlado* son devastadoras para la numerosa población afectada, de ahí su peligrosidad, y la necesidad de su erradicación efectiva.

La investigación reciente de la sociología criminal revela que el *fraude controlado*, es parte de la actividad racional de grupos de individuos enquistados por lo general en lo más alto de las estructuras jerárquicas de las empresas y organizaciones públicas y privadas. Cabe señalar, por otro lado, que el llamado delito de cuello blanco es un componente relevante del *fraude controlado*.

#### 4.7 Fiscalización sustantiva y constructiva.

Entendemos por *fiscalización constructiva*, el trabajo específico del órgano de fiscalización orientado a evaluar exhaustivamente, la solidez técnica de los supuestos y las bases analíticas y empíricas en que se sustentan las políticas públicas y los programas gubernamentales con el propósito de que sus resultados permitan guiar el diseño de una fiscalización altamente rigurosa, que trascienda los intereses económicos de grupo, los cuales suelen guiar la denominada sabiduría convencional en que se inscriben la mayor parte de las políticas públicas que han alcanzado prestigio y que no necesariamente tienen sustento en una sólida experiencia empírica no manipulada.

El fiscalizador de vanguardia, debe ser capaz de clarificar socialmente lo que subyace en las teorías abstractas aceptadas por la teoría convencional, con la finalidad de que se eluciden los efectos sociales de las políticas públicas que sustentan los programas gubernamentales basados en la ortodoxia, los cuales

tienden a ser ocultados con gran cuidado analítico por los operadores de los programas. Por ello, los auditores públicos deben ser capaces de evaluar críticamente la pertinencia de la sabiduría convencional que a menudo se encuentra detrás de los programas gubernamentales.

La *fiscalización constructiva*, considerada como una tarea central de la auditoría pública de vanguardia, debe enfrentar con osadía analítica y empírica los paradigmas establecidos por la teoría social, sobre todo de aquellos que orientan un modo convencional de hacer política pública base de los programas gubernamentales. Debe transparentar, los fundamentos de dichas políticas a fin de evitar sesgos socialmente inadecuados, revelando con claridad conceptual los grupos económicos ganadores, así como los grupos económicos perdedores de una política pública específica, a fin de estimar las compensaciones que requieren los grupos perdedores con dicha política.

Asimismo, la *fiscalización constructiva* debe sustanciar conceptos y categorías relacionados con los "objetivos institucionales" establecidos en los programas gubernamentales. Sin esa precisión, la evaluación o revisión del cumplimiento del programa por parte del ente encargado de instrumentarlo pierde relevancia.

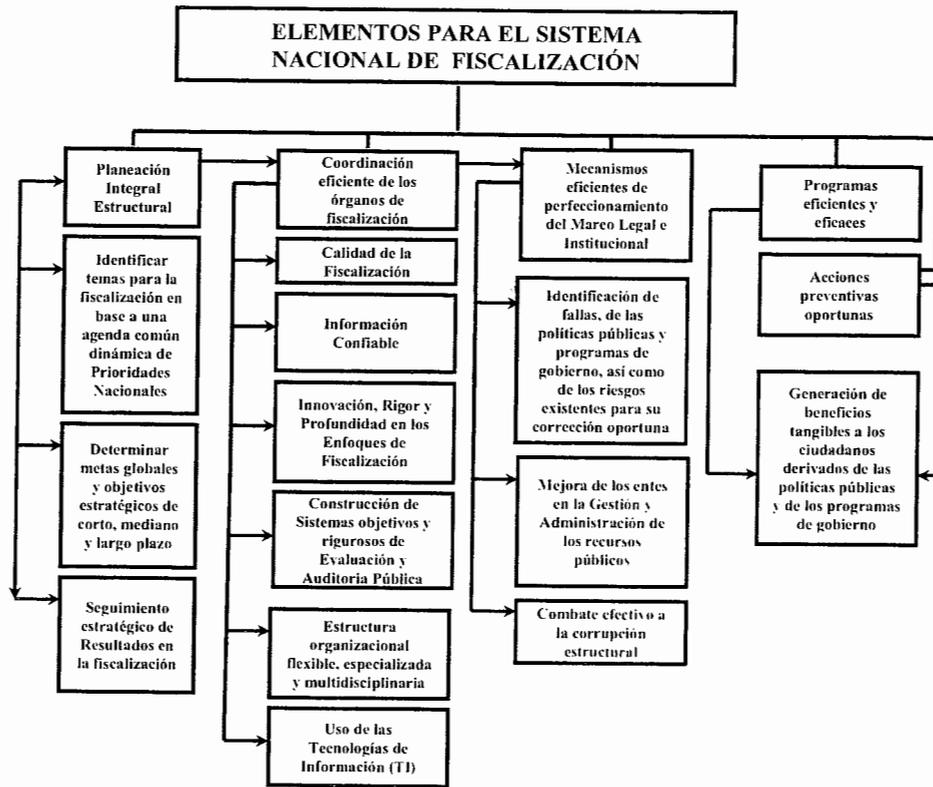
Finalmente, la *fiscalización constructiva*, tiene que revelar con claridad y rigor, los efectos sociales y económicos de la introducción de una política o programa gubernamental, tiene que revelar también que la norma aceptada por la sabiduría convencional, puede ser subóptima o ineficiente socialmente al aplicarse abstractamente como norma general, sin atender otros factores económicamente relevantes. De esta manera, la *fiscalización constructiva* puede generar un valor agregado importante y mejorar las políticas públicas, al señalar sus insuficiencias analíticas y técnicas, y su asociación con ideologías conservadoras o radicales. La fiscalización constructiva debe podar el sesgo ideológico que contamina los programas gubernamentales.

Una tarea fundamental de la fiscalización sustantiva de vanguardia del siglo XXI, es consolidar el compromiso de los órganos de fiscalización de incorporar sistemáticamente en su práctica revisora *la fiscalización constructiva*.

#### 4.8 Los contornos de la nueva arquitectura de fiscalización.

Para consolidar la nueva arquitectura se debe partir de un esquema que identifique los elementos de la arquitectura del Sistema Nacional de Fiscalización de vanguardia que permitirá afrontar los retos actuales y futuros de la fiscalización superior.

Figura 10  
Estructura de la Arquitectura Básica del Sistema Nacional de Fiscalización Superior de Vanguardia



Evaluación Periódica del Sistema

#### 4.9 Etapas y metas del Plan Estratégico

Este sistema se fundamenta en un Plan Estratégico y su elaboración se articula de la manera siguiente:

