

9

00482



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

La Construcción Institucional de la
Fiscalización y la Rendición de Cuentas
en México: 1997 - 2001

Tesis

para obtener el grado de
Doctor en Ciencia Política
presentada por:

JORGE MANJARREZ RIVERA

Director de tesis: Dr. Ricardo Uvalle Berrones



México, D. F.

Octubre de 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para mi amigo Jorge Manjarrez García:

Como muestra, no de perfección, pero sí del mejor de los esfuerzos;

No de inspiración, pero sí de perseverancia;

No de presunción, pero sí de la satisfacción de cumplir un compromiso con uno mismo;

No de sabiduría, pero sí de las posibilidades de ampliar el conocimiento;

No como ejemplo, sino como prueba que logras aquello donde pones tu corazón y tu esfuerzo.

Eternamente...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Índice

	Página
Introducción	1
Estrategia metodológica	7
Estructura de la investigación	8
Capítulo I. Sustento Conceptual	
A. Elementos de la democracia moderna	13
1. Conceptualización de la democracia	13
2. El problema de la representación política	17
3. Regímenes no democráticos	20
B. Como funciona la fiscalización en la democracia moderna	21
1. El concepto de rendición de cuentas	21
C. La fiscalización en la democracia moderna	30
1. Definición y fundamento	30
2. Características y organización en la democracia moderna	33
3. Funcionamiento de la fiscalización superior en la democracia moderna	35
D. Balance del análisis conceptual	41
Capítulo II. La Fiscalización Superior en el Ámbito Internacional	
A. Marco general	42
1. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	43
2. Declaración de Lima	44
B. Análisis de países seleccionados	45
1. Oficina de la Contraloría General (GAO). Estados Unidos de América	45
2. Oficina del Auditor General (OAG). Canadá	49
3. Auditoría General de la Nación (AGN). Argentina	52
4. Contraloría General de la República (CGR). Chile	55
5. Contraloría General de la República (CGRP). Perú	58
6. Oficina de Auditoría Nacional (NAO). Reino Unido	61
7. La Corte de Cuentas (C.C). Francia	66
C. Balance de la experiencia internacional	72

Capítulo III. Antecedentes y Desarrollo de la Fiscalización y de la Rendición de Cuentas en México

A. Marco histórico: Análisis de un pasado antidemocrático	77
1. Visión retrospectiva de la fiscalización: La colonia	83
2. Proceso de emancipación	84
3. México independiente	85
4. Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda	86
5. Etapa de la reforma	88
6. Etapa postrevolucionaria	91
7. Etapa contemporánea	92
8. Fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda	93
B. Balance de la evolución de la fiscalización en México	97
C. Cronología de la evolución de la fiscalización en México	97

Capítulo IV. La Fiscalización Superior y la Cámara de Diputados en el Caso de México

A. Autoritarismo y transición democrática, 1988-2000	99
1. <i>Presidencialismo autoritario y relación partido-gobierno</i>	101
2. Institucionalización de la democracia	102
3. Alternancia en la Presidencia de la República	109
B. La Cámara de Diputados y el sistema presidencial	110
C. Cámara de Diputados: La reelección legislativa consecutiva	114
1. Evolución histórica de la no reelección de legisladores	115
2. La reelección consecutiva de legisladores	115
D. La Comisión de vigilancia y el control y fiscalización de la gestión económica del estado	118
E. Balance del caso de México	121

Capítulo V. Avances Recientes de la Fiscalización en México: La Auditoría Superior de la Federación

1. Antecedentes y alcances	124
2. Funciones y atribuciones	127
3. Planeación de las auditorías	130
4. Objetivos y desarrollo de las auditorías	133
5. Alcances y características de la fiscalización	138
6. Coordinación con otros organismos de fiscalización	145

7. Nombramiento y remoción del titular de la ASF	147
8. Nuevo reglamento interno de la ASF	150
9. ¿Quién vigila al vigilante?	150
10. Balance de la Auditoría Superior de la Federación	152
Capítulo VI. Evaluación de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México	154
A. Encuesta sobre las entidades de fiscalización superior de los estados	155
1. Objetivo	156
2. Resultados	157
B. La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental	170
1. Convenios de coordinación	171
C. Balance de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México	173
Capítulo VII. Estrategia para Avanzar en la Construcción Democrática de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México	176
1. Una respuesta ante los nuevos paradigmas del desarrollo político y económico	177
2. Un nuevo modelo de fiscalización	179
3. El Tribunal de Cuentas de la Nación	182
4. Comentario final	202
Capítulo VIII. Conclusión	204
Anexos	
Anexo A. Normas de Fiscalización de la INTOSAI	215
Anexo B. Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación	227
Anexo C. Encuesta sobre las Entidades de Fiscalización Superior en México	232
Anexo D. Conceptualización de la Cuenta Pública	236
Siglas	244
Glosario de Términos	245
Bibliografía	249

Índice de Figuras

Figura I.1	Mecanismo de rendición horizontal de cuentas efectiva	29
Figura V.1	Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación	125
Figura V.2	Fortalecimiento de la Fiscalización Superior	126
Figura V.3	Estructura orgánica	127
Figura V.4	Universo del sujeto de la fiscalización	139
Figura V.5	El Informe de Resultados	141
Figura V.6	El Informe de Avance de Gestión Financiera	142
Figura VI.1	Tipos de auditoría	158
Figura VI.2	Organismos auditados	159
Figura VI.3	Grado de dependencia para realizar sus funciones	160
Figura VI.4	Duración oficial del titular de la EFS	162
Figura VI.5	Cumplimiento del periodo oficial	163
Figura VI.6	Decisión sobre el ejercicio de su presupuesto	166
Figura VI.7	Porcentaje de autonomía	168
Figura VI.8	Factores que son un obstáculo para lograr mayor autonomía	169
Figura VII.1	El Tribunal de Cuentas de la Nación	183

Índice de Cuadros

Cuadro I.1	Requisitos para la democracia	15
Cuadro III.1	Evolución de las instituciones de fiscalización en México, 1453-2001	98
Cuadro IV.1	Etapas en la transición del sistema político mexicano: 1968-2000	100
Cuadro IV.2	Evolución del sistema electoral mexicano, 1918-1978	102
Cuadro IV.3	Principales reformas electorales e institucionales, 1986-1997	104
Cuadro IV.4	Votación de la elección presidencial, 1988	105
Cuadro IV.5	Composición de la Cámara de Diputados por partidos Políticos de la XLVIII a la LVIII Legislaturas: 1970-2000	106
Cuadro IV.6	Resultados de la elección presidencial, 1994	108
Cuadro IV.7	Presidentes de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados	119
Cuadro IV.8	Composición de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados de la XLVII a la LVIII Legislaturas: 1970-2000	120

Introducción

La rendición de cuentas en México es una demanda generalizada de toda la población y de todas las corrientes políticas. Un común denominador entre los partidos políticos es la exigencia del uso honrado y transparente de los recursos públicos y que los servidores públicos rindan cuentas de sus acciones ante la comunidad y sean sujetos, en su caso, a las sanciones correspondientes, ya sean de orden legal o electoral. Por esta razón, un adecuado sistema de rendición de cuentas y fiscalización tendrá un efecto positivo en la consolidación de un régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo, libre e imparcial, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes.

En México, el avance hacia la democracia ha desembocado en una nueva etapa en materia de rendición de cuentas y fiscalización de las acciones públicas. El fortalecimiento de éstas debe reflejarse en la consolidación de la transición democrática. Como lo ha señalado Roque Citadini (1999: 23): “La existencia de un órgano de control externo es un indicador seguro del grado de democracia en que vive un país, y cuanto más estables sean las instituciones del Estado, mejor será el desempeño del órgano de control”. Así, la rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia y a su vez, la adecuada fiscalización del uso de los recursos públicos fortalece la democracia.

La democracia moderna supone un sistema de representación efectivo que garantice que los representantes atiendan las demandas y necesidades de sus representados. En unas elecciones, la mayoría manifiesta su voluntad como mandante para seleccionar un representante –mandatario–, que gestione y vele por sus intereses. Esta relación impone al mandatario que informe periódica y sistemáticamente acerca de sus actos de gobierno; esto es, que rinda cuentas. Por su parte, el mandante –pueblo–, se obliga, en reciprocidad, a la evaluación permanente de estos actos mediante la revisión de los informes del mandatario. Un sistema democrático exige corresponsabilidad ciudadana para analizar y evaluar con objetividad el gasto público y el desempeño gubernamental.

Rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción: mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático. Por esto, uno de los aspectos que se demostrará en esta tesis es que, para fortalecer la democracia en México, es necesario seguir avanzando en la rendición de cuentas y en la fiscalización. Se concibe a la rendición de cuentas como un elemento fundamental de un Estado democrático porque hay un mandato del pueblo soberano y la fiscalización coadyuva a que se cumpla.

Un problema histórico en nuestro país es que, debido al sistema autoritario de gobierno, quienes administraron los bienes públicos, no aceptaron el derecho de la comunidad para conocer los resultados de su gestión y para reclamar eficiencia y efectividad. Como característica de la transición hacia la democracia, la exigencia ciudadana es que el gobierno, conjuntamente con la comunidad, diseñe los mecanismos y defina las reglas que permitan esa interacción entre administradores públicos y la sociedad misma. Se trata de informar lo que los gobernantes hicieron o dejaron de hacer, a propósito del mandato que la ciudadanía les concedió en el ejercicio del sufragio democrático, además, de rendir cuentas e informar sobre cómo se administraron y gastaron los recursos públicos para cumplir con los fines y objetivos derivados del mandato popular.

La creciente importancia que la sociedad mexicana ha asignado al concepto de rendición de cuentas, así como a la integridad, transparencia y fiscalización, se origina por lo menos, en tres causas:

Primero, la democracia como sistema político ha entrado en una nueva etapa en nuestro país. A partir de 1968 (como se analiza en el capítulo IV), se registraron una serie de movimientos políticos, sociales y económicos, conformando la transición de un sistema autoritario-presidencialista a uno democrático. Esta transición hacia la democracia, que ha tenido momentos tan significativos como las elecciones de 1997 y 2000, se ha reflejado en una mayor participación ciudadana, más crítica, exigente y vigilante del desempeño del gobierno y del uso de los recursos públicos.

Segundo, dentro del contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, un ambiente caracterizado por una débil rendición de cuentas y frágil integridad y transparencia, tiene un impacto negativo en el proceso de intercambio de bienes, servicios, capital e información, al introducir distorsiones en el sistema de precios e incertidumbre en cuanto a derechos de propiedad, bases esenciales del sistema de intercambio de mercado y de competencia económica. De manera más general, como algunos estudios lo indican, la confianza tiene un impacto significativo en el desempeño económico de las naciones (Fukuyama, 1995:150).

Tercero, los principios de honradez, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, protección al medio ambiente y respeto por los derechos humanos ocupan un lugar preponderante en la sociedad actual; su defensa y promoción es más importante que nunca.

De esta manera, si la transparencia implica una actuación legítima del Estado de cara a la sociedad, la rendición de cuentas, por su parte, se refiere al deber de la administración pública de exponer a la comunidad el resultado de su gestión, por lo que se trata, de alguna manera, de la faceta instrumental de la transparencia como requerimiento democrático. Asimismo, la razón última de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas honestas y transparentes en todas las instituciones. Por lo anterior, en el México actual, la rendición de cuentas, la fiscalización, el uso honesto y eficiente de los recursos públicos y, en general, el combate a la corrupción, es una demanda creciente asociada a la mayor participación ciudadana en el quehacer público y estrechamente relacionada con la democracia.

La fiscalización es el proceso mediante el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia, así como la observancia de la ley. La fiscalización normalmente comprende tres dimensiones: la información, la justificación y la sanción. Primeramente se proporciona la información requerida por el organismo de fiscalización. Posteriormente, ésta se analiza y se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas. Finalmente, en los casos en que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas, se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones.

La fiscalización superior es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos de la fiscalización superior son los de promover:

- la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos;
- la búsqueda de una gestión rigurosa;
- la regularidad y legalidad en la acción administrativa; y
- la difusión de la información relacionada con los resultados de la fiscalización misma, tanto al interior del gobierno como de la sociedad en general.

Estas acciones las realizan órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos superiores de fiscalización y control o Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

Para llevar a cabo su función adecuadamente, los organismos fiscalizadores deben tener autoridad legal y autonomía de gestión. En la democracia moderna esto se relaciona con la división de poderes y un sistema de verificaciones y equilibrios, de pesos y contrapesos. En este sentido, cualquier esquema de rendición de cuentas y fiscalización: preventivo, correctivo, ex-ante, ex-post, interno o externo debe concentrarse en todo momento en desalentar la corrupción. La finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas eficientes y respetuosas de la legalidad en el gobierno.

En términos generales, en México existen dos niveles de fiscalización: el interno y el externo. El primero se aplica dentro de los propios poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y lo realiza en forma directa la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Esta actividad fiscalizadora es apoyada por las contralorías internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal y las contralorías internas de los poderes Legislativo y Judicial. Tiene la facultad de intervenir en forma concomitante a la realización de las acciones de gobierno. Sus principales funciones son revisar y ejercer control sobre las acciones de los funcionarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, las dos Cámaras del Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

El otro nivel de fiscalización es el que realiza el Poder Legislativo sobre los otros dos Poderes y órganos autónomos a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La función primordial de esta entidad es revisar la Cuenta Pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual comprende el ejercicio de recursos en toda la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, así como los Poderes Legislativo y Judicial. El hecho de que la revisión que practica la ASF se realice sobre la información contenida en la Cuenta Pública, implica que se efectúe sobre hechos pasados, por lo que se le denomina ex-post.

En este estudio se analiza la evolución de la entidad de fiscalización superior de México y sus cambios recientes en el marco de los avances democráticos del país. El nuevo órgano fiscalizador de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tiene como función última la de revisar el grado en que las operaciones financieras y la información relativa a éstas, se ajustan a la normativa aplicable, verificar que las operaciones se efectúen con la debida economía, eficacia y eficiencia y fiscalizar las operaciones realizadas por los tres Poderes para detectar posibles irregularidades.

Se puede considerar que los antecedentes de la fiscalización en México datan de 1453, pues en ese año se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de España. Posteriormente,

en 1605, Felipe III, Rey de España, fundó los Tribunales de Cuentas en América. Estos tribunales tenían la función de revisar el estado de la Hacienda Real y emitir una memoria relativa a la Cuenta General que contenía las observaciones y propuestas de reformas a que daba lugar la revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos.

En los inicios de la vida independiente en México, la figura de Contador Mayor se tomó de la Constitución de Cádiz. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 4 de octubre de 1824, facultó al Congreso para que revisara anualmente las cuentas al gobierno. Con la publicación de la Ley para el Arreglo de la Administración Pública, de noviembre de ese mismo año, los Tribunales de Cuentas fueron substituidos por la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) bajo la inspección de la Cámara de Diputados.

La vigencia de la CMH sólo se vio interrumpida en breves periodos de 1838 a 1855, en que fue substituida por el Tribunal de Cuentas. Otra substitución, también por un Tribunal de Cuentas, la llevó a cabo Maximiliano de Habsburgo de 1865 a 1867.

De 1824 a 1857, épocas convulsionadas de nuestra historia, la CMH se debilitó por su falta de funcionalidad. Sin embargo, en 1857 se confirmó la facultad de fiscalización al Poder Legislativo y se reestableció la Contaduría.

En la época del Porfiriato, la función de la CMH se minimizó. Sin embargo en 1896, la nueva ley orgánica de la Contaduría le otorgó nuevas facultades para efectuar la glosa de la cuenta del Tesoro Federal, de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal, de los despachos civiles y militares, así como otras actividades de orden financiero y administrativo.

La legislación formal que ha regulado las funciones de la entidad de fiscalización prácticamente inició en el siglo XX. Así, en la Constitución del 5 de febrero de 1917, se le dieron amplias facultades al Poder Legislativo para realizar la revisión de la Cuenta Pública y se le facultó para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, fue hasta 1936 cuando se expidió dicha ley y se especificaron sus atribuciones: de revisión y glosa, de fiscalización y de finiquitos. En este contexto se dio un importante paso para fortalecer la institución al dotarla de amplias facultades para fiscalizar la gestión pública.

La Ley de 1936 estuvo en vigor hasta el 28 de diciembre de 1978, fecha en que se decretó una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por otra parte, el 15 de diciembre de 1998 fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados la creación de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con el propósito de fortalecer las funciones de auditoría, control y evaluación de la misma, cuyo decreto fue publicado el 30 de junio de 1999.

El Dictamen de Decreto modificó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estableció los respectivos artículos transitorios para su entrada en vigor, con el cual la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1° de enero del año 2000. Con esta reforma se creó un órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, dotado jurídicamente de mayores atribuciones para verificar e informar a la ciudadanía respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas, la medida en que los programas y acciones

gubernamentales son desarrollados con eficacia, eficiencia y economía, así como de las irregularidades y la falta de honestidad o transparencia en la gestión pública.

En este sentido, la Cámara de Diputados tiene la responsabilidad exclusiva e inalienable de estudiar y aprobar, en su caso, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Por lo tanto, tiene la facultad constitucional para fiscalizar los recursos públicos aprobados, a fin de verificar su empleo transparente, eficiente y efectivo y promover un mejor desempeño y mayor responsabilidad del Poder Ejecutivo. Una vez realizada esta fiscalización, los representantes populares están obligados a dar a conocer a la comunidad el resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Uno de los factores más importantes del proceso de democratización y equilibrio de poderes desarrollado en nuestro país en los años recientes, ha sido el fortalecimiento del Poder Legislativo y de manera particular, de sus funciones fiscalizadoras. En 1997 se registró un parteaguas en la política nacional, pues en la LVII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la hegemonía en la Cámara de Diputados. La conformación política de la Cámara se reflejó en un fortalecimiento de la democracia parlamentaria.

La fiscalización de los recursos públicos promueve elementos fundamentales de la democracia: la igualdad entre los ciudadanos (al utilizar los recursos con transparencia y mayor eficiencia), el voto transparente (al evitar desvíos de recursos con intereses políticos) y el cumplimiento de la obligación suprema de un gobernante: responder al mandato de sus gobernados. La responsabilidad de rendir cuentas al Legislativo desincentiva la arbitrariedad y promueve un gobierno responsable. Un sistema político sin controles adecuados y eficientes equivale a un sistema dictatorial y autocrático.

La demanda de la sociedad mexicana es que el uso de los recursos públicos debe ser fiscalizado, al igual que la consecución de metas. También deben ser evaluadas las políticas públicas con relación a su efectividad y eficiencia en el logro de sus objetivos. Ésta es la función que realiza la entidad de fiscalización superior de la Cámara de Diputados; ellos, los representantes del pueblo, son los encargados de coordinar y supervisar la tarea de fiscalización.

En este sentido la división de poderes es un elemento fundamental de la democracia porque permite establecer límites, equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder. Un elemento destacado en esta conformación política es la facultad del Legislativo para determinar lo que el Ejecutivo puede recaudar, lo que puede gastar y la fiscalización sobre el uso de estos recursos. Como señaló Madison en 1780 (Madison, *et al.* 2000: 242): "El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente, conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial". Las instituciones fiscalizadoras como la Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas, Auditorías Nacionales, según sea el caso, juegan un papel fundamental en el plano de control y exigencia de resultados, a través del manejo de información oportuna y de mecanismos legales que les permitan evaluar y certificar regularmente la validez de las cuentas públicas.

Las características de las instituciones de control y fiscalización varían no sólo entre países, sino a lo largo de la historia de cada nación. Éstas cambian, se desarrollan y se ajustan de acuerdo con la evolución de cada país y al momento político que vive. Por otra

parte, la globalización y los cambios tecnológicos que enfrentan las sociedades modernas exigen cambios y adecuaciones en las entidades de fiscalización superior. En este marco de integración mundial, México debe responder al reto de desarrollar un organismo de fiscalización superior que coadyuve a consolidar la transición democrática iniciada en el último tercio del siglo XX y que responda de manera definitiva a la demanda de la sociedad de erradicar la corrupción y las prácticas deshonestas e ineficientes del gobierno. Hasta ahora, los intentos por avanzar en una fiscalización efectiva han sido insuficientes; en tanto ésta no se realice, México no podrá ostentarse como una nación democrática.

Ante una demanda generalizada por erradicar la ineficiencia, ineficacia y deshonestidad del servicio público, la transformación de la entidad de fiscalización superior es impostergable:

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización el gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales nacionales;
- Segundo, porque es necesario evaluar si las políticas públicas reflejan efectivamente las prioridades nacionales de desarrollo y bienestar económico y social y si el gasto público se aplica legalmente, pero también si cumple con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la condición social de los mexicanos;
- Tercero, porque el fortalecimiento de la democracia tiene como condición la rendición de cuentas entre los diversos niveles de gobierno y entre éstos y la ciudadanía. En este contexto, la EFS es un órgano técnico que puede hacer una gran contribución para que los procesos de rendición de cuentas se hagan realidad.

Por lo anterior se propone realizar cambios de fondo y radicales en el modelo de fiscalización de México. Cambios que rescaten los avances realizados en materia de fiscalización pero que promuevan la creación de una nueva entidad de fiscalización superior. La propuesta consiste en crear un **Tribunal de Cuentas de la Nación**, con facultades jurisdiccionales y mayores atribuciones en materia de fiscalización. Algunos de los elementos considerados en el nuevo modelo son:

- Trascender la fiscalización típicamente financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión pública y evaluar si se realiza adecuadamente; esto es, evaluar la efectividad y calidad de una política pública de acuerdo con sus resultados.
- Evaluar la determinación y la implementación de las políticas públicas; esto es, valorar el impacto sobre el desarrollo nacional y el bienestar de la población al elegir determinadas políticas, con su respectiva asignación de recursos, para evitar la arbitrariedad con la que se determinan las prioridades del presupuesto federal.
- Incorporar criterios sustantivos en la fiscalización que superen lo estrictamente contable o financiero del enfoque tradicional, para considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad.

- Promover la fiscalización de sistemas en vez de fiscalización de actuaciones. De esta forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, persiste la posibilidad de repetición de las anomalías. En otras palabras, erradicar los sistemas que propician la corrupción y mal manejo de los recursos públicos.

La integración del Tribunal de Cuentas de la Nación permitirá corregir deficiencias, optimizar recursos (al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización) y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los funcionarios públicos en una lucha permanente contra la corrupción

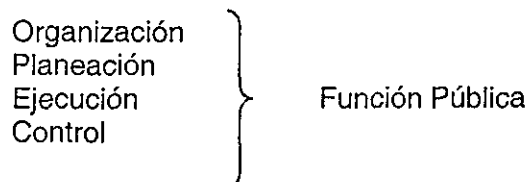
El principal reto de esta institución será el de lograr la confianza y el respaldo de la sociedad en su tarea fiscalizadora y ser reconocida como un organismo imparcial, vigilante del uso de los recursos federales, para hacer de la rendición de cuentas una práctica cotidiana y plenamente aceptada.

Estrategia metodológica

En este estudio se analiza la función fiscalizadora y de control que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación y de los organismos de fiscalización de los congresos de los estados de la República. Respecto de la primera, se realiza un análisis histórico sobre su evolución jurídica y normativa. Asimismo, se destacan las facultades que recientemente le han sido conferidas, como las de autonomía técnica y de gestión y la realización de las auditorías de desempeño. Se analizan también los cambios administrativos y de sistemas de auditorías, que permiten una mejor fiscalización. Respecto de los organismos de fiscalización de los estados, se realiza un diagnóstico sobre la situación actual de la fiscalización en las entidades federativas y se analizan perspectivas sobre su evolución para los próximos años.

El objetivo específico de la investigación es analizar la relación entre democracia y rendición de cuentas y demostrar que en México la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la Cámara de Diputados empezó a realizarse con efectividad a partir de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura, primera en no contar con la mayoría calificada de ningún partido político, y como resultado de la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. Asimismo, quedará establecido que no obstante los avances registrados, se requieren mejoras y cambios profundos en el sistema de fiscalización acordes con una sociedad más democrática, exigente y participativa.