Figura 11  
Etapas y Metas Globales del Plan Estratégico del Nuevo Sistema de Fiscalización Superior Nacional

| ETAPAS  | METAS GLOBALES   |
|---|--|
| Fase I: Realizar la misión básica de la fiscalización   | <b>Meta Global 1:</b> Que el Sistema de Fiscalización Superior de México cumpla satisfactoriamente con su misión básica de combatir la corrupción, la rendición de cuentas de los servidores y funcionarios públicos, y la transparencia de las actividades públicas.  |
| Fase II: Elevar la calidad y efectividad de la fiscalización y la rendición de cuentas                | <b>Meta Global 2:</b> Incrementar la calidad, eficacia y efectividad de las auditorías y del sistema de fiscalización bajo una perspectiva integral (global, sectorial y particular), diseñar e instrumentar mecanismos efectivos que permitan institucionalizar la implantación de mejora a la práctica gubernamental, así como desarrollar los mecanismos para una sólida corroboración técnica y objetiva de dicha mejora.  |
| Fase III: Conversión estratégica de la ASF  | <b>Meta Global 3:</b> Convertir al órgano de fiscalización superior en consejero de primera clase del Congreso y del Gobierno, proporcionando puntos de vista objetivos, independientes y técnicamente rigurosos, sobre el funcionamiento general y específico del gobierno, sobre las tendencias del cambio institucional que tienen impacto sobre las políticas públicas y los programas gubernamentales, sobre sus debilidades y fuerzas, sobre los riesgos existentes en su diseño, y sobre las consecuencias o impactos estructurales de la aplicación de los mismos. |
| Fase IV: Transformación del sistema de fiscalización superior en coadyuvante del desarrollo económico | <b>Meta Global 4:</b> Desarrollar un ente fiscalizador que contribuya con efectividad a promover los intereses generales de la sociedad, que promueva el crecimiento con equidad, que someta a una crítica constructiva los fundamentos de las políticas públicas y contribuya a erradicar las formas sofisticadas del fraude sistemáticamente organizado (fraude controlado)  |

*Fase I: Realizar la misión básica de la fiscalización*

**Meta Global:** Que el Sistema de Fiscalización Superior de México cumpla satisfactoriamente con su misión básica de combatir la corrupción, la rendición de cuentas de los servidores y funcionarios públicos, y la transparencia de las actividades públicas.

Los Objetivos Estratégicos del SNFDV para esta meta es apoyar al Congreso (y al gobierno) a través de:

- Proponer mecanismos anticorrupción efectivos derivados fundamentalmente de la experiencia fiscalizadora reciente de la ASF, de la SFP y de otros órganos, así como de la experiencia internacional.
- Cuantificar de manera rigurosa la magnitud del problema.
- Identificar los mecanismos de corrupción pública y privados jerarquizando su relevancia.
- Proponer esquemas simples y categóricos, que coadyuven a eliminar los conflictos de interés en la administración pública, cuya vigencia incentiva la corrupción y el fraude controlado.
- Identificar esquemas de sanción efectiva a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, removiendo los obstáculos para su aplicación.
- Identificar las deficiencias actuales que permitan remediar la opacidad en las operaciones del sector público.
- Identificar los programas exitosos mundiales de combate a la corrupción.

*Fase II: Elevar la calidad y efectividad de la fiscalización y la rendición de cuentas*

**Meta Global:** Incrementar la calidad, eficacia y efectividad de las auditorías y del sistema de fiscalización bajo una perspectiva integral (global, sectorial y particular), diseñar e instrumentar mecanismos efectivos que permitan institucionalizar la implantación de mejoras a la práctica gubernamental, así como desarrollar los mecanismos para una sólida corroboración técnica y objetiva de dicha mejoras.

Los Objetivos Estratégicos del SNFDV para esta meta es apoyar al Congreso (y al Gobierno) a través de:

- Evaluar de manera dinámica el Sistema de Planeación de la ASF, el rigor de su marco metodológico, su programa anual de actividades, la planeación genérica y específica, los criterios de selección de auditorías, y la realización sistemática de una taxonomía general de las revisiones en función de los objetivos y propósitos de las mismas.
- Realizar revisiones y evaluaciones sectoriales independientemente del tipo de revisión aplicada.
- Proponer mecanismos para que los resultados de las evaluaciones y revisiones, especialmente de las de desempeño, se incorporen de manera efectiva al ciclo presupuestario, especialmente para fundamentar el proceso de asignación presupuestaria.
- Evaluar sistemáticamente y con rigor metodológico, los resultados efectivos en términos de mejora del funcionamiento del gobierno respecto de la aplicación de las líneas estratégicas que guían la actuación fiscalizadora de la ASF, las cuales en la actualidad son: propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública, promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales, contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño, impulsar la fiscalización de alto impacto, y fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de la gestión pública.
- Consolidar las revisiones de centricidad y horizontales bajo una perspectiva global y sectorial y de desarrollo sustentable, incluyendo el grado de cumplimiento de los objetivos multidimensionales que fundamentan la evaluación a dichos programas objeto de este tipo de revisión.
- Institucionalizar la presentación por parte de la ASF al Congreso de un informe anual, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y como parte de su Informe de Labores, sobre el impacto de su actividad fiscalizadora a nivel global y sectorial, que contenga como mínimo los siguientes aspectos: 1) Enfoque y orientación de la fiscalización superior; 2) Logros en términos del objeto de la revisión de la Cuenta Pública definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3) Efectos cuantitativos y cualitativos de la solventación de observaciones-

acciones en la gestión gubernamental; 4) Recurrencia de las observaciones; 5) Cambios legislativos como consecuencia de la actividad de la ASF; 6) Evaluación de la rendición de cuentas y fincamiento de responsabilidades; y 7) Vacíos legislativos existentes en el marco de la fiscalización.<sup>34</sup>

- Proponer un Sistema Nacional de Certificación, Evaluación y Calificación de la fiscalización y de las auditorías practicadas por la ASF y los órganos encargados del control externo locales y por extensión de los encargados del control interno.<sup>35</sup>
- Proponer un sistema de indicadores estratégicos para evaluar el desempeño del sector público y sus dependencias, orientado dicho sistema a medir las actividades sustantivas que justifican la existencia de los entes públicos y de los programas, con el propósito de incrementar la calidad de los resultados de los ejecutores del gasto público.

#### *Fase III: Conversión estratégica de la ASF*

**Meta Global:** Convertir al órgano de fiscalización superior en consejero de primera clase del Congreso y del Gobierno, proporcionando puntos de vista objetivos, independientes y técnicamente rigurosos, sobre el funcionamiento general y específico del gobierno, sobre las tendencias del cambio institucional que tienen impacto sobre las políticas públicas y los programas gubernamentales, sobre sus debilidades y fuerzas, sobre los riesgos existentes en su diseño, y sobre las consecuencias o impactos estructurales de la aplicación de los mismos.

<sup>34</sup> Sería recomendable que esta práctica institucional, a través de este informe especial anual pueda ser extendido a todos los órganos locales de fiscalización e inclusive a los órganos internos de control del sector público. De esta manera, se generaría información relevante para evaluar de manera técnicamente rigurosa la efectividad de la fiscalización del país. Esto tendría como consecuencia una gran transformación de carácter informativo sobre el mejoramiento del sector público que de proceder: *se revolucionaría en el curso de los próximos años la teoría y práctica de la Administración Pública.*

<sup>35</sup> Este sistema de calificación debe tener la concurrencia de distintos participantes: la ASF y los órganos de fiscalización locales, los órganos de control interno, los colegios de contadores y de auditores, las instituciones de evaluación del sector público, los centros de investigación académica entre otros. En virtud de que la tarea del control del gasto público es atribución exclusiva (y debe seguir siéndolo) de la Cámara de Diputados, el ente apropiado para coordinar los esfuerzos para la creación de este sistema es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y su órgano técnico la Unidad de Evaluación y Control (UEC).

Los Objetivos Estratégicos del SNFDV para esta meta es apoyar al Congreso (y al Gobierno) a través de:

- Instrumentar un modelo de fiscalización estratégica que incluya lo siguiente: priorizar temas estratégicos de la agenda nacional, identificar las tendencias económicas, sociales, demográficas, y políticas, así como sus cambios.
- Generar una nueva serie de reformas al marco fiscalizador y al marco institucional del país, a efecto de incrementar la eficacia de la fiscalización, y la rendición de cuentas.
- Coadyuvar a la consolidación de un sistema de información estadístico y de calidad sobre la actividad del Estado en todos los órdenes de gobierno, que fundamente las políticas y programas, y que impulse a la transparencia y la rendición de cuentas.
- Promover la participación de la sociedad civil en la fiscalización
- Desarrollar una coordinación institucional eficiente entre los órganos de fiscalización del país.
- Realizar una transformación organizacional básica del órgano de fiscalización superior que sea un paradigma.

*Fase IV: Convertir al órgano de fiscalización superior en un coadyuvante eficaz, y eficiente del desarrollo económico con calidad y equidad generalizada, mediante la incorporación sistemática de una fiscalización constructiva*

**Meta Global:** Desarrollar un ente fiscalizador que contribuya con efectividad a promover los intereses generales de la sociedad, que promueva el crecimiento con equidad, que someta a una crítica constructiva los fundamentos de las políticas públicas y contribuya a erradicar las formas sofisticadas del fraude sistemáticamente organizado (fraude controlado).

Los Objetivos Estratégicos del SNFDV para esta meta es apoyar al Congreso (y al Gobierno) a través de:

- Instrumentar un modelo de fiscalización estratégica que incluya lo siguiente: Priorizar temas estratégicos de la agenda nacional, Identificar

las tendencias económicas, sociales, demográficas, y políticas, así como sus cambios.

- Evaluar los impactos estructurales de las políticas públicas
- Evaluar las desviaciones de los programas gubernamentales
- Consolidar las evaluaciones y revisiones orientadas a elucidar el cumplimiento de resultados globales, así como a la evaluación del desempeño sectorial.
- Consolidar los esquemas de fiscalización estratégica oportunos respecto al ciclo presupuestario, incluyendo la posibilidad de la fiscalización a tiempo real.
- Consolidar la construcción de indicadores de desempeño, enfocándose a la calidad de los mismos a efecto de que se orienten a medir el cumplimiento de objetivos sustantivos de los entes encargados de los programas y de las políticas públicas, y asegurar la generación de beneficios tangibles a la población objetivo, que es beneficiaria de dichos programas
- Promover con rigor técnico que la fiscalización contribuya a la calidad de la gestión pública, a través de la consolidación de un sistema objetivo de medición para determinar con precisión los avances y retrocesos reales de los programas gubernamentales, y la forma en que mejoró tangiblemente bajo una perspectiva estructural, la actividad estratégica global-sectorial de los programas gubernamentales ejercidos, tales como: la condición financiera del Estado, la efectividad, eficacia y economía del gasto público, la mejora del valor del multiplicador de impacto económico del gasto público, el ambiente competitivo, la expansión efectiva de los mercados inducida por una mayor capacidad de compra de la población, basada a su vez en un sistema con menores desigualdades económicas, y la mejora de la calidad del desempeño institucional para aplicar el estado efectivo de derecho.
- Instrumentar la realización sistemática de auditorías integrales dinámicas de seguimiento sectorial al desempeño, con el propósito de asegurar mecanismos eficaces que coadyuven a mejorar la práctica gubernamental desde la óptica de la calidad de los servicios

proporcionados por el Sector Público, y que sustenten una fiscalización estratégica preventiva eficaz.

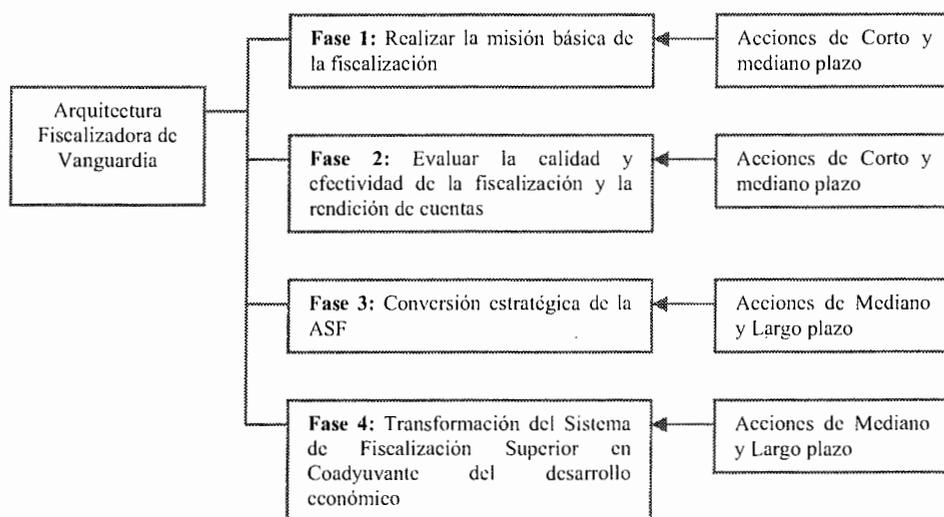
- Coadyuvar a la consolidación de un sistema de información estadístico y de calidad sobre la actividad del Estado en todos los órdenes de gobierno.
- Utilizar masivamente las Nuevas Tecnologías de la Información para mejorar la calidad de la fiscalización.
- Introducir los mecanismos más sofisticados para identificar y combatir los mecanismos de corrupción sofisticados como:
  - Fraude controlado, o corrupción sistemáticamente organizada
  - Delito de cuello blanco
  - Actuación de intereses contingentes
  - Lavado de dinero
- Identificar ambientes que propician la asimetría de información y la pérdida de la calidad de la regulación financiera,
- Identificar los nuevos enfoques orgánicos de la regulación financiera internacional (incluyendo la regulación por productos para evitar arbitrajes regulatorios entre intermediarios financieros bancarios y no bancarios, y estrategias para una más efectiva regulación consolidada, sobre todo a grupos financieros y sus filiales),
- Desarrollar esquemas de transparencia y control basados en las nuevas tecnologías de información (subastas electrónicas de productos financieros para fomentar más competitividad y eliminar conflictos de interés, valuación tecnológica a tiempo real, entre otros).
- Realizar diagnósticos sólidos sobre el entorno de la gestión pública, utilizando técnicas analíticas más refinadas, apuntando a los aspectos sustantivos de las políticas públicas y los programas gubernamentales.
- Introducir de manera sistemática la fiscalización constructiva, desarrollando sistemas objetivos y críticos de calificación, para medir la solidez verdadera o estructural global de la economía general y de los sectores económicos específicos, que sirvan de base a la creación de esquemas de fiscalización de clase mundial.

- Finalizar la modernización integral de la reorganización administrativa de la ASF y de la UEC.

La creación del Sistema Nacional de Fiscalización Dinámica de Vanguardia (SNFDV) que se propone en este trabajo, es un proceso complejo de construcción institucional, en una perspectiva de transformación de corto, mediano y largo plazo, pensado como parte de la modernización de las instituciones del Estado que requiere el país, a fin de que se pueda garantizar un desarrollo económico con equidad estructuralmente estable.