Respecto de la función pública, cabe destacar que en México, ésta se desarrolla básicamente en cuatro etapas:



- Promover la fiscalización de sistemas en vez de fiscalización de actuaciones. De esta forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, persiste la posibilidad de repetición de las anomalías. En otras palabras, erradicar los sistemas que propician la corrupción y mal manejo de los recursos públicos.

La integración del Tribunal de Cuentas de la Nación permitirá corregir deficiencias, optimizar recursos (al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización) y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los funcionarios públicos en una lucha permanente contra la corrupción

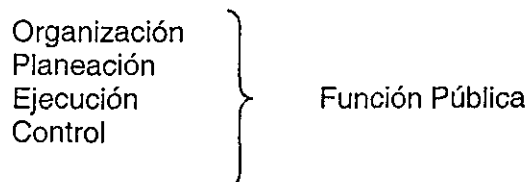
El principal reto de esta institución será el de lograr la confianza y el respaldo de la sociedad en su tarea fiscalizadora y ser reconocida como un organismo imparcial, vigilante del uso de los recursos federales, para hacer de la rendición de cuentas una práctica cotidiana y plenamente aceptada.

Estrategia metodológica

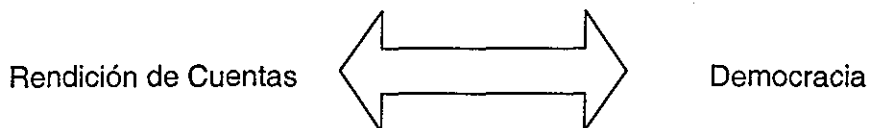
En este estudio se analiza la función fiscalizadora y de control que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación y de los organismos de fiscalización de los congresos de los estados de la República. Respecto de la primera, se realiza un análisis histórico sobre su evolución jurídica y normativa. Asimismo, se destacan las facultades que recientemente le han sido conferidas, como las de autonomía técnica y de gestión y la realización de las auditorías de desempeño. Se analizan también los cambios administrativos y de sistemas de auditorías, que permiten una mejor fiscalización. Respecto de los organismos de fiscalización de los estados, se realiza un diagnóstico sobre la situación actual de la fiscalización en las entidades federativas y se analizan perspectivas sobre su evolución para los próximos años.

El objetivo específico de la investigación es analizar la relación entre democracia y rendición de cuentas y demostrar que en México la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la Cámara de Diputados empezó a realizarse con efectividad a partir de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura, primera en no contar con la mayoría calificada de ningún partido político, y como resultado de la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. Asimismo, quedará establecido que no obstante los avances registrados, se requieren mejoras y cambios profundos en el sistema de fiscalización acordes con una sociedad más democrática, exigente y participativa.

Respecto de la función pública, cabe destacar que en México, ésta se desarrolla básicamente en cuatro etapas:



La presente tesis se centra específicamente en el análisis de la etapa de control (fiscalización y rendición de cuentas) y su relación con la democracia.¹ Esto es, ¿cómo se relaciona la obligatoriedad de los gobernantes de rendir cuentas (lo cual implica el proceso de fiscalización) con la democracia?



Se construyó un marco teórico para analizar la relación entre rendición de cuentas, fiscalización y democracia. A partir de él, se analizan los elementos que impulsan y conforman una fiscalización efectiva y los factores que promueven el fortalecimiento de la democracia.

Para una parte del desarrollo de la tesis se realizó un estudio de campo con aplicación de encuestas. Para tal efecto se aplicó un cuestionario a los 32 organismos de fiscalización superior de los Congresos de los estados, a efecto de conocer su grado de autonomía, los alcances y limitaciones de la fiscalización que llevan a cabo, el presupuesto, el marco jurídico y el tipo de auditorías que realizan. El cuestionario utilizado (Anexo C) está integrado por 26 preguntas específicas relacionadas con los temas señalados. Para la aplicación del cuestionario se estableció contacto directo con los responsables de los órganos de fiscalización y se homologaron criterios sobre la definición de términos como autonomía (ver el glosario de términos) debido a que se enfrentaron algunos problemas de definición de conceptos.

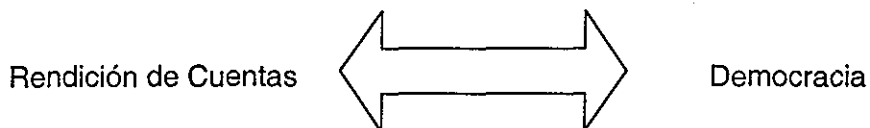
Por otra parte, se realizó un estudio comparativo de la estructura, funciones, marco jurídico y operación de las entidades de fiscalización superior de varios países. Posteriormente, los elementos más importantes encontrados en ambos análisis se utilizarán en el último capítulo de esta investigación para proponer el desarrollo de un nuevo sistema de fiscalización en México, más eficiente y adecuado a las reformas y cambios políticos y sociales que se han registrado en nuestro país en los últimos años.

Estructura de la investigación

Para fines de exposición la investigación se integra del modo siguiente. En el capítulo I, **Sustento Conceptual**, se formula el marco teórico para desarrollar los planteamientos fundamentales de la tesis. Entre otros aspectos se analizan los elementos de la democracia moderna, el concepto de la rendición de cuentas y la fiscalización y la relación entre ésta y la democracia. En este capítulo quedará establecido que la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados, por lo que aquellos que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Un elemento fundamental de las democracias modernas es la rendición de cuentas y la fiscalización del uso de los recursos públicos. También se destaca que una característica de la democracia es la búsqueda continua de un gobierno honesto y respetuoso de la legalidad.

¹ Las cuatro etapas están interrelacionadas y debe existir un proceso de control en cada una de ellas. Sin embargo, dados los objetivos de este trabajo, no se analizarán aspectos relacionados con la elaboración del presupuesto federal, ni con la política fiscal o económica. La relación entre política económica y democracia puede ser objeto de otro estudio.

La presente tesis se centra específicamente en el análisis de la etapa de control (fiscalización y rendición de cuentas) y su relación con la democracia.¹ Esto es, ¿cómo se relaciona la obligatoriedad de los gobernantes de rendir cuentas (lo cual implica el proceso de fiscalización) con la democracia?



Se construyó un marco teórico para analizar la relación entre rendición de cuentas, fiscalización y democracia. A partir de él, se analizan los elementos que impulsan y conforman una fiscalización efectiva y los factores que promueven el fortalecimiento de la democracia.

Para una parte del desarrollo de la tesis se realizó un estudio de campo con aplicación de encuestas. Para tal efecto se aplicó un cuestionario a los 32 organismos de fiscalización superior de los Congresos de los estados, a efecto de conocer su grado de autonomía, los alcances y limitaciones de la fiscalización que llevan a cabo, el presupuesto, el marco jurídico y el tipo de auditorías que realizan. El cuestionario utilizado (Anexo C) está integrado por 26 preguntas específicas relacionadas con los temas señalados. Para la aplicación del cuestionario se estableció contacto directo con los responsables de los órganos de fiscalización y se homologaron criterios sobre la definición de términos como autonomía (ver el glosario de términos) debido a que se enfrentaron algunos problemas de definición de conceptos.

Por otra parte, se realizó un estudio comparativo de la estructura, funciones, marco jurídico y operación de las entidades de fiscalización superior de varios países. Posteriormente, los elementos más importantes encontrados en ambos análisis se utilizarán en el último capítulo de esta investigación para proponer el desarrollo de un nuevo sistema de fiscalización en México, más eficiente y adecuado a las reformas y cambios políticos y sociales que se han registrado en nuestro país en los últimos años.

Estructura de la investigación

Para fines de exposición la investigación se integra del modo siguiente. En el capítulo I, **Sustento Conceptual**, se formula el marco teórico para desarrollar los planteamientos fundamentales de la tesis. Entre otros aspectos se analizan los elementos de la democracia moderna, el concepto de la rendición de cuentas y la fiscalización y la relación entre ésta y la democracia. En este capítulo quedará establecido que la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados, por lo que aquellos que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Un elemento fundamental de las democracias modernas es la rendición de cuentas y la fiscalización del uso de los recursos públicos. También se destaca que una característica de la democracia es la búsqueda continua de un gobierno honesto y respetuoso de la legalidad.

¹ Las cuatro etapas están interrelacionadas y debe existir un proceso de control en cada una de ellas. Sin embargo, dados los objetivos de este trabajo, no se analizarán aspectos relacionados con la elaboración del presupuesto federal, ni con la política fiscal o económica. La relación entre política económica y democracia puede ser objeto de otro estudio.

Se determina, asimismo, que para avanzar en la consolidación de un sistema democrático es necesario afirmar los sistemas de control en el uso de los recursos públicos. Lo anterior permite que los ciudadanos también cuenten con mejor información para la toma de decisiones políticas en épocas electorales. También con el uso transparente de los recursos públicos, se evita que éstos se desvíen hacia fines partidistas o políticos tendientes a manipular las preferencias de los electores. De esta manera, mediante el órgano de fiscalización superior, la Cámara de Diputados cumple con sus obligaciones constitucionales en materia de revisión y fiscalización y promueve un mejor desempeño y mayor responsabilidad del ejecutivo. Así, se coadyuva a alcanzar el gran objetivo de la democracia que es el de lograr el beneficio de las mayorías.

El capítulo II, **La Fiscalización Superior y la Rendición de Cuentas en el Ámbito Internacional**, presenta un análisis de la estructura, organización, operación y marco jurídico de las entidades de fiscalización superior de Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Perú y Reino Unido. La selección de estos países se explica, por una parte, por las semejanzas políticas, económicas y sociales de algunos de ellos con México (Argentina, Chile y Perú). Por otra parte, países como Canadá, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, cuentan con órganos de fiscalización reconocidos en el ámbito internacional por su efectividad para realizar las tareas de fiscalización y control.

De este análisis se obtienen elementos importantes para determinar los factores que han hecho posible el éxito de la fiscalización en los países mencionados; factores que son posteriormente rescatados, para considerarlos como referencia en la construcción de un nuevo modelo de fiscalización para México. Del estudio de los países se concluirá que algunas de las características más importantes de las entidades de fiscalización superior (EFS) son:

1. La autonomía de gestión y administrativa.
2. Las facultades para efectuar auditorías oportunamente en cualquier organismo, institución o entidad, donde se hayan utilizado recursos públicos federales.
3. Las garantías constitucionales para ser reconocidas como órganos técnicos superiores de fiscalización, imparciales, apolíticos y apartidistas.
4. La facultad para determinar y aplicar sanciones en los casos de desviación y malversación comprobada de recursos públicos.

Quedará también establecido que las EFS de los países seleccionados han evolucionado de acuerdo con los cambios políticos y sociales de cada país y que en la medida que el sistema democrático se ha consolidado, también el sistema de control y fiscalización se ha modificado y perfeccionado. De hecho las EFS son percibidas, en la mayoría de los países, como la institución más importante en la lucha contra la corrupción. Esto refuerza su credibilidad pero demanda alta responsabilidad y capacidad de respuesta para las EFS.

Los Antecedentes y el Desarrollo de la Fiscalización y de la Rendición de Cuentas en México, es el tema tratado en el capítulo III. En éste se realiza un análisis retrospectivo de la fiscalización en nuestro país, y se detalla la evolución del órgano superior de fiscalización en el contexto histórico. Asimismo, se podrá observar que las

características de las diversas etapas políticas, desde la independencia hasta la época actual, han influido en la conformación y alcances del órgano de fiscalización superior, impidiendo en gran medida el pleno desarrollo de sus funciones. Así, quedará establecido que la inestabilidad de nuestro sistema político, desde la independencia hasta fines de la década de 1930, y el autoritarismo de la segunda mitad del siglo XX, afectaron notablemente, y limitaron, los mecanismos de rendición de cuentas y la fiscalización en México.

En el capítulo IV, **La Fiscalización Superior y la Cámara de Diputados en el Caso de México**, se analizan los cambios recientes en la conformación política del Congreso de la Unión y en la legislación correspondiente a la fiscalización superior. Se realiza, asimismo, un análisis sobre el presidencialismo y su influencia negativa en el desempeño del órgano fiscalizador de la Cámara, destacando que uno de los problemas derivados del sistema presidencial mexicano ha sido la falta casi absoluta de controles y el desequilibrio entre los Poderes de la Unión.

En este capítulo también queda establecido que la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la Cámara de Diputados empezó a realizarse con efectividad a partir de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura (primera en no contar con la mayoría calificada de ningún partido político), y al expedirse la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. También se destaca la necesidad de mejorar la participación de los diputados en el proceso de fiscalización. En este sentido se propone apoyar la reelección consecutiva de los legisladores a efecto de desarrollar un mayor compromiso con sus representados y utilizar la experiencia adquirida en el área de la fiscalización.

El capítulo V, **Avances Recientes de la Fiscalización en México: La Auditoría Superior de la Federación (ASF)**, presenta las características más importantes de la ASF; analiza la relevancia de los cambios implementados a fines del año 2000, que modificaron sustancialmente sus facultades y funciones. También se analiza la importancia de la ASF como pieza clave en el control que ejerce el Poder Legislativo sobre la gestión gubernamental, destacando que ésta constituye el brazo técnico de la Cámara de Diputados para evaluar la gestión pública federal e informar de ello a la propia Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia.

Así, la ASF pasó a ser la última instancia de auditoría de los recursos federales que revisa los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales por parte de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares. Es decir, es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se ajusta a la legalidad y si éstos se aplican con honestidad y transparencia. Para tal efecto, la ASF realiza auditorías a todas las dependencias públicas federales, entidades y municipios, organismos autónomos y particulares que ejercen recursos federales en sus programas de trabajo. Ahora, todos deben rendir cuentas del uso del dinero público. No sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Legislativo y el Judicial.

Se desataca también, que con el nuevo marco legal, el órgano fiscalizador puede fincar directamente responsabilidades a quienes dañen a la hacienda pública y en concordancia con las tendencias mundiales, también se establece la posibilidad de practicar auditorías integrales o de desempeño que, a partir de un trabajo

multidisciplinario, evalúan no sólo el destino de los recursos, sino la eficiencia en los programas de gobierno.

Al contar con información del desempeño financiero y administrativo de entidades, organismos e individuos que administran recursos públicos, la ASF coadyuva al fortalecimiento del sistema democrático de nuestro país, ya que permite que los integrantes de la Cámara de Diputados cumplan de modo más efectivo las responsabilidades encomendadas por sus representados.

Finalmente, se determinan sus fortalezas y debilidades y sus alcances y limitaciones, a efecto de contar con elementos para proponer modificaciones en el modelo de fiscalización superior.

En el capítulo VI, **Evaluación de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México**, se presentan los resultados del estudio de campo realizado mediante la aplicación de una encuesta a los 32 organismos de fiscalización de los congresos estatales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La información que se analiza en este capítulo permite conocer a fondo la problemática de los organismos de control estatales y proponer medidas para mejorar las condiciones en que éstos operan. Con el análisis realizado se demostrará que la mayoría de estos organismos no cuentan con la independencia presupuestal y autonomía de gestión necesarias para cumplir con su responsabilidad fiscalizadora de una manera eficaz, eficiente y, sobre todo, imparcial. De esta manera, en tanto no se fortalezca la división de poderes en los estados y no se modifique el marco jurídico de las entidades de fiscalización locales, no podrá haber una rendición de cuentas efectiva.

También quedará establecido que para que una EFS, ya sea en el ámbito estatal o federal, cumpla efectivamente su responsabilidad fiscalizadora es necesario que:

1. Cuente con autonomía administrativa y de gestión y que su competencia y relación con el Congreso esté definida claramente en la ley.
2. Esté protegida contra presiones por parte del gobierno y de la influencia de grupos y partidos políticos.
3. Perfeccione la tarea de la fiscalización, adoptando nuevas y modernas técnicas de auditoría.
4. Desarrolle una actitud más propositiva y participativa, a fin de orientarse más a la evaluación integral de la acción gubernamental e involucrarse más en las reformas de la administración pública.
5. Establezca una relación más directa y efectiva con la ciudadanía y los medios de comunicación, tanto en el sentido de recepción de quejas y denuncias, como en la difusión de sus informes de resultados, recomendaciones y acciones por seguir.

En el capítulo VII, **Estrategia para Avanzar en la Construcción Democrática de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México**, se realiza una propuesta innovadora para cambiar el modelo de fiscalización de nuestro país, toda vez que el actual ha sido incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas sobre el uso honesto y

transparente de los recursos públicos. También quedará establecido que para continuar avanzando en la transición democrática, es imprescindible consolidar la rendición de cuentas y la fiscalización; ya que el perfeccionamiento de la democracia exige erradicar la corrupción e ilegalidad de la función pública.

En el capítulo VIII se presenta la **Conclusión** respecto al análisis realizado y se destacan lineamientos de acción a efecto de consolidar la fiscalización superior en México y fortalecer la transición democrática.

La bibliografía incluye referencias de libros y documentos consultados directamente para la realización de la tesis y otros que son considerados útiles para los interesados en profundizar en algunos temas. En la medida de lo posible, las consultas bibliográficas se realizaron directamente de las ediciones originales. Sin embargo, en algunos casos fue necesario recurrir a ediciones recientes, por lo que la referencia cronológica es la de la edición consultada. En el caso en que la fuente original no fue encontrada se recurrió a la consulta de textos de referencia. El estudio de las Entidades de Fiscalización de diversos países se realizó consultando directamente con los responsables de relaciones institucionales y mediante el análisis de publicaciones internas de cada uno de los organismos. Se incluyen además un glosario de términos, un índice de siglas y cuatro anexos que contienen información detallada y complementan aspectos de relevancia: Anexo A. Normas de Fiscalización de la INTOSAI; Anexo B. Código de Ética Profesional; Anexo C. Encuesta sobre las Entidades de Fiscalización Superior en México; y Anexo D. Conceptualización de la Cuenta Pública.

Capítulo I . Sustento Conceptual

A. Elementos de la democracia moderna¹

1. Conceptualización de la democracia

Considerando que el objetivo de esta investigación es analizar la relación entre rendición de cuentas, fiscalización y democracia, en este apartado se realiza una descripción de los elementos que conforman un sistema democrático y que pueden influir en el mecanismo de fiscalización del quehacer público o bien ser influenciados por él. Debido a esto, no se realiza un estudio profundo sobre la teoría de la democracia, para tal efecto se recomiendan lecturas como las de Sartori, Dahl, Held, Green, González Casanova, Schumpeter y Liphart, cuyas citas se encuentran detalladas en la bibliografía.

Históricamente, se observan dos tipos básicos de democracia: 1) La democracia directa o participativa; y 2) la democracia indirecta o representativa.

La primera es el ejercicio directo del poder; la segunda delega el poder e implica un sistema de control y de limitación del mismo. En la democracia directa, el régimen democrático está fundado en la participación de los ciudadanos en el gobierno; es la democracia de la polis griega y de las ciudades medievales. En la democracia indirecta, el régimen democrático se basa en los mecanismos representativos de transmisión del poder. Estos mecanismos los vemos en la actualidad en numerosos países como Estados Unidos de América, Francia y Canadá, entre otros.

La democracia es una forma de gobierno. Aun en una democracia directa, las decisiones de la mayoría se aplican a todos, incluyendo a una minoría que considere que éstas son contrarias a sus intereses. En una democracia representativa, las decisiones son hechas por representantes electos y ejecutadas por servidores públicos sobre los que se delegan responsabilidades de gobierno.

Respecto de la democracia representativa, Sartori (2000:74) señala: "... bastará decir que es una democracia indirecta en la que el 'demos' no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan. La democracia representativa comprende, necesariamente, la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios. Bien entendido, el edificio de la democracia representativa no excluye la participación ni el referéndum; más bien los incluye pero con elementos subordinados".

Posteriormente el mismo Sartori (2000:87) agrega: "La opinión pública y la democracia electoral exigen una dimensión horizontal de la política, son la base del edificio. Pero luego se encuentra el edificio y en él la dimensión vertical de la política: hay quien está sobre y quien está debajo, quien manda y quien es mandado. Así, democracia vertical significa la democracia como sistema de gobierno". Lo anterior presupone un sistema de representación para que el que "manda" lo haga buscando la satisfacción de los intereses de los que son "mandados".

¹ Por democracia política moderna se entiende un sistema de gobierno en el cual los gobernantes tienen responsabilidad de sus actos públicos para con los ciudadanos (Schmitter y Karl, 1991:76). Esta responsabilidad significa que los gobiernos están obligados a rendir cuentas que son fiscalizadas y que los gobernados cuentan con mecanismos eficientes para sancionar a los que se desvíen de los intereses de la comunidad.

Por su parte, a mediados del siglo XX, Schumpeter precursor de la teoría competitiva de la democracia, la definió como un método particular de tomar decisiones que específicamente supone la selección de líderes mediante elecciones competitivas. Desde su punto de vista “el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (Schumpeter, 1983:21). Sin embargo, señala que también estas decisiones podrían realizarse por medios no democráticos, por lo que agrega otro criterio identificador del método democrático: “la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es el gobierno del político.” (*Ibíd.*, 362). Por lo anterior se concluye que la democracia significa básicamente que el pueblo tiene la oportunidad de elegir libremente en elecciones competitivas a las personas que han de gobernarle.

Con base en el planteamiento de Schumpeter, la democracia se vuelve más fácil de valorar si se analizan aspectos como:

1. Presencia o ausencia de partidos y candidatos competitivos.
2. Sufragio universal.
3. Fraude electoral o intimidación.
4. Niveles adecuados de participación electoral en elecciones.

Aunque éste es un enfoque basado en lo electoral, permite una observación y juicios más adecuados sobre el grado de democracia en una sociedad. Este análisis es también de utilidad porque permite realizar consideraciones sobre el impacto de la fiscalización de los recursos públicos en cada uno de los cuatro elementos mencionados, esto es, sus repercusiones en la democracia. Por ejemplo, si se realiza una adecuada fiscalización y se evita la desviación de recursos públicos hacia fines electorales, se estará contribuyendo a evitar fraude electoral y la influencia sobre el sufragio o la participación de los electores.

Por su parte, Dahl (1997:14) señala que para que un gobierno sea representativo y democrático, los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para:

- Formular sus preferencias.
- Manifiestar públicamente estas preferencias.
- Recibir igualdad de trato por parte del gobierno.

Estos tres elementos son considerados a su vez como condiciones fundamentales de la democracia.

En este mismo sentido Dahl señala que para que estos tres elementos estén presentes es necesario que en la sociedad prevalezcan ocho condiciones:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.

5. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Lo anterior puede observarse de manera esquemática en el cuadro I.1, donde se relacionan las garantías institucionales con la igualdad que caracteriza a un régimen democrático. A esta relación Dahl la ha llamado los "requisitos para la democracia".

CUADRO I.1 Requisitos para la democracia²

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
I. Formular las preferencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

² Tomado de Dahl, 1997:15.

El objetivo de presentar estos “requisitos de la democracia” de Dahl y el planteamiento de Schumpeter es que permiten introducir la justificación de la fiscalización de los recursos públicos para fortalecer la democracia. Por ejemplo, el uso ilegal de recursos públicos para efectos electorales repercute directa e indirectamente en la libertad e imparcialidad de las elecciones.

Particularmente se pueden destacar los aspectos siguientes:

1. La libertad del voto. Al ejercerse coerción sobre los votantes con el uso de recursos públicos.
2. La libertad de expresión. Al influir sobre medios de comunicación o comunicadores mediante prebendas o gratificaciones económicas.
3. Libertad para los líderes políticos. Al manipularlos con la influencia política y económica del gobierno.
4. Elecciones libres e imparciales. Al manipular los procesos electorales con recursos públicos e influir en sus resultados.

Son claras las coincidencias con el análisis derivado de la concepción de Schumpeter (mencionado antes), pues la desviación de recursos públicos puede repercutir en los cuatro elementos señalados por él. Con la manipulación derivada de la desviación de recursos se puede influir en los partidos y candidatos, en la compra de votos y en el número de ciudadanos que asisten a las urnas (participación electoral). Concretamente, se corrompe la democracia.

Por lo tanto, no se puede concebir una democracia efectiva donde se desvíen recursos públicos que incidan negativamente sobre los principales elementos que la caracterizan. Un adecuado sistema de rendición de cuentas y de fiscalización tendrá un efecto positivo en la consolidación de un régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo y libre, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes. Más adelante se ampliará este punto.

En este mismo sentido, Schmitter y Karl (1991: 76) destacan que la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Particularmente señalan: “Definimos la democracia política como un régimen o un sistema de gobierno en el cual los que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos, actuando directamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes”.

Por su parte Riker (1965: 31) asegura: “la democracia es una forma de gobierno en la cual los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados”.

Finalmente Ortiz Pinchetti (2001:63) ha comentado: “El tema es quizás el más importante de la democracia moderna: la facultad de los pueblos para exigirles cuentas a las autoridades y la obligación correlativa de las autoridades de rendirlas; es uno de los rasgos característicos de las nuevas instituciones de la política de todo el mundo”.

Por lo anterior podemos observar que existe una clara coincidencia entre diversos autores a incluir a la rendición de cuentas y a la fiscalización como elementos básicos de la democracia moderna.

2. El problema de la representación política

En relación con las características de un sistema democrático, Dahl (1997:13) menciona que una característica fundamental de la democracia es la respuesta continua del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos: "democracia...es el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos". De esto se deriva que los ciudadanos deben manifestar cuáles son sus preferencias, que el gobierno haga un esfuerzo por satisfacerlas y que se rindan cuentas sobre las políticas públicas y los recursos públicos que son utilizados en el intento.

El primer problema surge de la interpretación de los intereses o preferencias de los representados. Uno de los riesgos es que pueden interpretarse bajo la óptica de los intereses de los representantes. En este sentido se puede considerar a un gobierno como representativo si este busca satisfacer las demandas o preferencias reales de sus representados. Por representación entendemos "actuar según los mejores intereses de la gente" (Pitkin, 1967:167). Así, se considerará como gobierno representativo aquel que provenga de un proceso electoral competitivo, con amplia participación electoral, donde los ciudadanos gocen de libertad política. En este caso, el gobierno estará obligado a actuar de acuerdo con los intereses de los representados y a garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

A continuación se realizan diversas consideraciones sobre por qué los gobernantes en una democracia pueden estar motivados a actuar de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Para tal efecto cabe destacar que la estructura básica de los gobiernos representativos (Manin, *et al*, 1999: 3) se caracteriza por:

1. Los gobernantes son nombrados mediante una elección.
2. Los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar, pero no tienen la capacidad legal para dar instrucciones directas al gobernante.
3. En un sistema donde opera la reelección, los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.

La pregunta respecto de la representación es: ¿por qué los gobernantes, con el poder que tienen, actuarán de acuerdo con el interés de los gobernados? Son cuatro las razones hipotéticas que se identifican a este respecto (Manin, *et al* 1999: 3-4):

1. Sólo aquellas personas que tienen espíritu de servicio se ofrecen para el servicio público y se mantienen incorruptibles cuando están en sus cargos públicos.
2. Debido a que los individuos que se ofrecen para el servicio público difieren en sus intereses, motivaciones y capacidad, los ciudadanos usan su voto para elegir efectivamente a los candidatos que tienen intereses iguales que los de ellos, y que suponen que se mantendrán entregados al servicio público.
3. Debido a que cualquiera que ocupe un cargo público puede tener intereses o valores diferentes a los ciudadanos, éstos pueden utilizar su voto como arma contra quienes se desvíen del camino de la virtud, y pueden retirarles su apoyo.

4. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pueden vigilarse unos a otros, de tal manera que este contrapeso de fuerzas produzca que los gobernantes actúen en beneficio del interés de la gente.

Ninguna de las cuatro hipótesis puede descartarse de manera automática. Sin embargo, en la presente investigación se parte de las opciones 3 y 4, esto es, la relacionada con la democracia electoral y la rendición vertical de cuentas y la relacionada con el contrapeso de fuerzas, que destaca la importancia de la vigilancia de un poder sobre otro y es la rendición horizontal de cuentas.

Lo anterior debido a que en una democracia la búsqueda de la satisfacción de los intereses de la mayoría no puede ser fortuita. En una democracia esta relación es de obligatoriedad. Como ya se mencionó, Dahl destaca que un aspecto central de la democracia es que sistemáticamente ocasiona o promueve que los gobiernos sean representativos. En este mismo sentido Hamilton señaló en 1780 en *El Federalista* (2000: 264): "Un buen gobierno implica dos cosas: primero fidelidad a su objeto que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permiten alcanzar mejor ese objeto".

En relación con la representación de los intereses de la comunidad, un problema fundamental es precisamente la definición de esos intereses. El gobierno debe estar bien informado sobre cuáles son los intereses de los ciudadanos y establecer políticas públicas para lograrlos. Sin embargo, los sistemas de comunicación de preferencias pueden no ser efectivos, o bien los mismos ciudadanos pueden no contar con toda la información necesaria sobre algún tema específico y no estar en posibilidades de definir su preferencia. En una democracia representativa, los representantes electos están facultados para decidir, en un gran número de aspectos de interés común, lo que los ciudadanos deben hacer y lo que no deben hacer, y establecen medidas para obligarlos a aceptar y tomar en cuenta sus decisiones.

Por otra parte, se dan algunos casos en los que existen intereses encontrados en la población, por ejemplo la propuesta de una reforma fiscal. En este caso un gobierno representativo debe conciliar intereses y finalmente tomar la decisión que represente los verdaderos intereses de la mayoría, actuando democráticamente. Esto es, tomar la decisión que la mayoría de la población decida, aun cuando ésta vaya en contra del proyecto político del gobernante en turno. En esta situación la división de poderes y la pluralidad política, fortalecen la posibilidad de que los intereses de los diversos grupos sociales sean tomados en cuenta, pues volviendo al ejemplo de una reforma fiscal, el Ejecutivo puede enviar una iniciativa de ley, pero el Legislativo la puede modificar, considerando los intereses de sus representados. Bajo cualquier circunstancia en casos como este siempre habrá perdedores y ganadores. Sin embargo, un gobierno será representativo en la medida que adopte políticas que tomen en cuenta las demandas de la mayoría de la población.³

En una democracia unos son gobernados y otros gobernantes y aquellos seleccionan a éstos. Este es el elemento distintivo en las democracias; los gobernantes son

³ En este estudio se parte del supuesto de que el uso honesto, transparente, eficiente y eficaz de los recursos públicos es uno de los grandes intereses de la ciudadanía. Por otra parte, se concentra en el mecanismo horizontal de rendición de cuentas, pues el punto fundamental del análisis es la fiscalización de los recursos públicos que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

seleccionados a través de elecciones libres, competitivas e imparciales. La pregunta es: ¿hasta dónde el hecho de que son electos es suficiente para asegurar que los gobiernos actúen de una manera representativa? La cuestión es entonces examinar hasta dónde puede ser cierto que si las elecciones son competitivas, si la participación electoral es amplia y si los ciudadanos disfrutan o tienen libertades políticas, entonces los gobiernos son representativos.⁴

Para observar más claramente por qué se presenta este problema en la rendición vertical de cuentas, debemos considerar los posibles objetivos de los políticos. Puede que los políticos no deseen hacer nada que los ciudadanos bien informados no desearían que hicieran. Pueden de hecho tener el espíritu de servicio público y dedicarse a trabajar en favor del interés de los ciudadanos. Sin embargo, también pueden desear algo contrario al interés de los ciudadanos, por ejemplo, perseguir objetivos o metas que los ciudadanos no comparten o realizar acciones que los lleven a reelegirse o a obtener ganancias personales.

Asimismo, los políticos pueden buscar desarrollar sus propias ideas, programas o estrategias económicas, aunque éstas difieran del deseo de la mayoría de los ciudadanos. Otros pueden estar más preocupados respecto del futuro de sus carreras y estar pensando más en su lucha política, dentro del gobierno o de su partido, que en trabajar por los intereses de los ciudadanos. Algunos, como lo ha señalado Niskanen (1971) pueden buscar enriquecerse a expensas de los ciudadanos mientras están en sus puestos públicos; otros pueden estar preocupados por el reconocimiento público, local o internacional. En todos los casos, los políticos pueden estar buscando algo contrario al interés de los ciudadanos. Por eso se vuelve de gran importancia la obligatoriedad de la rendición de cuentas y su fiscalización.

Por otra parte, existe un punto de vista diferente en relación con la representación que establece que los gobernantes no deben seguir todos los cambios y los puntos de vista de la opinión pública, sino gobernar con autoridad y responsabilidad y tomar decisiones para hacer lo que consideran que es mejor para la sociedad en un momento determinado; después de todo, para esto fueron electos.

En este sentido, Lippman (1956) comentó que la obligación de los ciudadanos es participar en las elecciones para que se ocupen los puestos públicos y no dirigir al funcionario público. Schumpeter señaló que los votantes deberían entender que una vez que se ha electo a un gobernante, las acciones políticas son responsabilidad de él y no de los ciudadanos, esto significa que se deben mantener a un lado y no pretender ordenarle todo lo que él debe hacer. Además agrega que es muy difícil que se tomen decisiones que efectivamente representen los intereses reales de la gente (Schumpeter, 1983: 326): “Es, pues, no sólo concebible, sino muy probable que las decisiones políticas a que se llegue mediante ese proceso (democrático) no concuerden con “lo que el pueblo quiere realmente”, sobre todo cuando las voluntades están muy divididas”.

Finalmente, si bien los ciudadanos no tienen un control completo sobre los actos de los gobiernos, sí pueden lograr que algunos de sus intereses sean considerados si consiguen

⁴ Inicialmente podría suponerse que unas elecciones competidas, regulares y libres pudieran impulsar el buen gobierno, entendido éste como el que es representativo de los intereses de la mayoría. Sin embargo, no es claro como las elecciones pueden provocar este resultado, o sea, como asegurar que el gobierno, mediante las elecciones, sea realmente representativo de la voluntad de la gente.

que los servidores públicos estén conscientes de que sus acciones pueden ser fiscalizadas y ellos llamados a rendir cuentas y asumir responsabilidades. Los gobiernos estarán sujetos a la rendición vertical de cuentas, siempre y cuando los votantes puedan discernir si los gobiernos están tomando en cuenta sus intereses o no y con base en esta información sancionarlos o premiarlos con el voto. La situación ideal sería aquella en que los servidores públicos que hayan actuado de acuerdo con el interés de los ciudadanos ganen siempre las elecciones.

3. Regímenes no democráticos

Para enfatizar la relación entre democracia, fiscalización y rendición de cuentas, a continuación se hace una breve descripción, basada en el análisis que hace Sartori (2000), de las características principales de los regímenes no democráticos, a efecto de destacar cómo en estos regímenes la rendición de cuentas y su fiscalización no es un elemento explícito o implícito. Son diversos los términos utilizables como opuestos a la democracia: tiranía, despotismo, dictadura, absolutismo, autoritarismo, totalitarismo y autocracia, por mencionar los más importantes. De éstos se describirán los más representativos de los regímenes no democráticos.

Absolutismo indica un sistema en que el poder no tiene límite. Desde el siglo VIII el absolutismo se ha concebido como el ejercicio ilimitado, discrecional, excesivo y nocivo del poder. Por absolutismo se entiende un poder ilimitado por dos razones: 1) porque no existen contrapesos suficientes para contenerlo; y 2) porque está al margen de la ley o sobre ella. De esto se deduce que el absolutismo se da cuando el poder llega a estar muy concentrado y cuando quien detenta el poder dicta la ley y no está sometido a ella.

El término autoritarismo viene de autoridad y fue acuñado por el fascismo como un término positivo. Sin embargo, con la derrota del fascismo y del nazismo, el autoritarismo se transformó en un término negativo identificado con una autoridad prepotente y abusiva sin respeto de la libertad. Por esta razón, al autoritarismo se le identifica más como opuesto a la libertad que a la democracia.

Por su parte, totalitarismo viene de totalidad y expresa la idea de algo que abarca todo. Es decir, alude a un hecho de extensión y, por lo tanto, de penetración e intensidad. Friedrich (1941: 52-53) otorga al concepto de totalitarismo cinco características: una ideología oficial, un partido único de masas controlado por una oligarquía, el monopolio de las armas, el monopolio de todos los instrumentos de comunicación y un sistema aterrador de policía. Después, Friedrich y Brzezinski (1956:9 y 177-236) agregaron una sexta característica: una economía dirigida desde el centro.

El concepto de autocracia es estrictamente el opuesto a democracia. Autocracia es autoinvestidura, es proclamarse jefe por sí mismo o encontrarse en situación de ser jefe por derecho hereditario. Por el contrario, el principio democrático es que ninguno se puede investir con el poder por sí mismo, que ninguno puede autoproclamarse jefe, y que ninguno puede heredar el poder.

Como hemos visto, un régimen cuyos gobernantes son elegidos mediante elecciones libres, competitivas y no fraudulentas se clasifica como democracia. En contrapartida, un régimen cuyos gobernantes no provienen de elecciones se clasifica como "no democracia". Así, el principio básico democrático es que el poder del hombre sobre el hombre puede ser

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

atribuido únicamente por el reconocimiento y la investidura de otros y que el que detenta el poder está obligado a rendir cuentas a los gobernados. Por lo tanto, si la designación de los dirigentes no proviene del consenso popular, no hay democracia y sin ésta, no hay rendición de cuentas.

B. Como funciona la fiscalización en la democracia moderna

1. El concepto de rendición de cuentas

El concepto de rendición de cuentas es sencillo. Una persona A está obligada a rendirle cuentas a otra B, si dos condiciones se cumplen: primera, el entendimiento de que A está obligado a actuar en una forma determinada en representación de B, y segunda, que B tiene el poder suficiente mediante instituciones, reglas o mecanismos formales para sancionar o compensar a A por el desempeño de sus obligaciones. Lo anterior sugiere que la rendición de cuentas es individual y no colectiva, esto es, nadie puede estar obligado a rendir cuentas por acciones hechas por otro miembro del grupo al cual se pertenece. La rendición de cuentas es, en su significado más básico, "la obligación de responder por las acciones o el comportamiento de uno mismo" (Dwivedi, 1985: 61-62).

Los principales teóricos sociales clásicos han señalado que en política primero se obtiene el poder y luego surge la necesidad de controlarlo. James Madison en 1780 señaló: "Quizá pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto (la democracia) para reprimir los abusos del gobierno, ¿qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario" (Madison, 2000: 220). Por lo tanto, debido a que los hombres no somos ángeles, se requiere de la rendición de cuentas y de los mecanismos de control de fiscalización.

Un gobierno democrático debe comenzar por establecer mecanismos y estrategias para gobernar representativamente y en segundo lugar, establecer mecanismos y estrategias para controlar el ejercicio del poder. Ésta no es una preocupación reciente; grandes pensadores políticos como Rousseau, Montesquieu, Hobbes y Locke, entre otros, se han preocupado acerca de cómo mantener el poder bajo control, prevenir su abuso y cómo sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta específicas. La conocida sentencia de Lord Acton acerca de que "el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente", se encuentra atrás de todos los intentos de controlar el poder.

El término rendición de cuentas ha cobrado importancia porque expresa la preocupación de fiscalizar, permanentemente, a los que ejercen el poder para establecer restricciones institucionales y vigilancia en el ejercicio del poder que se les ha encomendado. De acuerdo con Banfield (1975: 587-588) "la rendición de cuentas es la obligación que tienen todos los funcionarios públicos hacia la comunidad, que es soberana última en una democracia, de explicar y justificar el desempeño de su función pública y el uso del poder que se les ha conferido en el gobierno a través del proceso electoral".

Conceptualmente la rendición de cuentas es el resultado de un acuerdo social mediante el cual: a) las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades, incluyendo la especificación de fines, metas, regulaciones y la provisión de recursos para cumplir tales fines; b) se espera que las partes que adquieren responsabilidades informen sobre el cumplimiento de las mismas o, por lo menos, pongan a disponibilidad información

sobre su desempeño; c) se asume que las partes delegantes de responsabilidades cumplan su deber de requerir tales informes, y; d) se supone la aplicación de recompensas y sanciones asociadas conforme a los resultados obtenidos en el uso de las responsabilidades y los recursos asignados. Por consiguiente, el rendimiento de cuentas involucra el ejercicio de autoridad y responsabilidad, tanto por parte de aquel en quien se deposita confianza y recursos, como por parte de quien está delegando su confianza. También implica la definición de obligaciones respectivas, la especificación de reglas del juego, de resultados esperados e indicadores de su cumplimiento, y la definición de los instrumentos de compensación por los productos y resultados obtenidos.

Así, la rendición de cuentas requiere, primero, la asignación de responsabilidades y de recursos para cumplir fines y propósitos; segundo, la obligación de cumplir responsabilidades; tercero, la obligación de exigir dicho cumplimiento y cuarto, la existencia de sistemas que compensen por el cumplimiento o no de las obligaciones.

Los mecanismos de rendición de cuentas varían en cada democracia, pero comúnmente requieren que también los funcionarios no electos estén obligados a dar al público una explicación de lo que hacen en sus cargos. Esto es importante, pues muchas veces los funcionarios que no son electos en votaciones, por ejemplo la burocracia, ejercen un gran poder en el gobierno (al respecto ver el estudio de Dunn, D.1999).

Básicamente, para que un funcionario u organismo público esté en posibilidades de rendir cuentas, son necesarios los principios siguientes:

- Contar con una estructura que garantice el desempeño adecuado de sus operaciones.
- Definir claramente sus objetivos, metas y programas específicos.
- Registrar y proporcionar información oportuna y confiable.

Adicionalmente, para que haya obligación de rendir cuentas se debe contar con un marco jurídico constitucional que norme las obligaciones respecto de rendir cuentas.

Rendición vertical y horizontal de cuentas

La rendición de cuentas implica la facultad de fiscalizar e imponer sanciones. Éstas pueden realizarse a través del marco jurídico o en las elecciones, cuando el ciudadano tiene el poder de elegir quién lo gobernará. Si el servidor público ha actuado de acuerdo con los intereses de la comunidad, puede recibir el voto, si no, puede ser castigado en las urnas (el castigo o premio pueden dirigirse también al partido político al que pertenezca el candidato en cuestión). A este tipo de rendición de cuentas electoral se le conoce como mecanismo de rendición vertical de cuentas (ver el trabajo de O'Donnel, 1991).

Por otra parte, los gobiernos democráticos ofrecen otro mecanismo denominado rendición horizontal de cuentas. Éste mecanismo consiste en que los Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen obligación de responder cada uno ante los ciudadanos y entre ellos.

Rendición vertical de cuentas

La rendición vertical de cuentas describe una relación entre desiguales donde quien tiene el poder puede exigirle rendición de cuentas a quien se encuentra en un plano inferior.

Se consideran factores de la rendición vertical de cuentas las elecciones, las demandas sociales articuladas y libres y una cobertura relativamente amplia y crítica de los medios de comunicación sobre las demandas sociales en las que se denuncien los actos aparentemente ilegales de los funcionarios.

En la rendición vertical de cuentas:

- El gobernante debe informar lo que hizo y explicar sus acciones.
- El voto es el instrumento fundamental de la rendición de cuentas.
- La información sobre la actividad pública debe ser accesible, objetiva, oportuna y veraz.

En las democracias representativas modernas, la variante más importante de este tipo de rendición de cuentas es la rendición de cuentas electoral. En este caso el voto es el instrumento fundamental del mecanismo de rendición de cuentas porque mediante él los ciudadanos pueden juzgar a sus representantes a través de las elecciones.

Sin embargo, este mecanismo dista mucho de ser perfecto. Por una parte, las elecciones se organizan cada determinado lapso y, por otra, no está perfectamente claro hasta qué grado este elemento de rendición vertical de cuentas es efectivo. Incluso en democracias formalmente institucionalizadas, como Canadá, Inglaterra, Estados Unidos o Suiza, por mencionar algunas, no es claro hasta qué grado las elecciones son realmente un instrumento efectivo por medio del cual los votantes pueden castigar o premiar a los candidatos.

En este sentido, aun suponiendo que se realicen elecciones libres e imparciales, existen diversos elementos que inciden en la efectividad de la rendición vertical de cuentas; entre éstos destacan: la información deficiente con la que cuentan los votantes, un sistema de partidos políticos sin reglas claras, alta movilidad política de los votantes, deficiencia en la temática de asuntos de política pública y repentinas variaciones o cambios en la política interna debidos a cambios en el ámbito internacional. Asimismo, la existencia de rendición vertical de cuentas presupone sistemas políticos efectivamente democráticos; esto quiere decir que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en las elecciones para escoger quién los va a gobernar y expresar sus opiniones y demandas con absoluta libertad e imparcialidad.

De esta manera, si las elecciones son competitivas y sus resultados respetados, si la participación ciudadana en las elecciones es amplia y si los ciudadanos disfrutan de derechos políticos y libertades, es de esperarse que los gobiernos actúen de forma más transparente y se vean obligados a realizar una rendición de cuentas más estricta, ya que saben que pueden ser sancionados o premiados con el voto ciudadano. Esto es una contribución de la democracia a la rendición vertical de cuentas, pues promueve un mayor

grado de transparencia en la definición de las políticas públicas y tiene un posible efecto positivo sobre el uso más honesto y eficiente de los recursos públicos.

Así, los gobernantes tendrán una actitud más abierta hacia la rendición de cuentas, si el proceso electoral funciona de tal manera que los ciudadanos premien o castiguen en las votaciones a los gobernantes. Esto supone, como ya se comentó, que los ciudadanos cuentan con información precisa y oportuna, y que además tienen la capacidad objetiva de procesarla y emitir juicios sobre los gobernantes.

En una democracia, la gente le otorga a los gobernantes el poder para gobernar a sabiendas de que existe la posibilidad de remover a los gobernantes, pero también los pueden premiar con la reelección, si los votantes consideran que el gobierno ha sido representativo y actúa conforme a los intereses de la comunidad. Sin embargo, la reelección no es una garantía absoluta de que el funcionario actuará de manera representativa.

En este sentido debiera haber una correspondencia entre los resultados del mecanismo de rendición de cuentas y el resultado del proceso electoral. Esto es, si la fiscalización efectuada a un funcionario público o a un gobierno arroja resultados negativos sería de esperarse que los resultados electorales para este funcionario o gobierno también fueran negativos. Si éste no fuera el caso, sería necesario revisar el mecanismo de rendición de cuentas, la información con la que cuenta el ciudadano o el proceso electoral.⁵

La importancia del monitoreo y el análisis de información precisa y oportuna para hacer de las elecciones un instrumento efectivo del mandato popular está también relacionada con el sentido común. Los políticos estarán más motivados a seleccionar políticas y a desarrollar acciones de acuerdo con la voluntad de los ciudadanos cuando la probabilidad de la exposición pública por no hacerlo sea alta o cuando consideren que puede actuarse en contra de ellos, ya sea mediante el voto o por otros medios legales.

En oposición a lo anterior, Dunn, J. (1999) considera que las elecciones no tienen nada que ver con la rendición de cuentas, cuando menos no por acciones específicas realizadas por los gobernantes. Para él las elecciones son una ocasión para que los ciudadanos refuercen su soberanía. Este autor comenta que aunque las elecciones pueden ayudar a prevenir algunos abusos es difícil que realmente sirvan como un instrumento de control sobre los gobernantes. Esto se debe principalmente a la forma en que se conducen los políticos en la actualidad, y que está relacionada con conductas poco transparentes, intrigas y manipulación de información y de los medios de comunicación.

Después de analizar los diversos puntos de vista, puede considerarse que las elecciones libres, competitivas y de alta participación son un mecanismo que promueve que los gobiernos actúen en representación de los intereses ciudadanos. Es cierto que la democracia no necesariamente asegura la representación, pero es posible que procure una mejor representación que otros regímenes.