La nueva arquitectura que se propone, pretende convertir al sistema de fiscalización actual (que tiene elementos importantes de auditoría tradicional, y de la fiscalización en transición) en un sistema de vanguardia.

**Figura 12**  
Proceso de Construcción de la Nueva  
Arquitectura Fiscalizadora de Vanguardía



Proceso Estimado:

Diseño e Instrumentación de la Nueva Arquitectura: 3 años

Consolidación total: 5 años

Total: 8 años

## Conclusiones

De lo comentado a lo largo de esta publicación, vale la pena recapitular los puntos centrales para hacer un comentario final a manera de conclusión general en este gran tema de la fiscalización superior:

- A nivel de la investigación científica sobre la administración pública, hay un debate analítico intenso sin un resultado concluyente sobre el impacto de la fiscalización superior y el control externo en la calidad del gasto público.
- A nivel empírico es concluyente la necesidad de que exista el control externo y las entidades de fiscalización superior, como componente relevante en la gestión del Estado. Prácticamente en la totalidad de los gobiernos del mundo, en cada país, existe un órgano de fiscalización que ejerce el control externo y la rendición de cuentas.
- La necesidad de la fiscalización y la rendición de cuentas se reafirma por el hecho de que a pesar de los esfuerzos privatizadores emprendidos por distintos tipos de gobierno en las últimas décadas, el tamaño del sector público hacia el final de la primera década del siglo XXI es superior al que existía hasta finales del siglo XIX. Por esos se puede concluir, que el gobierno llegó para quedarse.
- Si el Estado no se puede reducir, es necesario que sea eficaz y eficiente y que además cumpla con el estado de derecho y con la normativa en su gestión financiera. Para evaluar estos objetivos surge la fiscalización moderna.
- La Fiscalización es relevante si cumple con el punto anterior.
- Los entes de fiscalización superior en sus informes y revisiones de auditoría señalan, que son útiles a la sociedad por los resultados obtenidos en recuperaciones y por el impacto que tienen sus recomendaciones en la gestión de los entes públicos fiscalizados.

- Sin embargo, no hay una investigación organizada y técnicamente rigurosa que demuestre en forma agregada y a detalle los efectos de la fiscalización en la gestión pública.
- Se requiere una evaluación y seguimiento sistemático por parte de órganos fiscalizadores o instituciones de evaluación enfocados a determinar las contribuciones de los órganos de fiscalización derivadas de su trabajo de auditoría pública.
- El trabajo de fiscalización superior de la muestra de doce instituciones revisadas, revela aportaciones específicas para orientar a resultados efectivos y de calidad el trabajo de auditoría pública y de rendición de cuentas que dichas instituciones llevan a cabo.
- Una prioridad de la agenda de fiscalización mundial es la necesidad de institucionalizar el mecanismo apropiado mediante el cual se constaten periódicamente y de manera irrefutable los aportes de las Entidades de Fiscalización Superior para mejorar la calidad del gobierno. Esta tarea es necesaria para acallar las voces críticas que afirman que para asuntos de fondo, la fiscalización está muy limitada por el marco institucional y político.
- Los efectos de los cambios estructurales recientes al marco legal de la fiscalización superior realizados en los distintos países, aún no se han desplegado en toda su dimensión (y limitación) por haber sido hechos recientes.
- Las tendencias internacionales de la fiscalización identifican seis áreas de competencia para la fiscalización (a) Combate a la corrupción, (b) Rendición de cuentas, (c) Transparencia, (d) Efectividad, eficiencia y economía de las políticas y programas públicos, (e) Institucionalización de la implantación de mejoras a la práctica gubernamental, e (f) Identificación de riesgos y tendencias económicas de un entorno cambiante, lo que incluye la priorización de temas estratégicos y la evaluación de los impactos estructurales de las políticas públicas y los programas gubernamentales.

La fiscalización tradicional se encargó de las tres primeras, la fiscalización en transición agregó dos más y la fiscalización moderna agregó el sexto campo de actividad.

- La fiscalización tradicional se orientó a practicar fundamentalmente revisiones de regularidad y de legalidad, desarrolló extensamente el instrumental contable y las metodologías de este tipo de revisión.

La fiscalización tradicional surgió al amparo del desarrollo del modelo clásico de administración pública, el cual separó mecánicamente dos funciones centrales de la actividad del Estado, la dirección política que determina los objetivos y metas generales de gobierno a cargo de los funcionarios políticos y la administración operativa del estado (administración pública), tarea a cargo de un grupo burocrático eficiente por ser neutral políticamente, que se guiaba básicamente por las reglas de administración científica formuladas por F. Taylor.

De esta manera la fiscalización se escindía en dos aspectos: a) la rendición de cuentas del grupo que dirigía las tareas fundamentales de gobierno, se determinaba por procesos electorales organizados democráticamente adquiriendo con ello Legitimidad Política y, b) la fiscalización del grupo burocrático encargado de la administración pública orientada a corroborar la regularidad y la legalidad de la gestión de los asuntos administrativos públicos.

Debido a que la burocracia en este modelo se consideraba una organización jerárquica vertical sumamente eficiente, la evaluación de su desempeño no fue considerada labor prioritaria.

- El modelo tradicional de administración pública y su correlato la fiscalización tradicional, aportaron la idea de que la rendición de cuentas no puede estar desvinculada de la sanción pública mediante procesos políticos electorales organizados democráticamente. En este modelo la rendición de cuentas es inseparable de la legitimación política.
- El modelo tradicional de fiscalización se destacó respecto a la creciente complejidad de la administración pública y de las operaciones financieras del Estado, lo que generó un cambio en el modelo de gestión y en el proceso de fiscalización.

El desarrollo de este modelo tuvo dos fases perfectamente claras: a) una menor participación del Estado en la economía, y la introducción de mecanismos privados de autorregulación. La fiscalización procedió a evaluar estos procesos e inició una incipiente transformación de las metodologías, pero en el nuevo modelo la fiscalización no fue una

prioridad en la agenda del Estado dominada por gobiernos conservadores.

Esta fue la primera fase de la fiscalización en transición, que tuvo como punto nodal la Declaración de Lima de las guías internacionales de fiscalización, las cuales anticiparon los futuros desarrollos de la fiscalización en un contexto de hegemonía de la auditoría tradicional.

- Con las fallas de instrumentación de las políticas privatizadoras, se sentarían las bases para el retorno del Estado, bajo una nueva concepción, en el que la búsqueda de la eficiencia, y la medición de resultados serían claves.

Se desarrolló un nuevo modelo de gestión pública cuyas elementos básicos constituyeron la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). Al amparo de este cambio la fiscalización comenzó a cobrar conciencia mayor de la importancia de la evaluación a resultados, surgió así el nuevo concepto de *Auditoría al Desempeño*. Esta etapa corresponde a la segunda fase de la fiscalización tradicional.