Es posible que en una democracia el control que los ciudadanos ejercen sobre los políticos mediante el voto sea imperfecto y que las elecciones no sean un mecanismo

⁵ Esto también supone una temporalidad adecuada. Esto es que el ciudadano tenga la información necesaria y suficiente con oportunidad para analizarla y emitir un voto razonado.

suficiente para asegurar que los gobiernos hagan todo lo que deben hacer para representar efectivamente los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, esto no puede ser considerado como un argumento contra la democracia, sino que debe ser visto como una necesidad de reformar los mecanismos y la organización de los procesos electorales y los mecanismos de fiscalización.

Maravall (1999:154) señala que “La teoría democrática considera tradicionalmente que no obstante que los intereses de los ciudadanos y de los políticos pueden ser diferentes, las elecciones son un instrumento mediante el cual los ciudadanos pueden asegurarse de que los políticos actúen de acuerdo con los intereses de ellos y desarrollen y lleven a cabo las políticas de la preferencia de los votantes”. Como ya se comentó antes, para Dahl (1997) una característica fundamental de la democracia es la respuesta continua que el gobierno debe dar a las demandas de los ciudadanos.

Por su parte Key (1996: 76-77) comenta: “La única arma efectiva del control popular en un régimen democrático es la capacidad del electorado de quitar a un partido en el poder”. Los gobernantes deben preocuparse del significado de las elecciones pasadas y del resultado de las futuras. Esto se debe a que en las democracias los políticos sufren las consecuencias de sus actos y políticas impopulares y los hacen perder elecciones. Por otra parte, Fiorina (1981) estudia el proceso electoral concluyendo que las elecciones no señalan la dirección hacia la cual la sociedad debe moverse, sino que realizan una evaluación de dónde ha estado la sociedad. La rendición vertical de cuentas se considera como la relación entre los actos pasados de aquellos que ejercen el poder y sus responsabilidades futuras. El aspecto fundamental es el grado en el que los gobernantes en una democracia son obligados con efectividad a explicar qué es lo que hacen o han hecho mientras gobiernan y a explicar por qué consideraron apropiadas sus acciones.

Respecto de la teoría de la representación democrática, Sartori (1987) ha establecido que generalmente los gobernantes están sujetos a una renovación periódica electoral por lo que les preocupa como van a reaccionar los votantes. Por eso, al ser monitoreado, el gobernante trata de satisfacer las demandas ciudadanas, anticipándose a lo que podría ser una reacción negativa del electorado. De esta manera podemos concluir que el líder que está sujeto a renovación periódica electoral está preocupado por la forma en que los votantes reaccionarán a sus acciones y actúa en consecuencia para buscar su apoyo.

Los gobiernos democráticos están obligados a rendir cuentas cuando los ciudadanos pueden juzgar retrospectivamente lo que éstos han hecho y castigarlos o compensarlos según sea el caso. De esta manera, más que ver las promesas que realizan, los ciudadanos observan y evalúan los resultados. Lo anterior tiene también el efecto positivo de que bajo esta circunstancia, los gobernantes pueden poner más atención a los intereses de los votantes y anticipar sus juicios cuando llevan a cabo iniciativas políticas, proyectos y acciones.

Sin embargo, esto es difícil de realizar. La evaluación y los juicios que los ciudadanos puedan realizar sobre las acciones de los funcionarios públicos se complican debido a la poca transparencia del quehacer político y a la manipulación de la información por parte de los mismos funcionarios y de los medios de comunicación.

Por esto se dificulta que la gran mayoría de los ciudadanos tengan una idea precisa de lo que sucede realmente en el ámbito político. Los ciudadanos tienen que ser altamente selectivos con sus fuentes de información para analizar lo que sucede en la arena política.

Solamente si cuentan con la información necesaria pueden representar una amenaza para los gobernantes. Al respecto cabe destacar el comentario de López Presa (1998:374), quien destaca que para ampliar y fortalecer la participación ciudadana: "Es necesario que se consolide y amplíe la cobertura de los canales de comunicación directa e indirecta con la sociedad. Ante las disparidades socioeconómicas del país, muchas veces acentuadas por la diversidad y la dispersión geográfica, debemos continuar con el desarrollo de medios que atiendan a segmentos de la población con determinadas características que limitan su acceso a los sistemas actuales de quejas y denuncias". Por eso es muy importante la información clara y accesible para todos. La información no puede depender de lo que los gobiernos o los medios de comunicación quieran informar a los ciudadanos.⁶

La rendición vertical de cuentas implica: 1) que los votantes tengan información para evaluar las actividades de los funcionarios públicos; 2) que se pueda asignar una responsabilidad; y 3) que los funcionarios públicos puedan ser castigados o recompensados. Si estas condiciones se cumplen, las estrategias de los políticos que deseen permanecer en sus puestos públicos darán importancia a la rendición vertical de cuentas y se verán incentivados a actuar de tal manera que se vean favorecidos con la preferencia de los votantes; si se desea permanecer en el poder, los gobiernos deben responder a los intereses y preferencias de los ciudadanos y gobernar efectivamente de acuerdo a estos intereses.

De esta manera, las elecciones competitivas son una condición necesaria para la rendición vertical de cuentas, pero no una condición suficiente. Para promover una rendición de cuentas efectiva, se debe dar importancia a la fuerza de la participación ciudadana y a los derechos y libertades de los ciudadanos. Se podría pensar que la rendición de cuentas es, en este sentido, una relación de poder o de fuerza entre los ciudadanos y los gobernantes o un intercambio entre lo que efectivamente pueden hacer los ciudadanos mediante su voto y las acciones que debe realizar el funcionario público.

De esta manera, una relación efectiva de rendición vertical de cuentas gobierno-ciudadano (Schedler, 1999 a: 14 -15) se da cuando los gobernantes son:

- Responsables de sus acciones en el ejercicio de su encargo público.
- Identificables como funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo por aquellos ante quienes son responsables, o sea, los ciudadanos.
- Sancionables por los actos que pudieron haber ejecutado.
- Conscientes de que pueden ser sancionados.

Es importante destacar que el aparato formal de las democracias constitucionales representativas modernas está muy lejos de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas en cualquiera de estos cuatro sentidos. Por eso es fundamental que, siguiendo la idea de Montesquieu, un poder tenga la capacidad de detener al otro o ponerle un alto. Esto significa consolidar la rendición horizontal de cuentas mediante el fortalecimiento de la democracia y de los organismos responsables de la fiscalización.

⁶ La influencia y poder de los medios de comunicación se ha incrementado y en ocasiones asumen el papel de la oposición en el Congreso. Se han dado casos en que la oposición sigue la opinión de los medios de comunicación, en lugar de ser ella la generadora de opinión. Incluso la agenda política parlamentaria se ha llegado a definir con base en la información de los periódicos, la radio y la televisión. En contrapartida, muchos de los debates parlamentarios tienen un impacto limitado en los medios, excepto cuando el tema es de interés para ellos mismos.

Rendición horizontal de cuentas

La rendición horizontal de cuentas describe una relación entre iguales y por lo tanto se refiere a que alguien que tiene el mismo poder que otro puede fiscalizarlo y hacer que éste le rinda cuentas de sus acciones.

La pregunta fundamental la realizó Madison y sus seguidores la han tratado de resolver ¿cómo desarrollar organismos de contrapeso que fiscalicen las acciones de otros poderes, y al mismo tiempo satisfacer la demanda democrática de tener un gobierno efectivo, que no olvide que se debe a los ciudadanos que lo llevaron al poder? En los documentos federalistas de 1780, números 48 y 51, se comenta que “la ambición debe ser la contraparte de la ambición”, o bien, que “la ambición debe actuar en contrasentido de la ambición”. De esta manera Madison (2000: 220-221) señaló: “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición... Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra, para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado”. Lo anterior significa que el interés del hombre debe estar enmarcado en el derecho constitucional y que los intereses particulares de cada individuo deben ser vigilantes de los derechos públicos.

En este mismo sentido Diego Valadés (1998:149) apunta: “Cuando a partir de Locke y de Montesquieu comenzó a hablarse de los sistemas de equilibrio del poder y de la separación de poderes para facilitar las funciones de control basadas en la existencia de balances y contrapesos, se abrió una doble opción para la práctica de los controles del poder: si el control se ejerce en nombre de un derecho o de un interés propios de quien lo realiza, el resultado es la paralización de las funciones del gobierno, en perjuicio del gobernado. En esta medida se desnaturaliza el carácter representativo de las instituciones políticas y de sus titulares y se retorna a la visión medieval patrimonialista de la función pública”.

Es claro que:

- El poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público.
- De ahí viene la idea original de la división de poderes: que el poder controle al poder; que el interés modere el interés y que la ambición restrinja la ambición.

Guillermo O'Donnell (1999) señala que el interés en lo que se ha denominado rendición horizontal de cuentas viene precisamente de la ausencia de este mecanismo. Esto significa que aunque muchos países de Latinoamérica y de otras partes del mundo han llegado a ser democracias políticas o poliarquías (entendido por esto que cumplen con las condiciones estipuladas por Dahl, 1997) no han podido consolidar todavía un efectivo sistema horizontal de rendición de cuentas.

Schedler (1999 a:14) señala que la rendición horizontal de cuentas refleja responsabilidad debido a dos factores: 1) la obligación de los servidores públicos de

responder, informar y explicar que es lo que están haciendo; y 2) la facultad de los organismos fiscalizadores para sancionar y, en su caso, castigar a quienes ejercen el poder y han violado las leyes en el ejercicio de sus obligaciones públicas. En pocas palabras, el gobernante tiene el deber de informar y, la sociedad, mediante los organismos de fiscalización, el poder de sancionar.

De acuerdo con Schedler (*Ibíd.*) la rendición horizontal de cuentas se caracteriza básicamente por:

- El deber de informar por parte de los gobernantes.
- El poder de fiscalizar y en su caso sancionar, por parte de los ciudadanos, a través de instituciones democráticas.

De esta manera también se puede definir como la facultad y los recursos con que la sociedad cuenta para asegurar que los servidores públicos asuman la responsabilidad de sus acciones públicas.

En un sistema democrático, con división real de poderes, se practica la rendición horizontal de cuentas. La fiscalización que los tres poderes ejercen cada uno sobre los otros implica una determinada distribución de autoridad y facultades entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que cada uno de ellos pueda verificar o supervisar al otro; esto disminuye el poder arbitrario o unilateral de cada uno de ellos y asegura una más efectiva rendición de cuentas. Ésta es fundamentalmente la concepción de Montesquieu sobre la división de poderes y cómo éstos se pueden limitar unos a los otros: "La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder" (Montesquieu, 2000: 104).

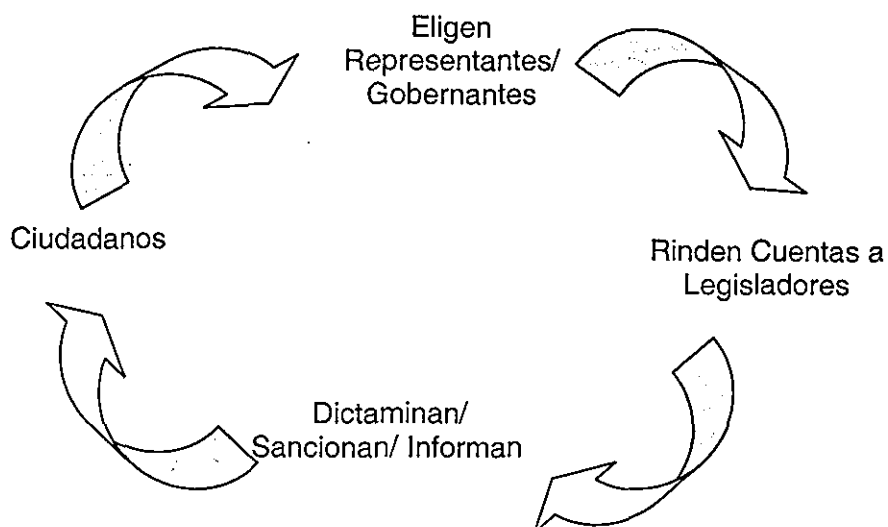
Desde este punto de vista la rendición horizontal de cuentas se entiende como la relación entre dos organismos públicos que deben poseer independencia mutua, más que equivalencia, en la capacidad de sus poderes. Así, en lugar de buscar dependencias u organismos que tengan poderes similares para que se verifiquen unos a otros, es más conveniente y efectivo asegurar que los organismos sean independientes en sus decisiones y en sus áreas de competencia. La forma ideal es que ambos organismos fiscalizadores pertenezcan a diferentes poderes y que, por lo tanto, no se encuentren en una situación de subordinación o superioridad. Por esta razón, la rendición horizontal de cuentas presupone una división constitucional de poderes y una diferenciación interna funcional.

Una rendición horizontal de cuentas efectiva comprende tres aspectos: 1) Que un conjunto de funcionarios públicos rinda cuentas de sus actividades a otro conjunto, por ejemplo los legisladores; 2) Que estos legisladores tengan la capacidad de fiscalizar las cuentas y en su caso sancionar; y 3) Que ellos, a su vez, rindan cuentas en última instancia a la comunidad.

De manera gráfica (figura 1.1) podemos observar la "circularidad" de la rendición horizontal de cuentas efectiva y cómo ésta se basa en la representación popular.

Figura I.1

Mecanismo de rendición horizontal de cuentas efectiva



La importancia de la división de poderes para impulsar un gobierno realmente representativo, que efectivamente busque los intereses de los ciudadanos, ha sido destacada por Persson, Rolland y Tabellini (1996), quienes demostraron que si la división de poderes está bien definida, organizada y opera eficazmente, la democracia se fortalece y tiene como efecto que el gobierno como un todo, revele a los ciudadanos las condiciones verdaderas bajo las cuales está administrando los recursos públicos.

Esto a su vez permite que los ciudadanos promuevan, con el voto, a los gobiernos representativos y castiguen a los que no lo son. De esta manera los ciudadanos fortalecerán la representación mediante el voto retrospectivo; esto es, el voto que se da como premio o castigo, según perciba el ciudadano que el gobierno ha actuado durante su periodo de gestión.

Así es como se fortalece el círculo virtuoso entre la democracia y la rendición de cuentas. Partiendo de que la división de poderes es un elemento importante de la democracia, podemos considerar que la democracia promueve una real división de poderes, y ésta, a su vez, la rendición horizontal de cuentas. Esto permite que el ciudadano cuente con más elementos para emitir su voto razonado de castigo o premio, para finalmente promover gobiernos más representativos, lo que a su vez es un componente fundamental de la democracia.

Cabe destacar que existe una conexión electoral entre la rendición horizontal de cuentas y la vertical. Los gobernantes se interesan por mantenerse bajo control a través de mecanismos institucionales de rendición horizontal de cuentas, debido a que suponen que los votantes les pueden castigar si ellos no promueven estos mecanismos. Dicho de otra manera, la rendición horizontal y vertical de cuentas están interconectadas (Schedler, 1999 b:334), pues los gobernantes descubren las bondades de la rendición horizontal de cuentas cuando los votantes actúan mediante el ejercicio efectivo de la rendición vertical de cuentas y con su voto castigan o premian.

C. La fiscalización en la democracia moderna

1. Definición y fundamento

En relación con la fiscalización de la hacienda pública Granoni (1974:313) comenta que el significado de los términos “fiscalización”, “control” y “contralor” (del francés *controleur*) son considerados como sinónimos. Las expresiones “fiscalización” y “fiscal”, cuya raíz semántica es común, tienen acepciones diferentes, puesto que la primera se refiere al control o supervisión y la segunda califica un sector específico del ordenamiento jurídico en relación con el fisco, órgano de la administración pública federal encargado de recaudar y exigir a los particulares las contribuciones que la ley señala.

El *Glosario* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 1998: 104) dice respecto de la palabra control: “Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”. Por otra parte, en el mismo *Glosario* (pág. 172) se define a la fiscalización como un mecanismo de control que tiene una connotación amplia... “se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación... el término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto”.

En este sentido, Barrera Graf (1991: 729) señala: “La voz control, de reciente aceptación por el Diccionario de Lengua Española procede del francés *-contrôle-* y significa inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia”. Por su parte, Vega Ochoa (2001: 76) comenta que en sus orígenes se consideró a la fiscalización como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, el término fiscalización se amplió y se refiere a la rendición de cuentas de parte de los organismos públicos al Poder Legislativo.

Como resultado de estos conceptos y definiciones, se considera al término fiscalización como el control llevado a su máxima expresión. Como veremos más adelante, en el sector público mexicano, el término fiscalización abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades.

Como quedó establecido en el punto A 1., de este capítulo, la rendición de cuentas y la fiscalización están plenamente asociadas con la democracia. En este sentido Roque Citadini (1999: 16) puntualiza: “En el Estado democrático, entendiéndose como tal una organización del país con poderes limitados, con dirigentes elegidos periódicamente y en elecciones libres, por sufragio universal y voto directo y secreto, y garantizando las libertades fundamentales de la persona humana, se torna imprescindible que los actos de la administración sean controlados por un órgano externo a la propia Administración y dotado de autonomía y de garantías para el desempeño de sus funciones”. Por eso en las democracias modernas la fiscalización es un elemento fundamental para evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad y legalidad.

A continuación se detallan los principales aspectos relacionados con el control y la fiscalización.

Control interno y control externo

El control interno se realiza de forma independiente en el ámbito de la estructura que se encarga de la gestión del presupuesto. El control interno tiene como fin garantizar a esta estructura que se alcanzan los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que su patrimonio está correctamente protegido y que las operaciones son legales, regulares y justificadas. Esta función se ejecuta con controles previos y posteriores, así como mediante procedimientos establecidos por el órgano de dirección que son verificados. En los sistemas modernos de gestión, los auditores internos realizan esta función y envían las recomendaciones a la instancia de dirección.

Respecto del control externo existe, por el contrario, una institución totalmente separada e independiente de la autoridad encargada de la gestión. Esta institución es, por regla general, competente para el conjunto de los sectores de intervención pública, y su actividad incluye normalmente la fiscalización de las cuentas, el examen de la legalidad de los ingresos y de los gastos, así como la comprobación de la buena gestión. En este caso se puede hablar de control global, dado que su objetivo final es, por una parte, garantizar la debida transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas, y la legalidad de las operaciones efectuadas, y por otra, evaluar si las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados, de forma económica y eficiente.

En principio estos dos tipos de control son complementarios: el control externo toma en consideración los resultados de las comprobaciones del control interno y parte de los resultados de éste para llevar a cabo fiscalizaciones más completas, evitando a la vez duplicaciones (siempre que el control interno demuestre estar funcionado de forma satisfactoria).

La amplia visión que se obtiene una vez que con el control externo se han examinado las finanzas públicas, permite interpretar las lagunas y carencias observadas y señalar los puntos débiles del sistema de gestión que las causan.

Sin embargo, el control externo no está dirigido a emitir un juicio de carácter político sobre las orientaciones adoptadas por la autoridad responsable de la gestión, sino que al pronunciarse sobre su ejecución tiene por objeto solicitar la aplicación de los cambios que considera necesarios indicando dónde y por qué se debe intervenir.

En conclusión, la actividad de control considerada en sentido amplio no tiene como único objetivo la pormenorización de las carencias o la imposición de sanciones, sino que constituye primordialmente un modo eficaz de mejora de la gestión y de sus resultados.

El control externo en la administración pública

La existencia de un órgano de control externo de los actos de índole financiera de la administración pública es una de las características del Estado contemporáneo. No obstante existen diferencias de forma, de composición, e incluso, de competencias.

En un sistema de control, dicen Stoner y Freeman (1994: 645) se deben desarrollar cuatro elementos básicos:

- 1) Establecer normas de desempeño.



- 2) Medir el desempeño actual.
- 3) Comparar este desempeño con las normas establecidas.
- 4) Si se detectan desviaciones, emprender acciones correctivas.

Adicionalmente, es necesario implementar acciones para propiciar una efectiva retroalimentación de los sistemas y medidas de control, para promover su modernización y eficiencia y para que coadyuven de manera significativa a desincentivar acciones ilícitas y la corrupción.

Por control se considera el conjunto de medios puestos en operación (políticas, programas y procedimientos) para verificar si una acción o una decisión se realiza conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables, administrativas o económicas) que deben observarse. En este sentido, controlar es aplicar los mecanismos necesarios para que la administración pública se mantenga dentro de los límites establecidos por la ley y los previstos en los planes y programas de gobierno (Larios, 2001: 79-89).

Por su parte, en el marco de la administración pública, el control se refiere al mecanismo que se adopta para fiscalizar el uso los recursos públicos para que mediante su implementación, se logre una legal, correcta y honesta utilización de ellos y que los servicios públicos se proporcionen con la eficiencia y calidad requeridas. La finalidad última del control es evitar la corrupción y mejorar la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de recursos y en la prestación de los servicios gubernamentales.

Un órgano de control externo debe realizar un papel activo, utilizando sus facultades constitucionales y mecanismos legales para:

1. Coadyuvar para que la gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.
2. Resguardar la integridad del patrimonio público.

En este sentido los objetivos del órgano de control externo son:

1. Dictaminar sobre la evaluación de la administración del patrimonio público y la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.
2. Informar al Poder Legislativo sobre la Cuenta Pública del ejercicio.
3. Aprobar o desaprobado la rendición de cuentas de ingreso e inversión de los caudales públicos.
4. Establecer sanciones para el resarcimiento patrimonial mediante la asignación de responsabilidades contables y administrativas. Ello, sin perjuicio de la instancia posterior ante la justicia.

Una condición fundamental para llevar a cabo con efectividad sus objetivos de control y fiscalización, es que el órgano de control sea imparcial, independiente y autónomo. La imparcialidad se refiere al ámbito de materias sometidas a su conocimiento, pues no se puede ser juez y parte. Por independencia, se entiende la calidad de una institución de ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad. La autonomía, en cambio, se ejerce hacia el interior, en

el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución (ver de Mendizábal, 1999: 181-182).

2. Características y organización en la democracia moderna

La división de poderes es una de las ideas políticas más importantes que desarrolló Montesquieu en su obra clásica, *Del Espíritu de las Leyes*, la cual ha sido de gran influencia desde su publicación en 1748. De aquí viene la idea original de la división de poderes; que el poder controle al poder. Asimismo, como se señaló antes en la sección relacionada con la rendición de cuentas horizontal, el poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público. En este sentido, Francisco Berlín Valenzuela (1993: 123) ha señalado que la separación o la división de poderes: “surgió y fue desarrollada para preservar la libertad y evitar el abuso del poder”.

Una primera clasificación de los tipos de control de la hacienda pública es la que se da en función de los grandes órganos que integran el gobierno, visto éste en su acepción amplia, conformado por los tres Poderes de la Unión del que hacen referencia los artículos 41 y 49 de nuestra Constitución Política, que son: el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial; cada uno con funciones específicas en materia de control de la hacienda pública.

La Constitución señala las materias que le competen a cada poder. Al Poder Legislativo le corresponde principalmente (cap. II, arts. 50- 79 de la Constitución) formular el orden jurídico general del Estado y vigilar la fiscalización superior del desempeño público; al Poder Ejecutivo le compete (cap. III, arts. 80-93) administrar al Estado mediante actos referidos a personas y casos concretos, dentro del marco legal dictado por el órgano legislativo; y al Poder Judicial (cap. IV, arts. 94-107), la administración de justicia, o sea, la declaración de derecho en cada caso de controversia. En su estudio, Larios Contreras (2001) profundiza en estos aspectos.

Control ejercido por el poder ejecutivo

En virtud de que el Ejecutivo es la parte actuante del gobierno, el que administra los recursos y proporciona los servicios, el control que este poder ejerce está enfocado a establecer las medidas y mecanismos necesarios y suficientes que le permitan asegurarse de la correcta utilización de los recursos humanos, materiales y financieros y de la obtención de los resultados previstos en los planes y programas de gobierno.