- No obstante los avances logrados, la fiscalización en transición reveló deficiencias relacionadas con: la baja calidad operativa del marco institucional que no ataca con eficiencia la impunidad y los nuevos tipos de corrupción; la carencia de mecanismos institucionales claros y efectivos para que se materialicen los resultados de la fiscalización en una mejor gestión pública; la existencia de una fiscalización desfasada; y el uso limitado de las tecnologías de información (TI); la baja eficiencia de la vinculación institucional entre los órganos de fiscalización nacional e internacional; la existencia de sistemas dispersos y de baja efectividad de las observaciones y recomendaciones derivadas de la labor fiscalizadora; la no capacidad para identificar las consecuencias económicas estructurales no previstas en la aplicación de los programas gubernamentales; la ignorancia del daño potencial de no gestionar y mitigar los riesgos de los cambios del entorno en la sustentabilidad y calidad de las políticas públicas y de los programas resultantes.
- Algunos países evolucionaron hacia un nuevo tipo de fiscalización moderna, orientada fundamentalmente no sólo a la revisión, sino a la evaluación, etapa superior de la fiscalización caracterizada por: crear mecanismos técnicos que garanticen la eficacia de la labor fiscalizadora; identificar las tendencias y cambios estructurales de la economía y de la

sociedad; desarrollar el análisis sistemático de riesgos para evaluar las políticas públicas; determinar las consecuencias estructurales de la instrumentación de los programas y de las políticas públicas, proceder a evaluar el desempeño global y sectorial de los programas y de las políticas públicas e instrumentar una estructura organizacional eficiente que sea capaz de observar el cambio global sin perder de vista lo local, todo bajo una alta especialización sectorial.

- La fiscalización moderna no fue capaz de desarrollar una evaluación crítica que permitiera identificar las deficiencias de los sofisticados modelos utilizados para la gestión de los riesgos, los mecanismos estilizados del fraude controlado, o las debilidades analíticas y operativas de las políticas públicas, por lo cual no previó la crisis financiera mundial de 2007-2009.
- La fiscalización superior en México ha sido una práctica centenaria, surgida a mediados del Siglo XVI con el Tribunal de Cuentas para fiscalizar la Hacienda Pública. En el siglo XIX experimentó diversas transformaciones.
- El proceso de consolidación de la fiscalización tradicional de México, es un hecho del siglo XX. Jurídicamente pasó por tres reformas: a) En 1904, se le otorgaron las facultades exclusivas a la H. Cámara de Diputados para ejercer el Control Presupuestal. En 1917, se facultó a la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar y glosar la Cuenta Pública Federal y en 1937, se le atribuyó la facultad de supervisar el cumplimiento de los programas. Este andamiaje jurídico en que se desarrolló la fiscalización superior tradicional prevaleció hasta diciembre de 1978.
- En 1977, la fiscalización internacional experimentó un cambio importante cuando fueron adoptados por las entidades de fiscalización superior de cada país los principios de la Declaración de Lima, base de las reformas que en la materia se realizaron en la mayoría de los países del mundo en la búsqueda de una fiscalización moderna y efectiva.
- En 1978 México inició la fase inicial de la fiscalización en transición, con la promulgación de la Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso de la Unión.
- Bajo el influjo de la Declaración de Lima, los reformadores mexicanos realizaron en 1999, una transformación institucional de envergadura al

marco legal de la fiscalización superior, iniciando con ello, para México, la segunda fase de la fiscalización en transición. Detonante importante de estas reformas fue el inicio de una mayor competencia política a partir de 1997.

- En 1999 se realizaron transformaciones institucionales al marco de la fiscalización destacando: cambios constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, la emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; se ratifica a la Cámara de Diputados la instancia suprema para el control presupuestal; se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano Técnico de la Cámara dotado de autonomía técnica y de gestión, con nuevas facultades, se crea también la UEC como órgano técnico de la CVASF en su tarea de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.
- A partir de esta reforma, el nuevo esquema de fiscalización en los casi ocho años de funcionamiento ha generado beneficios innegables en cinco ámbitos específicos: a) instrumentación de reformas adicionales al marco jurídico, b) reorientación del enfoque de fiscalización superior, c) mejoría en el desempeño del órgano fiscalizador en la revisión de la Cuenta Pública y en el ejercicio de sus facultades d) mayor calidad de los informes que se envían a la Cámara de Diputados y e) difusión del modelo de fiscalización federal al ámbito local.
- A pesar de los avances la fiscalización en transición practicada en México, observa pendientes relacionados con la influencia marginal que tiene para coadyuvar en la mejora del gasto público cuyo ejercicio no se traduce en tasas apropiadas de crecimiento económico, un combate más decidido a la corrupción, y una calidad mayor del marco de la rendición de cuentas.
- Factores internos (las inercias heredadas de la vieja Contaduría Mayor de Hacienda, una estructura organizacional obsoleta) y factores externos (un marco institucional deficiente) constituyen obstáculos importantes para incrementar el grado de credibilidad social en la fiscalización superior.
- En la última década, la evaluación institucional internacional y nacional en materia de indicadores de gobernabilidad (estabilidad política, aplicación del estado de derecho, fiscalización, rendición y transparencia) ha realizado progresos notables construyendo los indicadores apropiados.

- El Banco Mundial cuenta con un sistema de Indicadores mundiales de buen gobierno (que incluye índices de aplicación efectiva para evaluar la calidad del estado de derecho, la estabilidad política, y la rendición de cuentas) los resultados más recientes para México revelaron lo siguiente:
  - Entre 1996 y 2008 México no alcanza una calificación aprobatoria en los rubros de Estabilidad política; Estado de Derecho, Control de la Corrupción y Rendición de Cuentas. En Efectividad Gubernamental y Calidad Regulatoria alcanza calificación aprobatoria mínima.
  - Hay avances en transparencia institucional y económica excepto en la transparencia política.
- Los resultados recientes de Transparencia Internacional (TI) en materia de percepción de la corrupción (índice de percepción de la corrupción – IPC-), muestran que México, tiene uno de los IPC más altos en el grupo de países con mayores ingresos de América Latina, por lo que se le percibe con elevada corrupción.
- La institución Fundar elaboró el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), que cubre el periodo 2001-2009. En materia presupuestaria, como resultado de su evaluación, Fundar determinó los siguientes: a) El país no ha mejorado el objetivo de generar una verdadera Transparencia Presupuestaria, b) faltan mecanismos para promover la participación ciudadana en el proceso presupuestario y, c) falta mayor contrapeso del Poder Legislativo en el ejercicio presupuestario. Fundar ratifica la discrecionalidad de la SHCP lo que corrobora las conclusiones determinadas por la ASF en distintas auditorías practicadas al sector financiero.
- Los resultados obtenidos por Fundar sobre la percepción ciudadana del trabajo de la ASF, el órgano de control externo de México en relación a 4 rubros seleccionados revelan lo siguiente:

Tabla 14

**PERCEPCIÓN CIUDADANA DE ACUERDO A EVALUACIÓN DE LA EMPRESA FUNDAR, 2009**

| Rubro evaluado del órgano de control externo (ASF)   | Calificación 2009<br>(escala de 0-100%) | Comentario respecto de 2007 |
|--|---|-----------------------------|
| a) Confiabilidad   | No aprobado (46%)                       | Serio retroceso             |
| b) Contribución al combate a la corrupción   | No aprobado (22%)                       | Retroceso                   |
| c) Corroboración del cumplimiento presupuestario de las metas físicas de los programas gubernamentales | No aprobado (29%)                       | Serio retroceso             |
| d) Capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal  | No aprobado (38%)                       | Retroceso                   |
| e) Capacidad del órgano de control externo   | No aprobado (34%)                       | Serio retroceso             |

- La fiscalización superior moderna a la que debemos aspirar, debe ayudar a enfrentar los grandes desafíos del país para generar una mejora en la calidad de vida de los mexicanos, en lo particular intentando mejorar la calidad del gasto público, cuya ejecución en diversos rubros económicos y sociales deja mucho que desear. La fiscalización debe coadyuvar al crecimiento con calidad como resultado de su labor dinámica auditora, y por el conocimiento que dicha labor le proporciona sobre el funcionamiento del gobierno, emitiendo con opiniones técnicas y profesionales en los temas de interés nacional. Este es un reto central de la fiscalización moderna.
- La fiscalización debe generar beneficios tangibles en la gestión del gobierno como resultado de su actividad.
- Una fiscalización sustantiva mejora la calidad de la gobernanza del país.
- Para enfrentar los retos anteriores, se debe: transformar el paradigma de la fiscalización, consolidar nuevos enfoques de revisión, coadyuvar a la generación de una información oportuna y de calidad, mejorar la calidad y eficiencia de la coordinación entre todos órganos de control externo, mejorar el marco jurídico con reformas de tercera generación; modernizar las estructuras organizativas y elevar el capital humano de los órganos fiscalizadores, principalmente de la ASF, diseñar mecanismos efectivos para la participación ciudadana, y uso más efectivo de las tecnologías de información.

*A manera de comentario final.*

La capacidad de crecimiento de un país y su sustentabilidad está estrechamente vinculada con la calidad de su marco institucional económico, social y político.

Los últimos 25 años han sido uno de los periodos de mayores transformaciones de la historia. Del análisis de la diversidad de experiencias alrededor del mundo –señala el Premio Nobel de Economía Douglass North- hemos aprendido cuan relevante es que un país diseñe adecuadas reglas de juego, y cuan crítico es que las haga funcionar apropiadamente para que su sistema político, económico y social se torne más productivo y creativo para beneficio de la sociedad en su conjunto.

La ciencia social nos demuestra, que crear instituciones eficientes es una complejísima tarea y que los experimentos radicales han terminado en fracasos monumentales. El fracaso comunista, mostró que adelantar etapas puede ser la ruina social. Asimismo, las cerca de 200 crisis financieras con costosísimos rescates bancarios, evidenciaron los graves daños causados por políticas de apertura económica y desregulación vertiginosas, y aceleradas políticas de liberalización financiera.

En ambas experiencias, los costos fueron devastadores para la sociedad, particularmente para sus segmentos más vulnerables. Los países que han sido cuidadosos con el ritmo de cambio institucional, los países asiáticos (China, India, Corea), han cosechado tasas de crecimiento sostenidas a pesar de la mayor volatilidad económica imperante. El resultado es un crecimiento duradero, con reducciones significativas en las tasas de pobreza y reducciones significativas de las desigualdades económicas y sociales. Esto no implica que los cambios institucionales hayan sido lentos, fueron realizados con el mayor cuidado pero con la mayor firmeza. Se trató de un gradualismo firme, no abrupto.

Teniendo estas experiencias mundiales en perspectiva, es claro que el cambio institucional en México sin exceptuar el de la fiscalización no debe retrasarse. En nuestra opinión, la transformación institucional de la fiscalización superior, debe continuar en un contexto de gradualismo firme.

Un problema central de la acción pública, es la necesidad de aprender lo suficiente sobre cómo funciona la organización política, sobre cómo funcionan los sistemas políticos para mejorar la forma de adaptación de los sistemas económicos y sociales políticos, a fin de resolver los nuevos problemas y

necesidades que demanda la evolución social. Cuando lo logremos podremos manejar mejor nuestros problemas en el futuro.

Como lo señalo North:

Estamos empezando a entender la forma en que funcionan las instituciones económicas y políticas. Una vez que entendamos algo más sobre la forma en que funcionan -sobre todo las políticas- entonces vamos a poder controlar mejor nuestro destino y nos va a ir mejor. Hemos andado largo camino estos últimos veinticinco años y estamos empezando a entender cuán crítico es visualizar, hacer cumplir y producir los tipos de reglas de juego que nos tornarán productivos y creativos a través del tiempo, pero todavía queda mucho por andar.

La fiscalización superior de los recursos públicos, entendida como un proceso institucional, debe ser un instrumento vital para ayudar a enfrentar los grandes desafíos del país para generar una mejora en la calidad de vida de los mexicanos.

**ANEXOS**

### **Anexo 1**

#### **Puntos a considerar en la Agenda de Fiscalización Superior**

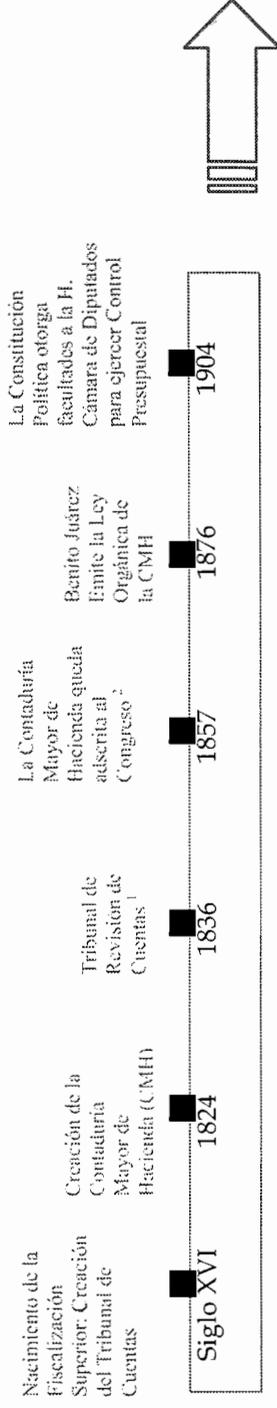
- Elaborar un sistema de información nacional de fiscalización superior de alta calidad y confiable, orientado a medir los impactos de la auditoría pública en la gestión del estado, en paralelo a la constitución de un Sistema Nacional de Fiscalización Superior.
- Dotar de alta efectividad a las recomendaciones vertidas por el órgano de fiscalización superior, a través de la institucionalización de un sistema moderno y técnicamente eficiente de evaluación crítica de su proceso de solventación e impacto de las recomendaciones, y de la mejora de la práctica gubernamental.
- Realizar una reingeniería en las estructuras organizacionales de los órganos fiscalizadores que garantice una especialización flexible y multidimensional a los auditores y funcionarios que la integren sobre los sectores de actividad del Estado.
- Generar un área de Investigación y Desarrollo dentro del Sistema Nacional de Fiscalización que diseñe e instrumente mecanismos eficientes de vanguardia que aseguren:
  - Medir el impacto tangible de la labor fiscalizadora en la gestión del funcionamiento de las instituciones del Estado.
  - Construir indicadores de medición efectiva de los resultados de la gestión del Estado base del perfeccionamiento de la calidad fiscalizadora
  - Evaluar la calidad del marco institucional de México para su mejora en relación a la eficacia de la fiscalización y la rendición de cuentas.
  - El desarrollo de instrumentos y mecanismos derivados de la experiencia internacional y local para el combate a la corrupción sofisticada.
  - Realizar un análisis sistemático de los riesgos y consecuencias estructurales de las políticas públicas.
  - Proporcionar esquemas útiles de fiscalización probados con éxito en otros países, adaptados a la realidad nacional.