El poder Ejecutivo ejerce su control básicamente a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Control ejercido por el poder legislativo

A este poder le compete ejercer el control legislativo y político, que es aplicado por la Cámara de Diputados en el ámbito federal y por el Congreso de los estados en el ámbito estatal y municipal. El ejercicio del control se manifiesta mediante la realización de tres tipos de actividades:

1. Con la toma de decisiones de carácter legislativo, creando y emitiendo leyes y decretos para reglamentar el cumplimiento de los planes, la utilización de recursos y la conducta de los funcionarios.
2. A través del control presupuestario, que comprende las dos etapas más importantes del proceso del presupuesto de egresos, que son la autorización de su ejercicio y la aprobación de la cuenta pública.
3. Por medio del control político, traducido en la posibilidad que tiene este cuerpo legislativo de exigir al titular del Ejecutivo y a los funcionarios responsables de los distintos ramos de la administración pública la información sobre la gestión realizada, a fin de dictaminar la cuenta pública correspondiente.

Por otra parte, la Constitución Política, en su artículo 50, establece: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Asimismo, la Constitución, en los artículos 73 y 79, hace referencia a las facultades de control y fiscalización que tiene el Congreso y la Comisión Permanente, así como a las facultades comunes y exclusivas de ambas Cámaras, referidas en los artículos 77, 74 y 76.

El artículo 79 de la Constitución señala:

"La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá 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 disponga la ley. Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

1. 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 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 los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares".

Control ejercido por el poder judicial

El Poder Judicial ejerce el control jurisdiccional a través de los tribunales judiciales y administrativos, interviniendo y resolviendo sobre la constitucionalidad y el ajuste al derecho de los actos administrativos ejecutados por las autoridades correspondientes e impugnados por las partes afectadas.

Las características que distinguen al control jurisdiccional son las siguientes:

1. Es ejercido por un juez, esto es, por una autoridad ajena independiente a los órganos administrativos del Poder Ejecutivo.
2. Es un control provocado por una acción (demanda) ejercitada por un particular o por un órgano de la administración pública; no se da de manera espontánea.

3. Sólo puede versar sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.
4. Los tribunales pueden anular, retirar, reformar o modificar el acto objeto de impugnación.
5. El control jurisdiccional debe ajustarse a las reglas del procedimiento contencioso administrativo y la decisión pronunciada por el juez posee la facultad de cosa juzgada.

En el contexto actual de democratización y liberalización económica, el análisis del papel del Poder Judicial en el Estado de Derecho es un aspecto fundamental y ha sido cada vez más importante en el debate político y económico. En el centro del problema se encuentra la discusión sobre cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas legales para fiscalizar a un gobierno y proteger los derechos de los ciudadanos. En términos sociales, el Estado de Derecho implica la necesidad de una mayor penetración social e involucrarse más con las obligaciones y derechos de los ciudadanos que viven en un régimen democrático.

Uno de los retos más importantes de las nuevas democracias es establecer mecanismos confiables de control. La rendición de cuentas y la fiscalización son aspectos del Estado de Derecho por el cual los servidores públicos están obligados a responder por sus acciones en un marco constitucional y legal que establece los límites del poder de los organismos gubernamentales. Desafortunadamente, el Poder Judicial en México y en muchos países de Latinoamérica se ha percibido generalmente como ineficiente en la impartición de justicia y en ocasiones, subordinado a los intereses del Ejecutivo. Por ejemplo, Domingo (1999:156) comenta: "Las Supremas Cortes de Latinoamérica se han mantenido políticamente dependientes y altamente influenciadas por el ambiente político en el cual operan". Esto significa que el Poder Judicial actúa de manera limitada en menoscabo de la auténtica división de poderes y de la democracia.

El Poder Judicial es clave en la búsqueda de la fiscalización efectiva del gobierno. El aspecto legal de la fiscalización debe observarse no solamente en términos de que tan efectivo es el sistema judicial para hacer cumplir con la implementación de la ley, sino que tan efectivo es en la impartición de justicia. Crespo (2001: 58) señala: "El Poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes y ejerce un arbitraje de última instancia. Al hacerlo vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional. Ejerce pues, una supervisión de suma importancia para que los actores políticos no transgredan las reglas básicas del ejercicio del poder".

El papel del Poder Judicial en el fortalecimiento de la rendición de cuentas es un tema que exige mayor análisis y puede ser objeto de investigación posterior por su importancia, tanto en la democracia como en la efectividad de la capacidad fiscalizadora del Poder Legislativo.

3. Funcionamiento de la fiscalización superior en la democracia moderna

La fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley. La fiscalización normalmente comprende tres dimensiones: la información, la justificación y el castigo.

Primero, se proporciona la información requerida por el organismo de fiscalización; segundo, ésta se analiza y se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas; tercero, en los casos en que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas, se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones (ver anexo A).

La fiscalización puede dividirse en dos grandes tipos dependiendo del origen de la parte revisora: interna cuando se lleva a cabo por personal de la misma institución y externa cuando la realiza personal que no pertenece a la institución. Tanto en el sector público como en el privado existen ambos tipos de fiscalización. Las empresas privadas pueden contar con un departamento de auditoría interna y también con un despacho de auditoría externa que reporta directamente a los accionistas de la empresa. En el sector público gubernamental y paraestatal, también se realizan los dos tipos de auditoría.

Los órganos de control interno constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse sustancialmente las irregularidades y vicios en los actos de los funcionarios públicos. En numerosos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas comunes de auditoría.

La fiscalización superior es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos de la fiscalización superior son: la apropiada y eficaz utilización 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. Esta acción se lleva a cabo por órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos superiores de fiscalización o Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

El principal objeto de estudio de la fiscalización superior es el Poder Ejecutivo, cuyo análisis se realiza desde afuera (externo) y por tanto es diferente a la fiscalización interna, misma que reporta los resultados al mismo ente fiscalizado y no a la comunidad. Cabe mencionar que ambos tipos de fiscalización, interna y externa, son necesarios y útiles en la calificación del uso de los recursos y no implican necesariamente duplicidad de labores.

En razón de su función fiscalizadora, los órganos superiores de fiscalización y control gubernamental ejercen control externo que se define como una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad, racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente y adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro.

Lo anterior implica la determinación del grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros; y evaluar el logro de las metas y objetivos programados y llevar a cabo las acciones procedentes, con el fin de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.

¿Tribunales de cuentas o contralorías?

En algunos países como Francia, España y Brasil, por ejemplo, las EFS se constituyen como órganos colegiados (Tribunales de Cuentas) en otros, como Estados Unidos de América, Canadá y México, de forma unipersonal (Contralorías). Cualquiera que sea su organización los Tribunales o Contralorías tienen hoy una presencia relevante en los Estados modernos, siendo más destacados cuanto mayor es la consolidación de las instituciones democráticas.

Roque Citadini (1999: 17-23) analiza las diferencias entre estos dos tipos de organización de las EFS. Los dos sistemas nacen en Europa y por supuesto influyen en sus antiguas colonias, como también ocurrió en el ámbito de la organización de la administración pública, del Poder Judicial y de otras instituciones del Estado.

Los Tribunales de Cuentas se establecen principalmente en los países latinos y su origen se remonta al siglo XIII. Estas instituciones tuvieron su mayor avance en la Francia de Napoleón en 1807, con el Estatuto del Tribunal de Cuentas. Además de Francia, este modelo se instituye en Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Italia, Portugal, Comunidad Europea y Brasil, entre otros que optaron por la institución de un órgano colegiado para ejercer la función de control de los actos relativos a ingresos y gastos de la administración pública. No obstante, existen divergencias entre los Tribunales, e igualmente, un amplio campo de convergencia entre las instituciones, incluso en el proceso de su modernización.

Como se verá en el capítulo II, el sistema de Tribunal de Cuentas predomina en la Europa continental, en los países con influencia francesa. El sistema de Contraloría o de Auditoría General, predomina en los países de tradición inglesa. No es extraña la ocurrencia de una sustitución de un sistema por otro, pues a veces prevalece en la estructura de los países, la Contraloría o el Tribunal de Cuentas. Recientemente, destaca la consolidación del modelo de Tribunal de Cuentas en la Comunidad Económica Europea, ciertamente por influencia de los dos mayores socios de la unificación: Alemania y Francia. Por otro lado, en los países del sur de América Latina, se ha observado un movimiento en pro de la adopción del modelo de Contralorías, en este caso influidos por los norteamericanos, dada su participación en programas de estabilización económica o de reforma del Estado, patrocinados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las Contralorías se instituyen como órganos de control del gobierno, básicamente, en los países de tradición anglosajona. En Inglaterra surge como órgano de auditoría con el objetivo de coadyuvar con el Parlamento en la fiscalización de las cuentas públicas. Además de Inglaterra, es el modelo de los Estados Unidos de América, Canadá, Dinamarca, Irlanda e Israel que, entre otros, optaron por la organización de sus órganos de control externo centralizado en la persona del contralor general.

Independientemente de su organización, la función básica de estos órganos es la misma: fiscalizar y controlar la gestión administrativa y financiera del gobierno en su conjunto. El aspecto más importante por destacar es que la función fiscalizadora de los Tribunales o Contralorías es superior porque su ámbito de acción comprende todos los niveles de la administración pública y porque esta función se realiza desde fuera, es externa e independiente además de ser responsabilidad de un poder soberanamente

constituido como en muchos casos es el legislativo. La forma en que la organización interna influye en el desempeño de la EFS será analizada en el capítulo II.

Ubicación institucional de las entidades de fiscalización superior

Uno de los aspectos más importantes de las EFS es su ubicación en la organización del Estado, o sea, su posición constitucional en relación con los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En ese sentido destaca lo siguiente.

1. Órgano del Poder Ejecutivo

La existencia de EFS vinculadas con el Poder Ejecutivo es la situación menos frecuente, aunque una buena parte de las actuales instituciones de control tengan en muchas ocasiones origen en el Ejecutivo, especialmente vinculado con la Hacienda Pública. En los países que han estado sujetos a regímenes dictatoriales es común que algún área del Ejecutivo ejerza el control, o bien, tenga una gran influencia sobre la administración y operación de las EFS.

Actualmente sólo las EFS de China y de Filipinas están ubicadas dentro del Poder Ejecutivo.

2. Órgano del Poder Legislativo

En la mayoría de los países se observa que la EFS se encuentra vinculada al Poder Legislativo, variando, no obstante, la propia situación de cada institución. En algunos países (en forma minoritaria) el órgano de control es un departamento de Auditoría del Parlamento, sin ninguna autonomía y se limita únicamente a dar asesoría. En otros países (la mayoría), los órganos de control y fiscalización se ubican dentro de la influencia del Poder Legislativo, pero gozan de autonomía administrativa y ejercen competencias definidas de control.

Tanto en los países con sistema de Contralorías como de Tribunales de Cuentas el vínculo con el Parlamento o Congreso (casi siempre definido en normas constitucionales) avanza hacia una relación de autonomía y de apoyo a la fiscalización ejercida por el Legislativo.

3. Órgano del Poder Judicial

La ubicación de los órganos de control de la administración pública como parte integrante del Poder Judicial es la tesis que más ha sido defendida en las últimas décadas. Los que la proponen destacan que estos órganos (especialmente los Tribunales de Cuentas), ejercen una parte de la jurisdicción pública, sus decisiones guardan semejanzas con las del Poder Judicial y sus integrantes casi siempre son equiparados con los miembros de la Magistratura. Sin embargo, hasta la fecha, este modelo no ha sido establecido, no obstante que la relación y coordinación entre las EFS y el Poder Judicial se ha incrementado de manera significativa en los últimos años.

Métodos de fiscalización y control

Los órganos de fiscalización y control ejercen sus acciones de varias formas, perfeccionando los mecanismos por los cuales desempeñan sus actividades de acuerdo con las propias necesidades del Estado. Anteriormente, cuando el Estado actuaba sólo en actividades esenciales, como la seguridad y la guerra, el ejercicio de la acción fiscalizadora se reducía a la verificación de los créditos de los varios órganos y la corrección en los gastos. La acción de los Tribunales o Contralorías presentaba poca complejidad, incluso porque el propio Estado no tenía las múltiples tareas que presenta en los días actuales. Con el tiempo, esta verificación se tornó imposible de realizar con la agilidad necesaria, dada la amplitud y complejidad del propio Estado y el gran volumen de sus actos.

La complejidad del Estado moderno trajo como consecuencia cambios en los métodos de fiscalización y control. Se han revisado y discutido el control previo de los gastos, con sus virtudes y defectos, así como del control *a posteriori* criticado por ser inocuo, y la nueva cuestión planteada por el control concomitante. Esta discusión, que está en el centro de la evolución de los órganos de control de cuentas, ocurre en casi todos los países y está directamente vinculada con las opciones de modernización de estas instituciones.

1. Control Previo

El examen previo de los actos de la administración pública constituye una de las modalidades de verificación más antiguas de los órganos de control externo. Este tipo de control consiste en someter al Tribunal o Contraloría el acto del funcionario público, antes de concluido. Pocos países actualmente adoptan el sistema de registro previo y algunos de los órganos de control más destacados jamás han tenido ninguna forma de verificación previa de los actos de la administración. La crítica más importante sobre la inviabilidad de esa forma de control es la relacionada con el entorpecimiento de los actos de las acciones públicas provocado por las EFS que adoptan ese sistema.

2. Control Posterior

El sistema de control *a posteriori* o *ex post*, se caracteriza por la fiscalización de los actos del gobierno después de realizados. Son numerosas las críticas que recibe este sistema, pues se considera que la utilidad de la verificación es poca. Sin embargo, es practicado por un gran número de EFS, junto con el control concomitante que permite implementar acciones correctivas a tiempo.

3. Control Concomitante o Simultáneo

Este sistema es el más adoptado por los Tribunales y Contralorías en el mundo actual y constituye la forma de verificación por la cual el órgano de control ejecuta su acción fiscalizadora al mismo tiempo que se lleva a cabo la operación del gobierno o cuando el administrador público aún está ejecutando su decisión. Es diferente del modelo que inmoviliza al gobierno hasta la decisión del órgano contralor, e igualmente diferente al sistema de control *ex post*, que inmoviliza al contralor mientras la decisión del administrador está en ejecución, el control concomitante se ejerce conjuntamente con la acción del administrador público. En una gran mayoría de países, los órganos de fiscalización y control

pueden efectuar auditorías e inspecciones durante la vigencia y ejecución de contratos, permitiendo que la decisión del Tribunal o Contraloría se dé a tiempo para realizar acciones correctivas.

La fiscalización previa y la simultánea no hacen innecesaria la fiscalización posterior. Esta última tiene un importante papel complementario importante. La fiscalización previa debe ser rápida, para no entorpecer la marcha normal de la administración, mientras que la fiscalización posterior reconstruye la totalidad de un asunto y puede relacionarlo con otros análogos. Un fraude grave queda al descubierto muchas veces mediante tal reconstrucción.

Cabe destacar que junto a la administración, que debe actuar rápidamente, es necesario disponer de un órgano que sin apresuramiento pueda analizar exhaustivamente cualquier cuestión mal resuelta y esté capacitado para sugerir mejores soluciones. Como consecuencia de su generalidad y de su amplia perspectiva, la fiscalización posterior se encuentra también ventajosamente situada para obtener las enseñanzas útiles de las auditorías.

Por otra parte, una vez establecido el marco jurídico adecuado, la EFS debe apoyarse en tres aspectos claves para su desarrollo:

1. Recursos humanos.
2. Sistemas y procesos técnicos de auditoría.
3. Tecnología.

De esta manera, la EFS debe tener el personal adecuado, con las habilidades y conocimientos necesarios para lograr el éxito en su tarea fiscalizadora utilizando las herramientas y equipo de tecnología avanzada en una organización eficiente. La EFS debe ser un modelo de institución donde se garantice que hay incentivos para que el personal desempeñe adecuadamente su trabajo; transparencia para asegurarse de que las cosas se hacen correctamente, y obligación de rendir cuentas, en caso de que se falle en esto último.

La rendición de cuentas implica que las entidades fiscalizadoras tienen la facultad de exigir que se les proporcione información, y de promover sanciones, así como de hacerle ver a los funcionarios públicos las consecuencias de los actos que están al margen de la ley. En este sentido, los organismos de fiscalización deben estar facultados legalmente para ejercer acciones contra funcionarios y organismos públicos. Estas acciones pueden ir desde la simple supervisión de rutina y la realización de auditorías hasta el cese definitivo o la imposición de sanciones penales.

En concreto, una EFS, con fundamento jurídico, cumple tres finalidades complementarias:

1. Es el guardián de los intereses de la colectividad, al cuidar de que los recursos públicos se utilicen legalmente;
2. Actúa como salvaguarda del administrador honesto;
3. Es un instrumento insustituible para depurar la estructura y el funcionamiento de la administración pública.

D. Balance del Análisis Conceptual

Para realizar su función adecuadamente, los organismos fiscalizadores deben tener autoridad legal y autonomía de gestión. En la democracia moderna esto se relaciona con la división de poderes y un sistema de verificaciones y equilibrios, de pesos y contrapesos. El esquema de rendición de cuentas: preventivo, correctivo, ex ante, ex post, interno o externo debe enfocarse, en todo momento, a desalentar la corrupción. La finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas sanas en el gobierno.

Capítulo II. La Fiscalización Superior en el Ámbito Internacional

A. Marco general

En la mayor parte de los países del mundo el control externo de la administración pública se encomienda a organismos especializados que dependen, por lo general, del Poder Legislativo (Congresos, Parlamentos o Asambleas). Ejercen dicho control en última instancia, por lo que se conocen con el nombre genérico de entidades fiscalizadoras superiores (EFS). De hecho, como veremos, la existencia de un órgano de control externo del uso de los recursos públicos es una de las características del Estado contemporáneo.

En este sentido es importante realizar un análisis comparativo entre las EFS de países seleccionados, a efecto de contar con elementos que permitan la mejor evaluación del sistema de fiscalización superior de México y, en su caso, aprovechar las experiencias exitosas en el ámbito internacional. El objetivo principal de este análisis comparativo es observar cuáles han sido los factores comunes que han propiciado un mejor desempeño de las EFS en los países en cuestión y determinar cuáles podrían ser de utilidad en el caso de México.

De acuerdo con los estatutos (artículo 2, inciso 2) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), aprobados por el XIV Congreso Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INCOSAI), celebrado en octubre de 1992 en Washington, D.C., EE.UU., una entidad fiscalizadora superior es "(...) aquella institución pública de un Estado que ejerce, de acuerdo con las leyes, la máxima función de control financiero de dicho Estado, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización".

La supremacía de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) se funda, en la mayoría de los casos, en las circunstancias siguientes:

- Está prevista expresamente en la Constitución o en la legislación aplicable, que confiere a la EFS la autonomía, independencia y facultades que requiere para el cumplimiento de su mandato.
- Las atribuciones de fiscalización de la EFS se ejercen en nombre o en apoyo del Poder Legislativo, que es el órgano de representación del pueblo.
- Su facultad fiscalizadora comprende a los tres poderes o por lo menos al Poder Ejecutivo federal o central en su conjunto.
- Por lo mismo, la EFS funge como auditor externo de todo el sector público o de su mayor parte y, como tal, emite sus dictámenes en última instancia.

Con base en la propuesta de los delegados de las EFS de la INTOSAI, en octubre de 1977, en el marco del IX INCOSAI en Lima, Perú, se aprobó la Declaración de Lima sobre los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental. El propósito esencial de la Declaración consiste en defender la independencia en la auditoría de la administración pública.

La Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo puede darse en una democracia dentro de un estado de derecho. En

consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la administración pública y, al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración.

En este capítulo se analizan las principales funciones de la INTOSAI y se destaca la importancia de la Declaración de Lima. Asimismo, se destacan las principales características de siete entidades fiscalizadoras superiores seleccionadas: la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos de América (GAO), la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG), la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN), la Contraloría General de la República de Chile (CGR), la Contraloría General de la República del Perú (CGRP), la Oficina de Auditoría Nacional del Reino Unido (NAO) y la Corte de Cuentas de Francia (CC).

Las siete EFS fueron seleccionadas con base en:

- La importancia por relaciones políticas y comerciales (EE.UU., y Canadá).
- La importancia y reconocimiento en el ámbito internacional (EE.UU., Canadá, Reino Unido y Francia).
- Las coincidencias políticas, culturales y económicas (Argentina, Chile y Perú).
- La importancia y reconocimiento en el ámbito latinoamericano (Argentina, Chile y Perú).
- El contraste cultural-social (Reino Unido y Francia).

O' Donell (1999), por su parte, comenta que en democracias emergentes como algunas latinoamericanas existe una rendición de cuentas vertical relativamente efectiva, como en los casos de Perú, Chile y Argentina. Otros autores reconocen la importancia de los órganos de fiscalización superior de Estados Unidos de América, Francia, Canadá y El Reino Unido¹.

1. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

Durante casi 50 años, la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional que sirve para el desarrollo de las EFS. De acuerdo con el lema de la INTOSAI, *Experientia mutua omnibus prodest*, el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los avances técnicos en materia de auditoría constituyen una garantía para el mejoramiento de la fiscalización gubernamental. La INTOSAI es la organización profesional de las EFS de los países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas o a sus organismos especializados. Las EFS desempeñan una función esencial en la fiscalización de las cuentas y las actividades de la administración pública, en la promoción de una gestión financiera sana y de la obligación de rendir cuentas de los gobiernos. Puesto que los ciudadanos y los organismos de ayuda internacional poseen

¹ La literatura respecto del análisis jurídico, político y administrativo de las entidades de fiscalización superior en el mundo es escasa y en algunos países prácticamente inexistente. Por la anterior, gran parte del material presentado en este capítulo proviene de documentos internos de las EFS en cuestión, de entrevistas directas con funcionarios de éstas y de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Al inicio del análisis de cada país, se presentan las referencias del material utilizado y las citas específicas se encuentran en la bibliografía.

expectativas cada vez más elevadas respecto del desempeño de los gobiernos, éstos dependen de las EFS para ayudarles a garantizar la obligación de rendir cuentas. La INTOSAI apoya a sus miembros en esta tarea proporcionándoles la oportunidad de compartir información y experiencias referentes a los retos que plantea el mundo actual, cambiante e interdependiente respecto de la fiscalización y la rendición de cuentas.

La INTOSAI se fundó en 1953 y ha pasado de 34 países miembros iniciales a más de 180. Como ya se comentó, la Declaración de Lima, aprobada en el noveno congreso internacional y calificada de Carta Magna de la auditoría gubernamental, sirve de marco filosófico y conceptual para el trabajo de la INTOSAI. Los estatutos de la INTOSAI, revisados y aprobados por unanimidad en el Congreso de Washington en 1992, son la carta que la rige y describen la estructura, los miembros, el mandato y las normas de la INTOSAI. En el Congreso de Washington se aprobaron también otras dos publicaciones básicas: las Normas de Auditoría y las Directrices para las Normas de Control Interno.

En su carácter de organismo pionero internacionalmente reconocido dentro de la fiscalización del sector público, la INTOSAI da a conocer pautas internacionales para la gestión financiera, desarrolla metodologías afines, proporciona capacitación y promueve el intercambio de información entre sus miembros.

2. Declaración de Lima

Cuando en octubre de 1977, se aprobó la Declaración de Lima en el IX INCOSAI de Lima, Perú, surgieron grandes esperanzas de que los lineamientos de fiscalización establecidos llegaran a aplicarse en todo el mundo. Ahora después de casi 25 años de su promulgación, la experiencia ha superado las expectativas y se ha puesto de manifiesto su influencia sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. La Declaración de Lima es importante para todas las EFS de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la administración pública o la forma en que estén organizadas.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia de las auditorías respecto de la administración pública y es una guía para los derechos nacionales de una EFS. La entidad de fiscalización superior que no pueda cumplir las exigencias de la Declaración, no se ajusta a las normas. Los considerandos para la promulgación de la Declaración fueron:

- La utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente.
- Para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una entidad fiscalizadora superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley.