- Evidenciar los esquemas de fiscalización que fracasaron en otras experiencias internacionales y las razones de su fracaso que sirvan como una lección para México.
- Evaluar críticamente la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con el objetivo de introducir una tercera generación de reformas al marco legal de la fiscalización que permita avanzar en la constitución de una fiscalización sustantiva a través de:
- La incorporación de los elementos jurídicos y legales específicos, que permita convertir a los órganos federal y locales en consejeros del Congreso a fin de que su labor auditora coadyuve a crear una fiscalización orientada a promover el crecimiento económico con calidad.
  - Remover los factores institucionales y legales que impiden modernizar la fiscalización superior.
  - Mejorar la calidad de la rendición de cuentas otorgando certidumbre jurídica y removiendo ambigüedades legales en temas cruciales como conflictos de interés, tipificación del delito de cuello blanco, vinculatoriedad de recomendaciones estratégicas emitidas por la ASF y entidades locales de fiscalización.
- Que el Sistema Nacional de Fiscalización promueva un programa integral de mejora de las evaluaciones institucionales en materia de transparencia, fiscalización, y rendición de cuentas a través de las acciones siguientes:
- Identificar los obstáculos legales, jurídicos, operacionales que inhiben la eficacia de la fiscalización y la calidad general del marco institucional, con el objetivo de promover un programa de mejora institucional.
  - Incorporar la transparencia sustantiva en las prioridades de la agenda de fiscalización nacional, especialmente en el rubro de la transparencia política.
  - Instrumentar un programa de acción integral para combatir la corrupción organizada.
  - Promover los cambios legales indispensables para reducir la opacidad y discrecionalidad presupuestaria del Ejecutivo, en particular de la SHCP.

- Que el órgano de control externo, la ASF, incorpore en sus objetivos estratégicos un programa para mejorar su capacidad y efectividad como órgano de control externo, el cual deberá ser evaluado por la UEC en los términos determinados por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009.
- Incorporar un sistema de indicadores cuantitativos, globales, sectoriales y específicos (de control micro), orientados a mejorar la calidad del gasto público.
- Realizar un programa de corto, mediano y largo plazo, para modernizar plenamente a la fiscalización superior de México.
- Consolidar el Sistema Nacional de Fiscalización.

## Anexo 2

### Etapas de la Fiscalización Superior

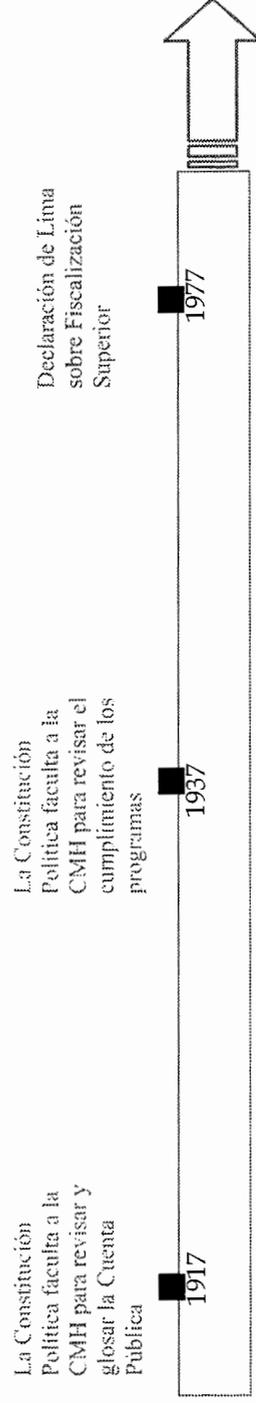


### Consolidación de la Fiscalización Tradicional

<sup>1</sup> Desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda

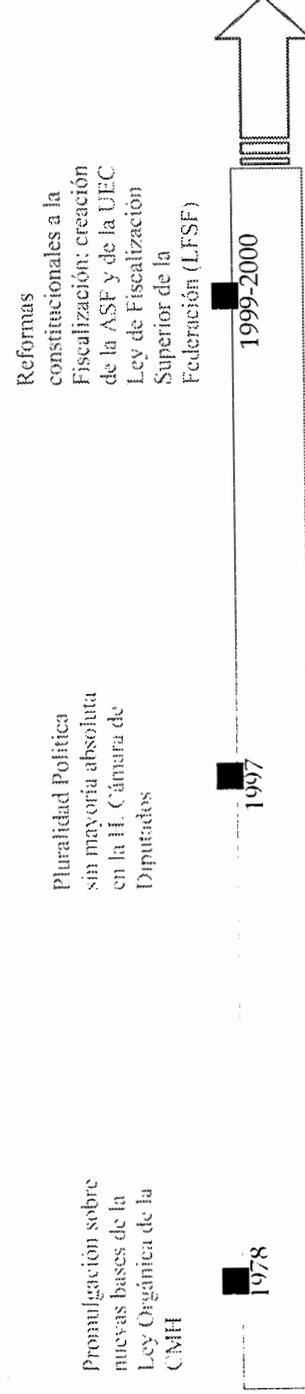
<sup>2</sup> Reaparece la Contaduría Mayor de Hacienda

## Etapas de la Fiscalización Superior



### Consolidación de la Fiscalización Tradicional

## Etapas de la Fiscalización Superior

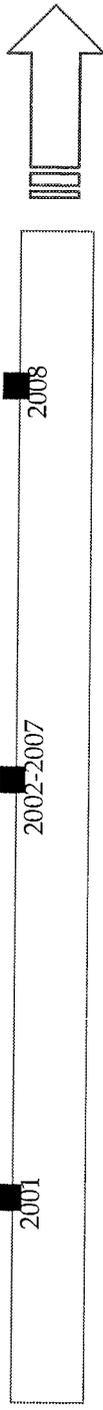


### Primera fase de la Fiscalización en Transición

Inicio de la Segunda Fase de la Fiscalización en transición

## Etapas de la Fiscalización Superior

- Reformas artículos 2 y 32 de la (LESP) relativas a la fiscalización de la ASF a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos Análogos.
- Se establece la obligación de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados informe semestral sobre solventación de observaciones
- Foro Internacional de Fiscalización México y el Mundo (2005)
- La ASF asume presidencia de INTOSAI
- Reformas Constitucionales artículos 73.74, 79, 116, 112, y 134
- Ley de Contabilidad Gubernamental
- Nueva Ley de Fiscalización Superior



## Evolución de la Segunda Fase, Fiscalización en Transición

Se consolida la Segunda Fase de la Fiscalización en transición y se aportan algunos elementos para la Fiscalización Moderna.