En el artículo 1o., de la Declaración "Sobre la finalidad del control" se destaca que la institución del control es inminente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las

infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que se puedan adoptar las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinar la responsabilidad del órgano culpable, exigir la indemnización correspondiente y adoptar las determinaciones que impidan, o por lo menos dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Por otra parte, en el artículo 5o., respecto de la independencia de las EFS, se especifica que las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Aunque se reconoce que una independencia absoluta de las EFS respecto de los demás órganos estatales es imposible, las que forman parte del Estado deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Las EFS y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución de cada país, y los aspectos concretos deben ser regulados por medio de leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

A continuación se presenta el análisis de las entidades de fiscalización seleccionadas.

B. Análisis de países seleccionados

1. Oficina de la Contraloría General (GAO)², Estados Unidos de América

La GAO comenzó sus actividades en 1921. En ese año, mediante el Acta de Presupuesto y Contabilidad, se transfirieron las funciones de contabilidad y del Departamento del Tesoro a una nueva agencia, la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos de América. La GAO fue creada por el desorden que existía en la administración financiera federal después de la Primera Guerra Mundial. El gasto producido en los tiempos de guerra impactó en la deuda nacional y el Congreso estadounidense necesitó mayor información y un mejor control sobre los gastos. El acta hizo a la GAO independiente de la rama ejecutiva y le dio un amplio mandato para investigar el uso de los recursos federales.

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la GAO verificó principalmente la legalidad y suficiencia de los gastos gubernamentales. La agencia emitió decisiones sobre las cuestiones de pago y auxilió en los procesos de las demandas financieras para el Gobierno y en contra de él. La GAO revisaba individualmente transacciones financieras y verificaba los comprobantes del gasto. También se auditaron y conciliaron los desembolsos de las cuentas de funcionarios. El trabajo se realizaba centralmente, lo que significaba que las agencias del gobierno enviaran sus archivos fiscales a la GAO. Esto requirió la contratación de un gran número de empleados que, de 1926 a 1951, desempeñó la tarea de revisar los papeles de trabajo y documentos de los gastos gubernamentales.

Durante la administración del presidente Franklin Roosevelt en los años treinta, el flujo de dinero federal se incrementó considerablemente debido a la recuperación y a la lucha

² Ver General Accounting Office, EE.UU. : 1921, 1990, 1999 a, 1999 b y 2001.

contra la depresión económica. Esto significó un importante incremento de recursos por fiscalizar. La GAO comenzó en 1921 con aproximadamente 1,700 empleados; para 1940, su fuerza de trabajo se había elevado a 5,000. Con la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, el incremento en el gasto militar también incrementó la carga de trabajo para la GAO, lo que dificultó mantener el ritmo para auditar los documentos de manera centralizada. Para 1945 el personal había crecido a más de 14,000 empleados.

Después de la guerra, la GAO realizó un cambio de estrategia y se enfocó a realizar auditorías más amplias e integrales que examinaran la economía y eficacia de las operaciones gubernamentales. Esto hizo que redujera el número de empleados, al cambiarlos y acercarlos a su trabajo (donde se generaban las revisiones). La agencia dejó de auditar de manera centralizada, como lo había hecho durante 25 años, y transfirió algunas de sus responsabilidades, como la verificación de gastos, a la rama ejecutiva. En lugar de escrutar cada transacción fiscal gubernamental, empezó a revisar los manejos y controles financieros en las agencias federales.

En la década de los 50, se incrementó el gasto del Gobierno debido a la Guerra Fría y al aumento de fuerzas del ejército de Estados Unidos en Europa y Asia. El trabajo de la GAO se enfocó cada vez más en el gasto de defensa y la revisión de contratos. Aunque la agencia empezó primero haciendo trabajos de campo en los años 30, estableció formalmente una red de oficinas regionales en 1952. También abrió oficinas regionales en Europa y el Lejano Oriente. Varias crisis nacionales afectaron el trabajo de la GAO en los años 60. Durante la Guerra de Vietnam, por ejemplo, abrió una oficina en Saigón para supervisar gastos militares y la ayuda extranjera; en 1972, algunas de las revisiones que efectuó trataron sobre el caso Watergate.

También el Congreso demandó mayor información para saber cómo estaban los programas gubernamentales y hacia dónde se enfocaban sus objetivos. El Congreso pidió a la GAO que evaluara el Programa "Grandes Esfuerzos Sociales Anti-Pobreza" de la administración de Johnson en 1967. La GAO también hizo un importante trabajo en áreas como: política de energía, protección del consumidor, el ambiente y la economía. En 1974, el Congreso amplió el papel de la evaluación de la GAO y le dio una mayor responsabilidad en el proceso del presupuesto. El personal de la agencia, principalmente contadores, se especializó para adecuarse a esta transformación. En los años 70, la GAO comenzó a reclutar científicos, actuarios y expertos en áreas como: cuidado de la salud, política pública y computación. En 1986, reunió un equipo de investigadores profesionales, con recursos dispuestos por la ley, para examinar las actividades de posibles delincuentes y malversaciones civiles de fondos públicos. Durante los últimos 20 años, la GAO ha buscado mejorar la cultura en la rendición de cuentas, promoviendo la creación de políticas y orientar al público respecto de las necesidades del gobierno.

La GAO está obligada por la Ley de Oportunidad Económica de 1967 a evaluar la administración pública. Para ello ha desarrollado técnicas eficientes en cuanto a su objeto de revisión, lo que ha permitido que sus evaluaciones tengan la capacidad para identificar los programas públicos que se están aplicando; los servicios que dichos programas efectivamente proporcionan; los beneficiarios verdaderos de esos servicios y programas; la eficiencia, eficacia y rentabilidad en la puesta en práctica de éstos, y el costo social de la política pública evaluada

En lo que respecta a la aceptación que tienen sus evaluaciones en la toma de decisiones por parte del Congreso y de las agencias gubernamentales, se puede decir que

su influencia es muy considerable en todos los niveles de gobierno. Desde un punto de vista político, las evaluaciones pueden ser utilizadas para legitimar acciones gubernamentales (por la administración) o para atacarlas (por la oposición en el Congreso).

El trabajo de la GAO es altamente reconocido, al grado de que se ha institucionalizado, de tal forma que el Congreso la tiene considerada como una de las cuatro instituciones de análisis e información en que se apoya para sus investigaciones y diagnósticos, junto con el Servicio de Investigación del Congreso, la Oficina para el Apoyo Tecnológico y la Oficina de Presupuesto del Congreso.

El proceso institucional para que se programe y dé seguimiento a una evaluación comienza con la solicitud, la cual usualmente proviene del gobierno o del Congreso. Participan como evaluadores miembros de la Administración, Congreso, instituciones especializadas no gubernamentales, centros de investigación universitaria y empresas consultoras o de asesoría. En cuanto al financiamiento de las evaluaciones, éstas provienen de los presupuestos del gobierno, el Congreso o de instituciones privadas; finalmente, estas evaluaciones son utilizadas por el Congreso, el gobierno, las empresas privadas y la opinión pública.

En cuanto a las modalidades de las evaluaciones, éstas pueden ser de una amplia gama de técnicas o formas: internas y externas, sumarias o formativas, prospectivas o retrospectivas, con criterios endógenos o exógenos, con teoría de la evaluación o con asesoría de un experto, entre otras.

Cabe mencionar que para hacer estas evaluaciones existe un entorno social favorable y una disponibilidad importante de investigadores en ciencias sociales y especialistas; se utilizan constantemente las ciencias aplicadas o cuantitativas para la evaluación de las políticas públicas; los responsables de esta evaluación son personas altamente especializadas, y existen importantes instituciones de evaluación, como algunos organismos privados, los centros académicos y la prensa, que colaboran frecuentemente de manera coordinada.

La política de difusión de los informes generados por la GAO está totalmente abierta al público. Sólo se prohíbe oficialmente en las áreas que comprometan la "seguridad nacional".

Sistemas de control

El origen de las evaluaciones gubernamentales en Estados Unidos se ubica en los años 60 en el marco de los grandes problemas sociales que enfrentaron los presidentes John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson. Dos sucesos coadyuvaron al impulso de su desarrollo. Por una parte, los encargados de las decisiones políticas buscaron controlar mejor los recursos y programas, al dar una racionalidad al proceso administrativo, sobre todo a través del modelo económico integrado por el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS). Por otra, la aplicación de las ciencias sociales en el manejo de los asuntos del gobierno (en los procesos de planeación y de programación particularmente), así como la actualización de estrategias de investigación mediante el uso de las encuestas y la estadística reforzaron el uso de la evaluación.

En un principio, el Congreso dependía de la información que el Ejecutivo le proporcionaba. Sin embargo, los miembros del Poder Legislativo recurrieron cada vez más a la GAO, que responde únicamente ante el Congreso. Esto se concretó en 1967, a través de la Ley de Oportunidad Económica, la cual otorgó al Poder Legislativo, con la ampliación de facultades de la GAO, un poder creciente en las diversas áreas de la evaluación de las políticas públicas. A partir de entonces, el trabajo de evaluación se institucionalizó en el sistema político administrativo estadounidense.

En el Poder Legislativo, cuatro agencias independientes del Gobierno cuentan con una influencia significativa: la GAO, el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), la Oficina para el Apoyo Tecnológico (Office of Technology Assessment) y la Oficina del Presupuesto del Congreso (Congressional Research Office). Estos organismos le permiten al Congreso hacer análisis prospectivos y retrospectivos, contar con diversas opciones para el control de la asignación del presupuesto, efectuar estudios sobre el progreso tecnológico y responder a las cuestiones fundamentales relacionadas con la evaluación, por ejemplo, ¿qué programas se están aplicando?, ¿qué servicios se suministran?, ¿a quiénes benefician?, ¿cuál es su grado de eficiencia?, ¿qué opciones hay para cumplir los objetivos de la política pública?

Desempeño en el entorno internacional

La amplitud y calidad de su trabajo, así como los resultados de sus evaluaciones a las agencias gubernamentales estadounidenses, le han dado a la GAO un destacado papel entre las entidades fiscalizadoras superiores de todo el mundo. La GAO comparte experiencias con otras naciones mediante intercambios de información, programas de capacitación y asistencia técnica.

La Oficina de Enlace Internacional con las organizaciones de fiscalización gestiona las actividades internacionales de la GAO. Esta oficina depende directamente del Contralor General y su función más importante consiste en actuar como enlace de la GAO ante la INTOSAI.

A través de la INTOSAI, la GAO participa en diversas comisiones que desarrollan directrices sobre temas, tales como normas de control interno y de auditoría; trimestralmente publica la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, y trabaja junto a otras entidades fiscalizadoras superiores en los programas de formación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

La GAO patrocina el Programa Internacional de Becas para Auditoría creado con el objetivo de promover el desarrollo profesional entre organizaciones similares en todo el mundo. El programa de becas está centrado en la fiscalización de rendimiento. Todos los años un grupo internacional de auditores pasa cuatro meses estudiando en la sede central y en las oficinas regionales de la GAO. Desde el comienzo del programa en 1979, han participado becarios internacionales procedentes de más de 60 países.

Principales características de la GAO

- a) Dirección del órgano de control: Contralor General.

- b) Duración en el cargo: 15 años.
- c) Designación del titular: Lo designa el Presidente entre una lista seleccionada por el Congreso y luego éste aprueba la designación o la rechaza.
- d) Destitución del titular: Resolución conjunta del Ejecutivo y el Legislativo.
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y Egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Publica resultados de auditoría.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación : Ley
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de Gobierno (excepto la CIA). Empresas del Estado. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales.
- k) Tipos de fiscalización: Auditorías de regularidad, financieras y contables. Evaluación de programas, auditoría de desempeño, auditoría de eficiencia, eficacia y economía. Análisis de impacto de políticas. Auditorías de medio ambiente. Auditorías de legalidad o cumplimiento. Prescripción de normas de control interno.
- l) A quién reporta: Ambas Cámaras del Congreso.
- m) Vinculación legal: Congreso (Comisión Bicameral de Vigilancia y otras)
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Solamente los inspectores y auditores internos en departamentos y agencias gubernamentales.

2. Oficina del Auditor General (OAG)³, Canadá

El primer Auditor General de Canadá independiente fue John Lorn McDougall en 1878. Anteriormente, el trabajo había sido realizado por un funcionario gubernamental, el diputado Ministro de Finanzas. El Auditor General en ese entonces tenía dos funciones principales: examinar e informar sobre las transacciones concluidas y aprobar o rechazar la emisión de cheques gubernamentales.

Los Informes anuales del Auditor General a la Cámara de los Comunes en esa época eran documentos voluminosos. En ellos se listaba cada transacción gubernamental, desde la compra de cordones hasta los contratos para la construcción de un edificio o de un puente. Estos archivos detallados tenían un enfoque diferente al del trabajo actual de la Oficina del Auditor General hoy en día. Pero se esperaba, como hoy, que el Auditor General de finales del siglo XIX informara sobre si los recursos federales se habían gastado como se había prometido al Parlamento.

En 1931, el Parlamento transfirió la responsabilidad de la emisión de cheques al Contralor de la Tesorería. Esto dividió claramente las responsabilidades del gobierno y del Auditor: El gobierno era responsable de recolectar y distribuir los recursos públicos,

³ Ver Oficina del Auditor General, Canadá: 1977, 1994, 1998, 2000 y 2001.

mientras que el Auditor era responsable de examinar e informar cómo se habían manejado esos recursos.

El trabajo de la Oficina tomó su enfoque actual en los años 50, cuando el Auditor General empezó a informar sobre los "pagos improductivos". Éstos eran transacciones que, aun cuando eran inversiones legales, no aportaban ningún beneficio claro a los canadienses. Los informes fueron polémicos, ya que los funcionarios gubernamentales consideraron que el Auditor General estaba haciendo observaciones sobre política gubernamental que iban más allá de su mandato.

Con la nueva legislación, el Acta del Auditor General de 1977 aclaró y amplió las atribuciones del Auditor General. Además de evaluar la exactitud de las declaraciones financieras, le otorgó un mandato más amplio para evaluar la eficiencia con que el Gobierno había cumplido sus responsabilidades. La nueva acta mantuvo el importante principio de que el Auditor General no hace ningún comentario sobre decisiones políticas, pero examina la forma en que se ejecutan. En junio de 1994, se enmendó el Acta del Auditor General para disponer que se emitieran tres informes por año, además del Informe Anual.

De las enmiendas posteriores al acta, destaca que en diciembre de 1995 se estableció el puesto del Comisionado del Ambiente y Desarrollo Sustentable dentro de la Oficina del Auditor General. Esta enmienda también fue obligatoria para que los departamentos gubernamentales publicaran anualmente las estrategias de desarrollo sustentable.

Para la OAG, el objetivo esencial de la evaluación es proporcionar a los usuarios (funcionarios) y al público información suficiente y oportuna para mejorar la distribución de los recursos y facilitar la toma de decisiones que perfeccionan los programas.

Las evaluaciones de la OAG tienen una influencia considerable en la toma de decisiones por parte de las dependencias del gobierno. Asimismo, todas las instancias gubernamentales están obligadas a hacer evaluaciones para la revisión, tanto de la eficiencia, como de la rentabilidad.

El nivel de institucionalización de las evaluaciones es alto. Existe la Unidad de Evaluación de Programas, que fue organizada por la Oficina Gubernamental de Auditoría, y que integra las funciones de evaluación (Oficina del Auditor General creada en 1978). Se evalúa el ciclo general de la gestión para la administración pública, para lo cual existe una guía de principios y de la instrumentación de evaluaciones para los funcionarios.

El proceso de las evaluaciones que programa la OAG comienza con la solicitud de ministros, altos funcionarios y directores de paraestatales. Los equipos de evaluadores provienen principalmente de agencias gubernamentales; la Oficina del Auditor General, que controla el proceso; empresas de consultoría, y grupos de investigación universitaria. El financiamiento necesario para las evaluaciones se integra al presupuesto de las oficinas gubernamentales. Finalmente, todas las instancias del gobierno deben utilizar los resultados de estas evaluaciones como un medio para mejorar su gestión.

La OAG mantiene una política de difusión de los informes abierta a todos los usuarios que los requieran: gobierno, Parlamento, investigadores y público en general.

Sistemas de control superior

Con un sistema parlamentario, cuyos poderes Legislativo y Ejecutivo están fuertemente relacionados, Canadá cuenta con un procedimiento de fiscalización que se integra totalmente al ciclo de las políticas públicas, el cual fue definido en 1981 en dos documentos que constituyen desde entonces la guía para las evaluaciones de los programas del Gobierno.

No obstante, la evaluación de los programas en el gobierno se desarrolló antes, por iniciativa del Parlamento. Esta institución había notado desde los años 60 que una parte importante de los recursos del Estado se dirigían a programas sobre los que no se ejercía control alguno. Esto condujo al Parlamento a impulsar las disposiciones legales de 1977 (*Ley del Auditor General, Auditor General's Act*), con las cuales el auditor podía solicitar la atención y el apoyo del propio Parlamento para evaluar las políticas efectuadas de manera insatisfactoria.

Para responder a la presión del Poder Legislativo, el gobierno se vio forzado a crear la Oficina del Auditor General (OAG), dotada de una unidad de evaluación de programas (*Program Evaluation Branch, PEB*). La función de la OAG fue asegurar que las disposiciones de evaluaciones de políticas públicas en Canadá se expandieran a todas las agencias y departamentos gubernamentales activos. Adicionalmente, los dos organismos elaboraron dos documentos esenciales que constituyeron las bases para formular la finalidad de la evaluación de la administración pública canadiense. En ellos se estipulaba que todos los departamentos debían desarrollar prácticas de evaluación en sus procesos de acción. De este modo los responsables de los programas públicos, en todos los niveles (directores de empresas públicas, jefes de servicio, viceministros y ministros) comenzaron políticas de evaluación conforme a los principios generales.

Por otra parte, las actividades de evaluación pueden ser sometidas a una evaluación formal de la Oficina del Contralor General, del Consejo del Tesoro, de los Comités del Gabinete o del Auditor General. Las mismas unidades sectoriales o departamentales efectúan la mayor parte de las evaluaciones, pero también recurren ocasionalmente a personal externo. Todos los puestos de la administración pública utilizan con regularidad las evaluaciones. En lo que respecta a los destinatarios de los resultados, existe una ley sobre el acceso a la información de las evaluaciones de políticas públicas que permite a todo el público conocer los resultados y conclusiones.

Desempeño en el entorno internacional

La Oficina del Auditor General participa en varias agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ha servido como uno de los auditores de la propia ONU. La OAG también ha sido uno de los promotores más importantes de programas de capacitación para auditores de las entidades fiscalizadoras superiores de naciones en vías de desarrollo. Todos los años, los auditores gubernamentales de alto nivel de países en vías de desarrollo asisten en Canadá al Programa Internacional de Apoyo a la Auditoría de la OAG, con una duración de nueve meses, en el que conocen y ponen en práctica las técnicas canadienses de revisión en el sector público. El programa es impartido por la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA).

La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) es otra actividad de capacitación internacional apoyada por la OAG. Hasta 1999, la secretaría de IDI fue presidida por el Auditor General de Canadá y durante su gestión se desarrolló un programa de capacitación extenso, así como un amplio programa de intercambio de información entre los miembros de INTOSAI y, en particular, con las entidades fiscalizadoras superiores de naciones en vías de desarrollo.

Principales características de la OAG

- a) Dirección del órgano de control: Un Auditor General.
- b) Duración en el cargo: 10 años.
- c) Designación del titular: Lo designa el Primer Ministro y lo aprueba el Parlamento.
- d) Destitución del titular: Por falta grave y votación de ambas Cámaras e impedimento mental o físico prolongado.
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Publica resultados de auditoría.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Acta del Auditor General de 1977 (Ley).
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de Gobierno. Empresas del Estado. Territorios. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales.
- k) Tipos de fiscalización: Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del Gobierno. Auditorías de regularidad, financieras y contables. Auditorías de desempeño, auditorías de eficiencia, eficacia y economía, evaluación de programas. Auditorías de medio ambiente
- l) A quién reporta: Cámara de los Comunes del Parlamento.
- m) Vinculación legal: Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes).
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Sólo los Contralores Internos en Agencias de Gobierno.

3. Auditoría General de la Nación (AGN)⁴. Argentina

En el desarrollo y fortalecimiento de las Instituciones de la República de Argentina y su afianzamiento en la década de los 90, destaca la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (Ley 24156) que, además de iniciar una reforma del sistema administrativo y financiero del gobierno, adoptó nuevos métodos de control y fiscalización y creó nuevas instituciones de control gubernamental. Se creó la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano de control externo del sector público

⁴ Ver Auditoría General de la Nación, Argentina: 1984 y 2001.

nacional, con jurisdicción del Congreso Nacional, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), con jurisdicción del Poder Ejecutivo, la cual tiene a su cargo ejercer el control interno.

En 1994 la Auditoría General de la Nación adquirió jerarquía constitucional. La reforma de la Carta Magna, realizada en ese año, incluyó en su artículo 85 al órgano superior de control y reafirmó los modernos criterios de control de gestión establecidos anteriormente.

El mencionado artículo a la letra dice: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará de modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Además la reforma constitucional de 1994 confirmó la autosuficiencia económica de la AGN y su función de asistencia técnica del Congreso de la Unión, poder en el que reside la facultad de control, según el sistema de gobierno republicano de Argentina. Paralelamente el reconocimiento de autonomía funcional afirmó el concepto de independencia de criterio, un valor indispensable para el desempeño de los entes de fiscalización.

Por otra parte, la dirección colegiada de la AGN y el sistema de designación de los Auditores Generales, por resolución conjunta de ambas Cámaras legislativas, le otorga pluralidad política. El órgano de conducción de la AGN se compone de siete miembros; tres auditores generales son designados por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados, de acuerdo con la composición política de cada Cámara. Su mandato es de ocho años y se renueva cada cuatro.

El séptimo Auditor General es el presidente de la AGN, quien es designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, con el objeto de reforzar la independencia y el equilibrio de poderes. Su nombramiento es efectuado por resolución de los presidentes de ambas Cámaras.

La AGN lleva a cabo una amplia gama de evaluaciones, que van desde la fiscalización de estados financieros o cuentas del gobierno, la evaluación de regularidad, financiera, contable, de legalidad o cumplimiento, y de manera incipiente respecto del total, las evaluaciones de desempeño o integrales.

El reconocimiento social al trabajo de la AGN se ha fortaleciendo paulatinamente, en virtud de los drásticos cambios que ha tenido la vida política y democrática de Argentina en las últimas tres décadas. Adicionalmente, se tiene que considerar que la AGN es un

órgano de fiscalización superior reciente, con atribuciones de evaluación que aún no rebasan la década (1994).

Las evaluaciones que lleva a cabo la AGN se programan ejerciendo la atribución legal de la autonomía de gestión para decidir que revisiones llevar a cabo dentro de la Administración Pública. Asimismo, toma en consideración las propuestas de las comisiones legislativas del Congreso, aunque éstas pueden ser aceptadas o rechazadas.

El Sistema Integrado de Planificación y Control de Auditorías, que aplica la AGN para llevar a cabo sus evaluaciones, está enfocado al pleno aprovechamiento de la potencialidades y al máximo rendimiento de los recursos disponibles. Su cuerpo de evaluadores lo constituyen profesionales en los campos contables, financieros, legales y similares de la Administración Pública, sin perjuicio de auxiliarse con especialistas externos para dictaminar sobre la gestión pública en áreas específicas, por ejemplo, el medio ambiente.

En lo que respecta a la difusión de las evaluaciones que lleva a cabo la AGN, en una primera instancia se rinden al Congreso Nacional por conducto de la Comisión Parlamentaria Revisora de Cuentas de la Administración Nacional. Después se hacen del conocimiento público los resultados más relevantes, a través de los medios de difusión, y el detalle de los informes y memorias anuales, por medio de la página web de la AGN.

Desempeño en el entorno internacional

En el marco de la INTOSAI, la AGN forma parte del Grupo de Trabajo de Auditoría de Privatizaciones, del Comité de Deuda Pública y del Comité de Normas de Auditoría, participando activamente en la formulación y desarrollo de metodologías de control superior para las EFS miembros de la INTOSAI.

Como miembro de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la AGN es subsección en el tema Privatizaciones, es responsable de organizar un seminario anual de capacitación y de difundir los temas relacionados con la actividad. Ha organizado los seminarios internacionales: "Control sobre las Privatizaciones en la Argentina" (1996), "Control sobre los Entes Reguladores" (1997), "Experiencias sobre el Control de las Privatizaciones" (1998) y "Control de las Privatizaciones y Entes Reguladores en la Argentina" (1999).

Editó la revista "Control de las Privatizaciones" de 1996 a 1998, con objeto de difundir la actividad desarrollada. Los funcionarios de la AGN participan en todos los cursos y seminarios desarrollados en el marco del plan anual de capacitación de la OLACEFS. La AGN es miembro activo de la Comisión OLACEFS-INTOSAI sobre Auditoría de Medio Ambiente.

En el marco subregional, la AGN ocupa la Secretaría Ejecutiva de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países del MERCOSUR, por el periodo 2000-2003.

Por último, la AGN tiene suscritos Convenios de Cooperación Interinstitucional con las EFS de Costa Rica, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Chile y Brasil.

Principales características de la AGN

- a) Dirección del órgano de control: Presidente de la Auditoría y seis auditores generales que comparten colegiadamente la toma de decisiones.
- b) Duración en el cargo: Ocho años y puede ser reelegido.
- c) Designación del titular: Resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados.
- d) Destitución del titular: Ley 24156, por conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes (artículo 124).
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. En la realización de sus auditorías. Para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Fincamiento de responsabilidades. Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas. Denuncias penales.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Ley 24156 del proyecto de integración a la Constitución.
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de gobierno. Empresas del Estado. Empresas privadas que reciben recursos públicos. Municipalidad de Buenos Aires. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales. Finanzas de los partidos políticos. Contratistas del Estado. Cooperativistas.
- k) Tipos de fiscalización: Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno. Auditorías de regularidad, financieras y contables. Evaluación de programas; auditoría de eficiencia, eficacia y economía, y auditoría de desempeño. Auditoría de legalidad o cumplimiento. Auditorías de medio ambiente. Prescripción de normas de control interno. Opinión previa sobre cambios en leyes y regulaciones sobre contabilidad gubernamental.
- l) A quién reporta: Al Congreso Nacional por conducto de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Nacional.
- m) Vinculación legal: Congreso Nacional, en virtud de la Ley 24156.
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Sindicatura General de la Nación (depende del ejecutivo).

4. Contraloría General de la República (CGR)⁵. Chile

A partir de 1808, la Contaduría Mayor de Cuentas empezó a funcionar, como lo hacía la Real Audiencia de la época de la Colonia, que es el inmediato antecesor de los entes de control que, luego de la Independencia, operarían con el nombre de Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas. En la primera recayó, en 1839, una función que luego pasaría al Tribunal y más tarde a la Contraloría General: revisar de manera preventiva los actos de la Administración del Estado que comprometen a la Hacienda Pública.

⁵ Ver Contraloría General de la República, Chile: 1997, 1999 y 2001.

En la segunda mitad del siglo XIX (1869) se creó la Dirección General de Contabilidad, que precedió a la Contaduría. En 1888, una nueva ley creó el Tribunal de Cuentas, que superó en atribuciones a todos los organismos controladores conocidos hasta entonces.

En el año 1927 la Misión Kemmerer, contratada por el Gobierno de Chile, propuso la creación de la Contraloría General de la República. Esta propuesta fue sometida a una Comisión Revisora que formuló indicaciones tendientes a armonizar sus ideas centrales con la legalidad y las prácticas administrativas del país. Como resultado de un proceso en que se aprovechó la tradición nacional –materializada hasta esa fecha en la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas- se creó la nueva entidad fiscalizadora: la Contraloría General de la República, en virtud del Decreto con fuerza de Ley núm. 400-Bis, del 26 de marzo de 1927. Después se dictaron diversas disposiciones tendientes a perfeccionar su organización y a terminar de configurar su estructura de funciones, atribuciones y potestades. En 1943 se aprobó la reforma constitucional que otorgó rango constitucional a la Contraloría y en 1953 se promulgó la Ley Orgánica de la entidad.

Marco constitucional y legal

Es el órgano superior de fiscalización de la administración del Estado, contemplado en la Constitución política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

Esta entidad fiscalizadora se distingue por:

1. Ser esencialmente un órgano de control de juridicidad o legalidad de la administración del Estado.
2. Tener rango constitucional (capítulo IX, artículos 87 a 89, de la Constitución Política).
3. Ser un organismo autónomo en el sentido que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometido ni al mando ni a la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional. En refuerzo de esta autonomía, el Contralor General, una vez designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, es inamovible. Las únicas causales de cesación en el cargo que contempla la Carta Fundamental son cumplir 75 años de edad y la remoción dispuesta por el Senado en el caso de acogerse una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados fundada en notable abandono de funciones (artículo 48, núm. 2, letra C).
4. La planta del personal de la Contraloría General es materia de ley, pero el Contralor General realizará todos los nombramientos y dispondrá las demás medidas concernientes a los funcionarios.
5. Gozar de personalidad jurídica propia, por lo que actúa con la personalidad del Estado. No tener autonomía financiera, de modo que la aprobación y ejecución de su presupuesto están sometidas a las mismas reglas que el resto de los servicios públicos, lo que supone la iniciativa legislativa del Presidente de la República.
6. Ser un organismo superior de control que forma parte del Sistema Nacional de Control, el que está integrado, además, por la Cámara de Diputados en cuanto a fiscalizador de los actos del gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las Superintendencias, los controles

jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos. Además, existe el control social a través de los medios de comunicación y los ciudadanos en general.

7. Integrar la Administración del Estado, por mandato del artículo 1o. de la Ley núm. 18.575, Ley Orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Por lo tanto, está sometida a las normas del Título I de dicho texto legal, el cual exige una actuación coordinada con los servicios públicos, sin perjuicio de su autonomía.
8. Las normas que regulan la organización y funcionamiento de la Contraloría General tienen el rango de leyes orgánicas constitucionales.

Desempeño internacional

La CGR es miembro del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre normas de control interno, junto con las EFS de Estados Unidos, Francia, Jamaica, Tanzania y Croacia. Esta participación ha servido para dar a conocer en el exterior la labor que se realiza en la CGR con objeto de fortalecer los sistemas y las unidades de control interno que operan en los servicios internos de la administración del Estado.

En el marco del Programa de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), la CGR ha intervenido apoyando con instructores en cursos de capacitación sobre gestión de los recursos humanos, organización para la capacitación y perfeccionamiento de las técnicas de auditoría en materia de fiscalización superior, a las EFS miembros.

La participación de la CGR en la OLACEFS ha sido activa; ha impartido cursos sobre control interno en Colombia (1983 y 1984) y representado a Latinoamérica en el V Seminario Internacional ONU-INTOSAI (1984); desde 1987 es subsección de la OLACEFS en materia de capacitación sobre Auditoría Computacional con instructores de la CGR; en 1997 fue sede de la Asamblea General de la OLACEFS, y en dos ocasiones sede de la Reunión del Consejo Directivo de la misma.

Asimismo, la CGR ha establecido relación e intercambio de capacitación y cooperación técnica con el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Fundación Canadiense para la Auditoría Integrada y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, entre otras instituciones.

Principales características de la CGR

- a) Dirección del órgano de Control: Contralor General.
- b) Duración en el cargo: No hay límite (no mayor de 75 años).
- c) Designación del Titular: El Presidente lo designa de acuerdo con el Senado.
- d) Destitución del Titular: La Cámara de Diputados formula la acusación constitucional, la cual recoge el Senado y resuelve.
- e) Autonomía de gestión: Decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas.

- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Fincamiento de responsabilidades. Denuncias penales. Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Constitución (artículos 87 y 88, y Ley Orgánica Núm. 18.575)
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de Gobierno. Empresas del Estado. Empresas privadas que reciben recursos públicos. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales. Finanzas de los partidos políticos. Contratistas del Estado. Cooperativistas.
- k) Tipos de fiscalización: Auditorías de regularidad, financieras y contables. Auditoría de legalidad o cumplimiento.
- l) A quién reporta: Al Congreso y al Ejecutivo.
- m) Vinculación legal: Tiene autonomía de rango constitucional (artículos 87 y 88).
- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Sólo las Superintendencias, como la Seguridad Social respecto de las Instituciones de Previsiones Estatales, que son Fiscalizadas por la CGR.

5. Contraloría General de la República (CGRP)⁶. Perú

Los antecedentes de la CGR del Perú se remontan, como en el caso de México y otros países latinoamericanos, a la época de la Colonia. En esta época existieron diversos mecanismos específicos de revisión contable, como la Junta de la Real Hacienda (Virrey La Gasca), la Contaduría Mayor de Indias y España (Rey Felipe II), la Secretaría a cargo del *Libro de Razón de Cuentas* (Virrey Toledo) y la *Contaduría de Cuentas y Recuentas* en 1595.

Después de la conquista de la Independencia y del establecimiento de la República, el Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas del Virreinato, creado por el Rey Felipe III de España por la Real Cédula de 1605, adoptó la denominación de Tribunal de Cuentas, dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya organización y funciones fueron determinadas de manera específica.

En la época moderna, el Gobierno del Presidente Augusto B. Leguía, al igual que en Chile, contrató los servicios del profesor Edwin Kemmerer, catedrático de economía política de la Universidad de Princeton, Estados Unidos, para que efectuara un estudio sobre la administración pública con el propósito de propiciar su reorganización y centralizar en un solo organismo técnico las funciones de control de gestión presupuestal. El gobierno incorporó en esa misión, en calidad de asesor a Ricardo Madueño y Rosas, Director General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda. Al término del trabajo, la misión presentó su informe al Presidente de la República y recomendó la total reorganización de la Administración Pública y la creación de un organismo que centralizara el control de la actividad económica de esa nación.

⁶ Ver Contraloría General de la República, Perú: 1990, 1998, 1999 y 2000.

El gobierno aprobó el referido informe y expidió el Decreto Supremo de fecha 26 de septiembre de 1927 que creó la Contraloría General de la República.

El 28 de febrero de 1930, el Congreso de la República expidió la Ley núm. 6784, que confirió nivel legal a la existencia de la Contraloría General y dispuso su conformación con las direcciones del Tesoro, Contabilidad y del Crédito Público del entonces Ministerio de Hacienda. En el texto de esta ley se dispuso como funciones básicas de fiscalización preventiva del gasto público, llevar la contabilidad de la nación, preparar la Cuenta General de la República y la inspección de todas y cada una de las entidades del Estado.

Al expedirse la Ley núm. 14816 del 16 de enero de 1964, en su artículo 67, se dio a la CGRP la calidad de organismo autónomo con independencia administrativa y funcional, autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del sector público nacional.

Sistemas de control superior

La Contraloría General de la República de Perú es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el Órgano Superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Atribuciones constitucionales

Dentro de sus atribuciones constitucionales destacan las siguientes:

1. Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.
2. Presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la Cuenta General de la República.
3. Fiscalizar la ejecución del presupuesto de las regiones y municipalidades.
4. (Realizar el control de los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para que se destinen exclusivamente a ese fin.
5. Facultad de iniciativa legislativa en materia de control.

Desempeño en el entorno internacional

La CGRP es miembro activo de la INTOSAI, así como de los grupos de trabajo sobre auditoría de privatización y auditoría del medio ambiente. Asimismo, del Comité sobre Normas Contables de ese organismo internacional.

La CGRP actualmente es la sede de la OLACEFS por el periodo 1997-2002, y ocupa la Presidencia y la Secretaría General de ese organismo regional.

Durante su gestión la GCRP ha promovido el fortalecimiento de la OLACEFS convocando a los miembros a participar activamente. Tal fue el caso del Comité de Capacitación Regional, el cual tiene como misión promover la formación y el mejoramiento de los recursos humanos, en el marco de los objetivos de capacitación establecidos por la OLACEFS, para incrementar la eficacia de la gestión de la EFS.

De igual forma, la CGRP forma parte de la Comisión Técnica Especial de Auditoría de Medio Ambiente OLACEFS-INTOSAI, la cual promueve la realización de auditorías ambientales bajo la modalidad de cooperación conjunta, y comparte y capitaliza experiencias de trabajo conjuntas.

Sistema nacional de control

El Sistema Nacional de Control tiene por objetivo la evaluación periódica de los resultados de la gestión pública dentro de criterios de economía, eficacia y transparencia, y del ejercicio de las funciones de los servidores y funcionarios públicos en relación con el cumplimiento de la normatividad y de los objetivos y metas propuestas, a fin de formular recomendaciones que puedan contribuir al desarrollo de la administración gubernamental.

Principales características de la CGRP

- a) Dirección del órgano de control: Contralor General.
- b) Duración en el cargo: Siete años.
- c) Designación del titular: Lo designa el Congreso a propuesta del Ejecutivo.
- d) Destitución del titular: El Congreso Nacional, por falta grave.
- e) Autonomía de gestión: Para decidir sus programas de auditoría. Independencia en la realización de sus auditorías. Facultad para aceptar o declinar propuestas de auditoría de comisiones legislativas.
- f) Facultades para auditar: Ingresos y egresos.
- g) Acciones: Recomendaciones. Observaciones. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadanas. Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Fincamiento de responsabilidades. Denuncias penales.
- h) Tipo de control que ejerce: Ex post y ex ante.
- i) Documento jurídico que sustenta su actuación: Constitución (artículo 82)
- j) Órganos sujetos a fiscalización: Departamentos, ministerios y agencias de gobierno. Empresas del Estado. Empresas privadas que reciben recursos públicos. Banco Central. Servidores Públicos. Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afecten la gestión gubernamental. Organismos internacionales. Finanzas de los partidos políticos. Contratistas del Estado. Cooperativistas.
- k) Tipos de fiscalización: Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno. Auditorías de regularidad, financieras y contables. Evaluación de programas de desempeño, Auditoría de eficiencia, eficacia y economía. Auditoría de legalidad o cumplimiento. Auditoría del medio ambiente.
- l) A quién reporta: Al Congreso Nacional unicameral mediante un informe anual.
- m) Vinculación legal: El artículo 90 de la Constitución vincula las tareas de la CGRP con el Congreso Nacional.

- n) Otro órgano con facultades de fiscalización: Sólo la Superintendencia de Bancos y Seguros, Corporación Nacional de Desarrollo y Cooperación Nacional Financiera, sujetas al Sistema Nacional de Control.

6. Oficina de Auditoría Nacional (NAO)⁷. Reino Unido

Fundación

La Oficina de Auditoría Nacional (NAO) ha existido desde 1983, pero la función del cargo de auditor en el Gobierno central del Reino Unido, tiene una historia mucho más amplia. El primer nombramiento de un funcionario responsable de auditar el gasto público, es el del Auditor Fiscal en el año 1314. Los auditores del Fondo Fijo se establecieron en la época de la Reina Isabel I en 1559 con carácter oficial para auditar los pagos al Fisco. Gradualmente este sistema fue desapareciendo y en 1780 los comisionados encargados de auditar las cuentas públicas fueron nombrados de acuerdo con la ley. Desde 1834 los comisionados trabajaron conjuntamente con el Interventor del Fisco, quien controlaba los fondos del gobierno.

Las reformas de Gladstone

El papel del Parlamento en este proceso era limitado. Aunque durante varios siglos el Parlamento fue responsable de aumentar las rentas públicas y autorizar el gasto (y aunque la nación había librado una guerra civil esencialmente relacionada con este asunto), el escrutinio y control parlamentario de los gastos públicos estaba debilitado. Fue hasta 1860 cuando el Parlamento dio el primer paso importante hacia una responsabilidad financiera adecuada. El defensor de esta reforma fue William E. Gladstone, quien fue Secretario de Hacienda de 1859 a 1866.

Como Ministro de Hacienda, Gladstone inició importantes reformas en las finanzas públicas y obligaciones parlamentarias. Su decreto de Departamentos de Auditoría y Hacienda de 1866 exigió, por primera vez, que todos los departamentos llevaran a cabo cuentas anuales conocidas como Cuentas de Aprobación. Asimismo, el Decreto estableció el cargo de Interventor y Auditor General y un Departamento de Auditoría y Hacienda del Fisco para disponer de personal de apoyo dentro de un cuerpo de funcionarios de Estado. Al Interventor y Auditor General, se le asignaron dos funciones primarias: 1) autorizar lo relacionado con las finanzas públicas al gobierno desde el Banco de Inglaterra; y 2) revisar las cuentas de todos los departamentos gubernamentales y, por consiguiente, reportarlas al Parlamento.

Auditoría parlamentaria

El Decreto de 1866 estableció un ciclo de responsabilidad para los fondos públicos. La Cámara de los Comunes autorizaba el gasto; el Interventor y Auditor General controlaba todo lo relacionado con los fondos y, los departamentos elaboraban las cuentas que eran auditadas por el Interventor y Auditor General. Los resultados de las investigaciones de éste eran tomados en cuenta por un comité parlamentario especializado, el Comité de

⁷ Ver National Audit Office. Reino Unido: 1999, 2000 a, 2000 b, 2001 a, 2001 b, 2001 c.

Cuentas Públicas (PAC), también decretado por Gladstone. Desde 1870, el PAC obtuvo testimonios de los funcionarios de niveles superiores, normalmente los titulares de los departamentos, quienes fueron designados como Funcionarios de Contabilidad por la Tesorería. Inicialmente, el Interventor y Auditor General y su personal exigían que se examinara cada transacción. El mencionado decreto también obligó al Interventor y Auditor General a informar al Parlamento que el dinero se gastaba de acuerdo con los deseos del Parlamento.

Reformas en la década de 1980

La presión para la reforma de la auditoría del sistema público se incrementó desde la década de los 60, siguiendo los intereses expresados por los parlamentarios y académicos, de que el seguimiento de la auditoría pública necesitaba modernizarse para reflejar los cambios más significativos llevados a cabo por el gobierno durante el transcurso del siglo XX. En particular se argumentó, que era indispensable un poder específico que permitiera al Interventor y Auditor General, informar al Parlamento a su propio juicio, acerca del desempeño del dinero captado por los departamentos gubernamentales. También argumentaron los reformadores, que debían aplicarse programas más sólidos para asegurar la independencia de los auditores públicos del gobierno.

Estos cambios se reflejaron en el Decreto Nacional de Auditoría de 1983. Por decreto, el Interventor y Auditor General llegó a ser oficialmente un Funcionario de la Cámara de los Comunes y se le dio el poder expreso para informar al Parlamento de acuerdo con su propio juicio, sobre la economía, eficiencia y eficacia con que las instituciones gubernamentales utilizaban los fondos públicos. El decreto también creó la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) para reemplazar al Departamento de Auditoría y Hacienda en apoyo del Interventor y Auditor General.

El crecimiento del gobierno, llevó a realizar cambios considerables en las labores del Interventor y Auditor General, presentando ante el Parlamento informes relacionados con grandes presupuestos tales como, pensiones de retiro, construcción de hospitales, programas y pagos a las universidades, entre otros. A través del tiempo, el enfoque cambió de simplemente informar los detalles del gasto a tomar en cuenta el desempeño alcanzado en el gasto público.

Visión, misión y valores de la NAO

- **Visión:** Ayudar a la Nación a que gaste con sabiduría el presupuesto de los servicios públicos.
- **Misión:** Promocionar las normas más elevadas en la gestión financiera, informar sobre la adecuada conducción en la Administración Pública e impulsar un cambio beneficioso en el suministro de servicios públicos.
- **Valores:** Espíritu cooperativo, honradez, mirar hacia el exterior, hacer aportaciones de valor al país, comunicación abierta, excelencia profesional y valorar a las personas humanamente hablando.

Auditorías financieras

Por ley, el Interventor y Auditor General de la NAO es responsable de auditar las cuentas de todos los organismos y departamentos del gobierno e informar los resultados al Parlamento. Las cuentas individuales pueden extenderse desde el Departamento del Trabajo y Pensiones hasta la Agencia de Pasaportes. Asimismo, el Interventor y Auditor General audita más de la mitad de las instituciones públicas a distancia, (conocidas como Instituciones Públicas no Departamentales), los ejemplos incluyen la Comisión de Servicios Legales y las Agencias Regionales de Desarrollo. También es responsable de auditar todas las Cuentas de Fondos de Préstamos Nacionales. Se audita también a varios organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo Agrícola de Garantía y Orientación Europeo. Estas auditorías se realizan como organismo privado y su contratación se ganó en competencia abierta contra otros auditores. En total, se auditan más de 550 cuentas al año, y un monto total de egresos e ingresos por más de 650 billones de libras esterlinas.

Al igual que otros auditores, el Interventor y Auditor General evalúa y califica las cuentas, respecto de si son libres de declaraciones erróneas y también confirma que las transacciones tengan la debida autorización parlamentaria. Si la NAO identifica declaraciones erróneas, el Interventor y Auditor General emite una opinión calificada. Cuando no se detectan irregularidades o errores importantes en las cuentas, el Interventor y Auditor General puede preparar un informe al Parlamento sobre otras cuestiones relevantes. Tales informes pueden ser tomados en cuenta por el Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes. Aun cuando no se informe, la NAO puede enviar un escrito a la administración de un organismo donde se sugieran mejoras en sus sistemas. Con frecuencia tales "misivas administrativas" logran cambios significativos.

Auditorías de desempeño

Cada año el Interventor y Auditor General presenta ante el Parlamento alrededor de 50 informes sobre las auditorías de desempeño. Bajo el Decreto de la Auditoría Nacional de 1983, la NAO puede examinar e informar sobre las finanzas, eficiencia y eficacia del Gasto Público. Internamente se utilizan las siguientes definiciones para las "tres E":

- **Economía:** minimizar el costo de los recursos utilizados o requeridos, gastando menos.
- **Eficiencia:** la relación entre el rendimiento de bienes o servicios y los recursos para producirlos, gastando bien.
- **Eficacia:** la relación entre los resultados esperados y los reales del gasto público, gastando sabiamente.

Las auditorías de desempeño cubren una amplia gama de temas. Los informes van desde examinar la operación total del sistema judicial hasta los proyectos más importantes de procuración del Ministerio de Defensa y de la Administración del esquema de la Unión Europea por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Se identifican los temas de investigación desde una minuciosa verificación y del análisis de los riesgos de desempeño a través de toda la gama de las responsabilidades.

Relaciones con el parlamento y el ciclo de responsabilidad

Las relaciones con el Parlamento, y en particular con su Comité de Cuentas Públicas, son muy importantes en el desempeño de las responsabilidades de la NAO. El Interventor y Auditor General es por decreto, un Funcionario de la Cámara de los Comunes y los resultados de las auditorías son presentados ante el Parlamento por orden de la Cámara de los Comunes. Cada año alrededor de 50 informes de desempeño y de las cuentas financieras de las instituciones públicas son investigados por el Comité de Cuentas Públicas (PAC) de la Cámara. El PAC cuenta con la participación de funcionarios de contabilidad, que son altos funcionarios gubernamentales, quienes han sido especialmente designados por la Tesorería. El Interventor y Auditor General o su representante, y un alto funcionario de la Tesorería asisten a todas las audiencias del PAC.

Después, el PAC emite su propio informe. Por acuerdo, el gobierno, debe responder a sus recomendaciones dentro de los primeros dos meses. El Interventor y Auditor General o el PAC pueden decidir llevar a cabo una investigación de seguimiento en los temas planteados.

De esta manera, opera un ciclo de responsabilidades. Una vez que el Gasto Público ha sido usado por una corporación interna del gobierno, el Interventor y Auditor General tiene todas las facultades para informar al Parlamento sobre la regularidad, adecuación y valoración de lo que se ha hecho con las finanzas. El PAC puede obtener datos de este informe a través del funcionario más importante de esa corporación pública y puede entonces emitir recomendaciones, las cuales el gobierno debe responder.