## Etapas de la Fiscalización Superior de la Federación

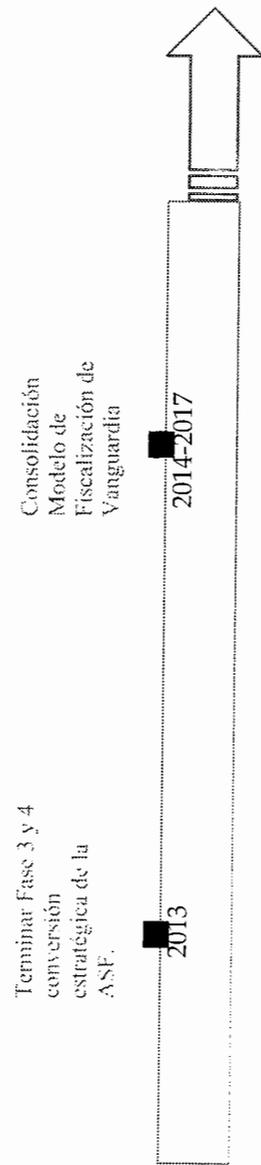
- Presentación de Plan para Construcción de la Fiscalización de Vanguardía
- Terminar Fase 1: Realizar la misión básica de la Fiscalización
- Terminar Fase 2: Elevar la calidad y efectividad de la fiscalización y la rendición de cuentas



## Construcción e instrumentación de la Nueva Arquitectura de Fiscalización de Vanguardía

- Sucesos Clave:**
  - Reformas de segunda generación al marco de la fiscalización
  - Transformación del marco institucional
  - Transformar enfoque de la fiscalización
  - Diagnóstico para transformar al Sistema Nacional de la Fiscalización, a la ASF y a la UEC
  - Avances para alcanzar Fase 2, 3 y 4.
- Sucesos Clave:**
  - Reformas institucionales fundamentales
  - Creación del sistema de certificación de la calidad de las auditorías públicas
  - Información continua de los resultados de las auditorías al desempeño al Congreso (durante el ciclo presupuestario).
  - Reforma Organizacional básica de la ASF y la UEC
  - Avances para alcanzar la Fase 3 y 4.

## Etapas de la Fiscalización Superior de la Federación



Construcción e instrumentación de la Nueva Arquitectura de Fiscalización de Vanguardia

## Sucesos Clave:

- Finaliza transformación del enfoque de fiscalización
- Modelo de Riesgos de Política Pública y Programas gubernamentales
- Modelo para identificar riesgos y cambios de tendencia de los procesos económicos y sociales.
- Modelo Operativo de Fiscalización Crítica
- Modelo Operativo de Combate al Fraude y la Corrupción Sofisticada
- Prueba continua (Stres Test) del Nuevo Modelo de Fiscalización
- Nuevos perfeccionamientos

## BIBLIOGRAFÍA

- (1) Auditoría General de la Nación (República de Argentina), *Memoria 2008* Internet [www.agn.gob.ar](http://www.agn.gob.ar)
- (2) Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*". Internet [www.asf.gob](http://www.asf.gob)
- (3) ----- *Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1999 a 2007, al 30 de junio de 2009*. Internet [www.asf.gob.mx/recupera/Recupera.htm](http://www.asf.gob.mx/recupera/Recupera.htm).
- (4) Banco Mundial. *Features and Functions of Supreme Audit Institutions* (2001).
- (5)----- *Governance Matters VIII, Agrégate and Individual Governance Indicators, 1996-2009*. Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, 2009.
- (6) Behn Robert y Dubnick Melvin. *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press 2001.
- (7) Blume Lorenz y Voigt Stefan. *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A cross Country Assessment ICER Working Paper No. 3/2007*.
- (8) Buchanan Mc Gill, *The Constitution of Economic Policy, Prize Lecture, 1986*.
- (9) Buchanan Mc Gill, y Musgrave Richard James. *Public Finance and Public Choice: two contrasting Visions of the State* The MIT Press; illustrated edition edition, 1999.
- (10) Contraloría General de la República de Colombia. *Informe de Gestión construyendo eficiencia y moralidad en la gestión pública, 2007-2008*. Internet [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)
- (11) Contraloría General de la República de Chile, *Informe de Cuenta Pública de la Contraloría General, 2008*. Internet [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl).
- (12) Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009*.
- (13) General Accountability Office (GAO). *Performance and Accountability Report, 2008*, [www.gao.gov](http://www.gao.gov).

- (14) Germany's Supreme Audit Institution (the Bundesrechnungshof). *Annual Report on Federal Financial Management, 2008*. Internet [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de).
- (15) Greider William *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs The Country*. Simon & Schuster Paperbacks, 1987.
- (16) INTOSAI, *Declaración de Lima*, IX Congreso, 1977.
- (17) Kaufmann, Daniel. *Seminario Internacional Transparencia, Confianza Ciudadana e Instituciones*. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2001
- (18) Kóvacs, Árpád *Papel de las Instituciones de Auditoría Superior en el Proceso de Modernización Social*, Ponencia del Foro Internacional de Fiscalización, México y el Mundo 2005
- (19) Krugman Paul. *The Return of Depression and the Crisis of 2008*. Ed. W. W. Norton & Co, 2009
- (20) Mises von Ludwig, *Socialism* Liberty Fund Inc, 1981.
- (21) Michel, Roberto. *Tendencias recientes de la fiscalización superior en México*, en El Nuevo Milenio Mexicano, UAM. Tres Tomos, México, 2004.
- (22) \_\_\_\_\_, *Hacia una nueva estrategia de fiscalización superior para México*, Conferencia dictada en la Cámara de Diputados, México, octubre de 2009.
- (23) Murray Newton Rothbard. *Man Economy and State: A Treatise on Economic Principles*, The Ludwig von Mises Institute; Revised edition, 1993.
- (24) National Audit Office, United Kingdom. *Annual Report 2008*. [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- (25) North Douglass, *Economic Performance through Time*, Prize Lecture, 1993.
- (26) Office of the Auditor General of Canada. *Annual Performance Report, 2008*. [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)
- (27) Office of the Auditor General of Norway. Document No 2 (2008-2009) *A summary of the activities (Annual Report)*. [www.riskrevisjonen.no](http://www.riskrevisjonen.no)

- (28) Schedler Andreas *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No.3 Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2004
- (29) Schumpeter, Joseph, *Socialismo, Capitalismo y Democracia*. Ediciones Orbis, S.A, Grupo Aguilar, 1983
- (30) Simon Herbert. *Models of Bounded Rationality Vol.1: Economic Analysis and Public Policy*. The MIT Press, 1984.
- (31) Stewart, James "Cueva de bandidos: la gran estafa de Wall Street", EMECE editores, 1993
- (32) Stiglitz Joseph "Ética, asesoría económica y política económica" Internet [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica) (2000)
- (33) Swedish National Audit Office, Swedish NAO. Annual Report for 2008 of the Auditors General. [www.riskrevisjonen.se](http://www.riskrevisjonen.se)
- (34) Transparency International. *The global coalition against corruption*, 2008.
- (35) Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Anual de Actividades 2008*. [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).
- (36) Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay, *Memoria Anual 2007*. Internet [www.tcr.gub.uy](http://www.tcr.gub.uy).
- (37) Taylor, Winslow Frederick, *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers, 1947.
- (38) Unidad de Evaluación y Control, *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.
- (39) \_\_\_\_\_, *Memorias de los trabajos de análisis al Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007* en la dirección electrónica [www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC)
- (40) \_\_\_\_\_, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, Biblioteca de Fiscalización Superior, No. 1, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005.

(41) \_\_\_\_\_, *Fiscalización Superior en Cifras*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009.

(42) Wilson, Woodrow *The Study of Administration*, Political Science of Quarterly, 1887.

(43) Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, Ed. Free Press, 1997.

#### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2009.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.