Relaciones con otras auditorías públicas

Como Auditor del gasto público del gobierno central, la NAO es la institución de auditoría más importante del Estado en el Reino Unido. Sin embargo, otras instituciones son responsables de otros aspectos de fiscalización del gasto público. La Comisión de Auditoría es la responsable de nombrar a los auditores para las autoridades locales y para el cuerpo de servicios de salud en Inglaterra y en Gales y de promover el buen desempeño financiero en estos sectores. El Auditor General en Escocia, apoyado por la Auditoría de Inglaterra, es el responsable de auditar el gasto del Ejecutivo y el del Parlamento Escocés y Autoridad Suprema y de informar a ese Parlamento. También es responsable el personal de la Auditoría de Escocia, de la auditoría de las autoridades locales en Escocia. El Auditor General en Gales, quien es apoyado por el personal de la NAO en Cardiff, reporta a la Asamblea Nacional sobre las cuentas y el desempeño financiero de las instituciones públicas de Gales. El Interventor y Auditor General para Irlanda del Norte y el Ministerio de Auditoría de Irlanda del Norte realizan un trabajo similar respecto de la Asamblea de Irlanda del Norte (informa al Parlamento de Westminster si la Asamblea no está en funciones).

La Corte Europea de Auditores (ECA) es responsable de auditar el gasto en toda la Unión Europea, incluyendo el Reino Unido. La NAO actúa como un punto de enlace entre la ECA y los departamentos del Reino Unido. También se informa regularmente al Parlamento sobre temas relacionados con el gasto de los fondos de la Unión Europea en el Reino Unido, y sobre algunos puntos de gestión financiera dentro de la Unión Europea.

Por otra parte, como un organismo a escala nacional, responsable de auditar el gasto a lo largo del país, la NAO cuenta con oficinas regionales en diferentes partes del Reino Unido. Actualmente, se tienen oficinas en Londres, Cardiff, Newcastle y Blackpool. La sede actual del Ministerio Nacional de Auditoría, está en Londres.

Desempeño anual

- Se auditan más de 650 billones de libras esterlinas del gasto y del ingreso público.
- Se publican 50 reportes de desempeño sobre las actividades del gobierno.
- Se ahorran ocho libras esterlinas en la economía nacional, por cada libra gastada en el manejo de la NAO.

La NAO, como ya se comentó, es responsable de auditar los ingresos y egresos de todos los departamentos y organismos gubernamentales. Esto significó en el año 2000, una combinación de los ingresos y egresos de más de 600 billones de libras esterlinas. Durante este periodo, el trabajo de auditoría financiera de la NAO produjo un ahorro de 213 millones de libras esterlinas y como resultado, las corporaciones auditadas lograron 1,240 cambios importantes en sus sistemas.

Por otra parte, en el año 2000, las auditorías de desempeño de la NAO produjeron un ahorro de 399 millones de libras esterlinas y 188 reformas importantes en los procedimientos. Los resultados de los estudios llevados a cabo por la NAO también mejoran la calidad de los servicios otorgados al público.

Así, se han logrado importantes ahorros financieros para el contribuyente. Durante los pasados tres años se han hecho recomendaciones para reformar las corporaciones auditadas, las cuales han generado ahorros de aproximadamente 1.4 billones de libras esterlinas. Las reformas directas se derivan de las recomendaciones y en la gran mayoría de los casos, las entidades auditadas aceptan e implementan las recomendaciones del PAC.

Presupuesto y recursos humanos

La NAO tuvo un costo neto de 44.4 millones de libras esterlinas en el 2000. Alrededor de las dos terceras partes se gastaron en costos directos de personal. Parte de este costo se recupera a través de las cuotas de auditorías especiales para los clientes internacionales.

El presupuesto anual de la NAO es aprobado por la PAC de la Cámara de los Comunes y se audita por auditores independientes nombrados por la misma Comisión.

Se cuenta más o menos con 750 personas en las oficinas en Londres, Cardiff, Newcastle, y Blackpool. Cuando la carga de trabajo lo requiere, se realizan contrataciones externas de despachos privados para la realización de las auditorías. Cada año se reclutan alrededor de 40 contadores diplomados. También se emplea a personas con un amplio campo de antecedentes profesionales y especializaciones, tales como

investigación operacional, estadística, economía, ciencias sociales y recursos humanos. La NAO cuenta con programas de desarrollo profesional continuo para todo el personal.

Los Interventores y Auditores Generales anteriores, han incluido a Sir David Pitblado, quien fue el principal consejero de Winston Churchill, y a Sir Gordon Downey, quien en 1994, llegó a ser el primer Comisionado Parlamentario para las Normativas Oficiales. El actual titular es Sir John Bourn, quien fue Secretario de Defensa y Funcionario del Ministerio de Irlanda del Norte.

7. La Corte de Cuentas (C C)⁸. Francia

Los antecedentes de la entidad fiscalizadora superior de Francia se remontan a la Edad Media. Fue organizada, con el título de Cámara de Cuentas, por el Rey Felipe V en 1319. Desde entonces su existencia sufrió solamente una interrupción de dieciséis años en la época de la Revolución francesa. Fue restablecida con el título de Corte de Cuentas (Cour des Comptes) por Napoleón I en 1807. Su competencia se ha ampliado mucho durante los últimos cincuenta años. Su organización, sus atribuciones y sus poderes están ahora determinados por la Ley del 22 de junio de 1967.

La Corte de Cuentas actúa como una autoridad jurídica autónoma en un gobierno constitucional y apoya al Parlamento y al gobierno. Como autoridad jurídica sirve de contrapeso a los poderes políticos y como cuerpo consultivo asiste a los legisladores y al Ejecutivo.

La imparcialidad en las decisiones de la Corte de Cuentas se basa en una serie de procedimientos legales para asegurar justicia y equidad, como el derecho de réplica y la adopción de medidas colegiadas. La Corte de Cuentas es completamente autónoma y puede remitir inmediatamente un asunto a las cortes penales, si descubre cualquier acto que pueda calificarse como delito grave.

Su función jurídica garantiza su autonomía respecto de las autoridades públicas y privadas. De acuerdo con la tradición republicana, el artículo 47 de la Constitución de la Quinta República confirió a la Corte de Cuentas la obligación de ayudar al Parlamento en el examen de los actos del Poder Ejecutivo.

La Corte de Cuentas también informa imparcialmente a la sociedad sobre el desempeño de los representantes electos, tal como se declara en el artículo 15 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, "(...) tienen derecho a solicitar a cualquier funcionario público rendir cuentas de sus acciones".

La Corte audita el establecimiento de los decretos financieros anuales, de las leyes relacionadas con los fondos públicos y recientemente, de las leyes relativas al financiamiento del Seguro Social. Sus informes, que se entregan al Parlamento y se hacen públicos, contienen una revisión crítica de la regularidad de todas las transacciones desde un punto de vista legal y contable. También se evalúa la gestión y el desempeño de acuerdo con criterios tales como: economía (el costo más bajo), eficiencia (resultados teniendo en cuenta los recursos utilizados) y eficacia (resultados comparados con las metas por alcanzar).

⁸ Ver Cour des Comptes: 1996, 1997, 1999, 2000 a y 2000 b.

Estos informes son una herramienta esencial para asegurar la responsabilidad pública de los departamentos gubernamentales y de las instituciones públicas. Un indicador de la confianza pública y del Estado es el hecho de que la legislatura ha aumentado gradualmente la autoridad de la Corte de Cuentas. Actualmente, además de tener jurisdicción sobre los fondos públicos, manejados por los departamentos del gobierno y el Seguro Social, también audita paraestatales, compañías nacionalizadas, organizaciones caritativas y cualquier otra entidad que reciba subsidios del gobierno. La ley también autoriza a la Corte a auditar a las organizaciones que reciben fondos de la Unión Europea.

Responsabilidades

La función principal conferida a la Corte de Cuentas por la Constitución es la de asistir al Gobierno y al Parlamento en la fiscalización de la ejecución de la Ley de presupuesto. Sin embargo es independiente tanto del uno como del otro. Forma parte, junto con el Consejo de Estado (Conseil d'Etat, consejo jurídico del gobierno y juez superior en causa administrativas) y la Corte de Casación (Cour de Cassation, tribunal supremo de justicia), de los "grands corps de l'Etat", cuya posición e influencia se equiparan con cualquier órgano del Estado, a excepción de los poderes públicos constitucionales.

A partir de la Segunda Guerra Mundial el crecimiento del sector público en Francia se acompañó de un aumento en las responsabilidades de la Corte de Cuentas; una de sus características actuales importantes es que puede realizar lo que se conoce como auditorías obligatorias y auditorías opcionales. Las auditorías obligatorias son aquellas donde la jurisdicción de la Corte procede de la legislación mayor y por lo tanto es la única institución autorizada para auditar cuentas públicas. Las instituciones sujetas a estas auditorías son aquellas vinculadas estrechamente con el estado: los departamentos del gobierno central, ministerios y agencias; instituciones públicas nacionales, corporaciones públicas semiindependientes; desde 1950, las corporaciones de seguridad social; y desde 1976, las corporaciones públicas e industrias nacionalizadas.

Las auditorías opcionales son aquellas donde la Corte tiene libre albedrío para ejercer su jurisdicción. Las instituciones típicamente afectadas abarcan organizaciones cuyas cuentas son regularmente auditadas por otros organismos.

La Corte tiene amplias responsabilidades con relación a las corporaciones antes señaladas y éstas abarcan: las auditorías regulares (auditorías administrativas), auxiliares del Parlamento y las auditorías de continuidad del gobierno.

Los artículos L. 111-1 y L. 111-3 del Código regulador de los Tribunales Públicos de Finanzas (Código de Jurisdicciones Financieras) enuncian: "La Corte de Cuentas califica las cuentas administradas por los contadores públicos e investiga la regularidad de todos los ingresos y egresos registrados en la cuenta pública". Por tanto, la Corte es responsable de investigar si el ingreso ha sido recaudado y los gastos han sido erogados de acuerdo con las reglas de contabilidad aplicables. Examina las cuentas y los documentos de apoyo propuestos y verifica que las cuentas estén balanceadas. Puede requerir al contador público restituir los ingresos anteriores o los gastos irregularmente erogados, o, si están en orden, eximirlo de las cuentas en cuestión. Por lo antes mencionado, el contador público tiene una responsabilidad legal oficial para con sus cuentas, ambas son de índole personal y financiera. La Corte de Cuentas no sólo registra y estima las cuentas administradas por los contadores públicos, sino también puede

revisar las cuentas de cualquier persona que esté involucrada en el manejo de los fondos públicos.

Gestión de las auditorías: La Corte de Cuentas y el uso apropiado de los fondos públicos

La Corte no juzga a los funcionarios electos ni a los servidores acreditados para autorizar pagos y recepción de la Hacienda Pública; sin embargo, sí examina la utilización adecuada de los fondos públicos (de acuerdo con el artículo L. 111-3 de los Tribunales Públicos de Finanzas: "busca asegurar que el crédito, los fondos y los activos administrados por las instituciones gubernamentales se utilicen adecuadamente"). Esto se lleva a cabo, ya sea durante la revisión de las cuentas de las instituciones gubernamentales y de otras corporaciones del Estado presentadas por el contador público o, directamente revisando el trabajo de un funcionario público.

Asesoría al parlamento y al gobierno

El artículo 47 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 estipula que la Corte de Cuentas asistirá al Parlamento y al gobierno en vigilar la ejecución de los decretos financieros. El reciente artículo 47-1, incorporado como parte de la reforma constitucional del 22 febrero de 1996 estipula que la Corte, también asista al Parlamento y al Gobierno en vigilar y aplicar las leyes que rigen los fondos de seguridad social.

Existen cinco formas de colaboración entre la Corte de Cuentas y el Parlamento:

Primera. El Primer Ministro de la Corte de Cuentas puede comunicar los fallos y observaciones a los Comités de Finanzas de ambas Cámaras del Parlamento: la Asamblea Nacional y el Senado. Además, desde 1996, si no se recibe ninguna respuesta sustantiva en los primeros seis meses, cualquier comunicado dirigido al ministro se envía automáticamente a los Comités de Finanzas de ambas Cámaras.

Segunda. Los Comités Parlamentarios, los Comités de Finanzas ó Comisiones Investigadoras pueden solicitar a la Corte de Cuentas llevar a cabo en cualquiera de los departamentos u organizaciones, una auditoría administrativa específica dentro de sus cometidos.

Tercera. El Informe Público Anual de la Corte de Cuentas y los Informes Públicos Especiales sobre puntos específicos que se publican regularmente desde 1991, son presentados ante el Parlamento y enviados al Presidente de la República.

Cuarta. La Corte de Cuentas prepara un informe anual al Parlamento sobre el aprovechamiento de los recursos obtenidos por el Decreto Financiero del ejercicio anterior. Este informe se entrega al Parlamento cada mes de julio. Hoy en día, es un documento legal, y separado de otros documentos oficiales, el informe entregado por la Corte de Cuentas es la declaración general de concordancia entre las cuentas generales del Departamento de Finanzas y las cuentas preparadas por los Contadores Mayores de Hacienda.

Quinta. Desde 1995, La Corte de Cuentas somete al Parlamento un informe anual sobre el uso del Presupuesto de Seguridad Social de todas las instituciones de seguridad.

Estructura

La Corte de Cuentas está formada por un Primer Ministro, siete presidentes de cámara, más de 200 magistrados (consejeros maestros –“conseillers maîtres” -, consejeros refrendarios – “conseillers référendaires” – y de auditores – “auditeurs” -). El Primer Ministro es nombrado por decreto del Consejo de Ministros, y es inamovible. Cuenta con un Secretario General, ayudado por dos Secretarios Diputados Generales, quienes también son magistrados y responsables de los departamentos administrativos. Como todas las demás cortes francesas, la Corte de Cuentas es asistida por el *parquet*, un departamento responsable de suministrar consejo legal, particularmente sobre materias de interés público para el Tribunal y en casos limitados, actúa como fiscal.

La asesoría jurídica, *parquet*, también actúa como un intermediario entre el gobierno y la Corte de Cuentas. El *parquet* es dirigido por el Procurador General, nombrado por un decreto del Consejo de Ministros.

Jurisdicción de las cámaras de la Corte

De acuerdo con el decreto del 11 de febrero de 1985, la Corte tiene siete Cámaras. Cada una tiene autoridad territorial en una escala definida de la actividad central del gobierno y después de cada informe, se reúnen para decidir los pasos a seguir. Cada Cámara es dirigida por un presidente y emplea aproximadamente treinta magistrados y auditores, más los apoyos especializados de funcionarios públicos mayores y asesores temporales. Cada Cámara tiene:

- Total independencia para establecer sus fallos en las cuentas de los contadores públicos de las instituciones del gobierno y de las corporaciones gubernamentales asociadas dentro de su esfera de operación.
- Jurisdicción sobre aspectos administrativos de las cuentas de los mismos ministerios y todos los presupuestos relacionados.
- Jurisdicción sobre las instituciones públicas y las compañías nacionalizadas, respondiendo a los ministerios dentro de su territorio.

División de responsabilidades entre las cámaras

La carga de trabajo de la Corte de Cuentas, desde el 12 de septiembre de 1997, se distribuye entre las siete Cámaras como se indica a continuación:

Primera. Ministerios de la Cámara de Finanzas y Presupuesto y todos los Distritos Públicos de Finanzas.

Segunda. Ministerios de la Cámara responsables la de Defensa, Industria, Energía, Comercio Exterior e Interior y Artesanías.

Tercera. Ministerios de la Cámara responsables de la Educación, Cultura e Investigación; Radiodifusión del Sector Público.

Cuarta. Ministerios de la Cámara, responsables de las actividades de los Poderes del Estado (Justicia, Asuntos extranjeros e Internos, etc.); dictaminar sobre las contribuciones contra los fallos de las Cámaras Regionales de Cuentas.

Quinta. Ministerios de la Cámara responsables del Empleo, Asuntos Laborales, Entrenamiento Profesional, Asuntos Sociales y de Vivienda; Organizaciones financiadas por Contribuciones Públicas.

Sexta. Ministerios de la Cámara responsables de la Salud y Seguridad Social; Instituciones de Seguridad Social.

Séptima. Ministerios de la Cámara responsables de la Infraestructura, Planeación del Transporte y Desarrollo de la Población y del País, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y Turismo.

Organización del programa de revisiones

La Corte de Cuentas es independiente de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su independencia está garantizada por su condición como corte por la tenencia asegurada de sus miembros que son los magistrados y por su derecho a redactar su Programa de Actividades. Cada año, por orden del Primer Ministro, se asigna el programa a cada una de las siete cámaras para el siguiente año. Se basa principalmente, en las fechas de auditorías previas con el fin de que todas las instituciones dentro de la jurisdicción preceptiva de la Corte sean examinadas en promedio una vez cada cuatro o cinco años. Dentro de cada cámara a cada auditor se le asigna uno o más revisores. Después, todos los informes son remitidos al Consejero Mayor, (un magistrado especializado), para una segunda evaluación. Entonces, el informe ya terminado se presenta ante un Comité de la Cámara compuesto por magistrados especializados.

Los magistrados y los auditores de la Corte tienen amplio poder de investigación. Todas las organizaciones dentro de la jurisdicción obligatoria de la Corte, deben presentar los documentos básicos que les han sido requeridos legalmente. A los auditores no se les puede negar el acceso a los documentos de administración o contabilidad, pretextando confidencialidad.

Resultados

La importancia de las funciones de la Corte de Cuentas, sus amplias facultades de investigación y sus métodos de revisión hacen que sea una institución muy poderosa. Sin embargo, no está facultada para juzgar los méritos de los objetivos políticos en los programas y políticas bajo revisión. La función de la corte no es reemplazar a las autoridades. Por lo tanto, no puede auditar la política del gobierno, simplemente expresa una opinión e indica las consecuencias de cualquier decisión. La corte es un mecanismo de control pues interviene después de las actividades. Los procedimientos jurídicos, incluyendo el derecho de réplica, hace que se requiera de más tiempo para completar un

informe, pero también garantizan imparcialidad y confiabilidad en el dictamen final y en las recomendaciones.

Cada año se elabora un promedio de setecientos informes, lo que involucra correspondencia con la organización central de las corporaciones auditadas y con sus gerentes mayores. Aproximadamente cincuenta reglamentos son firmados por el Ministro Presidente y enviados a los ministros. Se remiten doscientos comunicados desde la asesoría jurídica a los directores y jefes de departamentos, se firman trescientas cartas por el Presidente de las siete Cámaras y se emiten cuarenta y cinco Informes Públicos Especiales sobre las industrias públicas. Además, se entregan cada año cuatrocientos fallos sobre las cuentas manejadas por los contadores públicos.

Los Tribunales de Cuentas Regionales de Cuentas

En 1982 se crearon los Tribunales Regionales de Cuentas como parte de una política más amplia de descentralización, la cual delegó muchas responsabilidades del gobierno central anterior a los diferentes niveles del gobierno local. Los Tribunales son una fuente valiosa de consulta para las autoridades. Por estar localmente apoyados, cada Tribunal Regional de Cuentas desarrolla un conocimiento completo de todas las sucursales del gobierno local. Juegan un papel esencial para asegurar la responsabilidad pública del gobierno local y de las corporaciones públicas correspondientes, en el uso de los fondos públicos a su disposición y en sus informes de auditoría administrativa (cartas de observación), que mantienen informadas a las autoridades públicas y al público en general, de los desarrollos en este sector. Sin embargo, la eficacia de los Tribunales de Cuentas no está restringida al impacto de sus auditorías administrativas.

Los aspectos más destacados de los Tribunales de Cuentas Regionales son los siguientes:

- Los Tribunales Regionales de Cuentas ejercen una influencia reconocida en todos los administradores de los fondos públicos a través de la emisión de sus recomendaciones y auditorías administrativas. Su condición jurídica les permite obtener acciones correctivas y reformas. Sobre todo, la eficacia de los Tribunales Regionales se debe a su condición de tribunal y a todas las garantías y obligaciones correspondientes: independencia jurídica, medidas en las decisiones colegiadas, reglas de procedimientos y más específicamente, el derecho de réplica. Su éxito se debe también a su trabajo en el campo con las organizaciones locales, las cuales son examinadas por los magistrados y sus asistentes.
- Todas las cuentas públicas se someten a los Tribunales una vez al año junto con todos los documentos suplementarios (requerimiento por ley).
- Los Tribunales Regionales tienen la facultad de multar a los contadores públicos que fallen en someter las cuentas en la fecha correspondiente o que fallen en cumplir con cualquier orden o mandato.
- Los Tribunales entregan sus dictámenes, en los cuales ordenan a los contadores públicos corregir cualquier error identificado en las cuentas. En caso de no cumplir, la Corte les ordena restituir la cantidad en cuestión a la autoridad local.
- Los funcionarios no electos, pueden ser llamados ante la Corte Disciplinaria de Presupuestos y Finanzas. Bajo circunstancias especiales, estrictamente definidas

por ley, los funcionarios electos también pueden ser llamados ante esta Corte. Si la falta se clasifica como delito, el Tribunal solicita al Comisionado del Gobierno informar al Fiscal en las cortes delictivas.

Organizaciones auditadas por los tribunales regionales

Un Tribunal Regional de Cuentas está facultado para auditar a todas las autoridades locales dentro de su jurisdicción territorial: regiones, departamentos, municipios, agrupaciones, (asociaciones de municipios, distritos, etc.) y establecimientos intermunicipales. También están dentro del radio de su autoridad, otras corporaciones locales tales como: hospitales, escuelas y colegios de estudios superiores y asociaciones de vivienda. Por ley, los Tribunales tienen jurisdicción obligatoria sobre estos organismos públicos. Asimismo, la Corte de Cuentas ha delegado poder a los Tribunales Regionales para auditar ciertos establecimientos públicos nacionales tales como las Universidades y las Cámaras de Agricultura.

Relación entre la Corte de Cuentas y los Tribunales Regionales de Cuentas

La relación entre la Corte de Cuentas y los Tribunales Regionales tiene numerosos vínculos funcionales e institucionales:

- El Presidente de un Tribunal Regional de Cuentas siempre es un Magistrado de La Corte de Cuentas.
- El Alto Consejo de los Tribunales Regionales de Cuentas, el cual rige en todos los aspectos sobre las carreras de los magistrados y la operación de los tribunales, comprende a los magistrados que representan ambas instancias. El consejo mencionado está presidido por el Primer Presidente de la Corte de Cuentas.
- El Procurador General proporciona asesoría legal y técnica a la Corte y a los Tribunales de Cuentas y en algunos casos actúa como fiscal. Por tanto, dirige y coordina acciones similares emprendidas por los Comisionados de Gobierno para los Tribunales Regionales de Cuentas.
- Un comité de enlace coordina conjuntamente las investigaciones de la Corte de Cuentas y de los Tribunales Regionales de Cuentas.
- La Corte de Cuentas se encarga de las inspecciones de los Tribunales Regionales de Cuentas.
- Cualquier problema de administración común a todos los Tribunales Regionales es controlado por el Departamento de Cuentas Administrativas de la Corte, sin infringir su autonomía administrativa.
- El informe anual de la Corte de Cuentas se realiza con base en las recomendaciones de los Tribunales Regionales de Cuentas.

C. Balance de la experiencia internacional

Los órganos de control de las cuentas públicas tienen la importante tarea de fiscalizar los ingresos y gastos de los Estados y, en general, el uso de los recursos

públicos; los Tribunales o Contralorías tienen en la actualidad, una presencia relevante en los Estados democráticos modernos. Del análisis de las siete entidades de fiscalización superior (EFS) se desprende que existe relación entre democracia y fiscalización, que se observa en la división de poderes y que a su vez determina la autonomía e independencia con que cuenta la EFS.

Ubicación de las entidades de fiscalización superior

De las experiencias analizadas se observa que la tendencia mundial es hacia una EFS con autonomía. Al propio Poder Legislativo le interesa un órgano técnico autónomo sin subordinación a los partidos políticos que eventualmente tengan la mayoría en el Congreso. Aunque existe un gran número de países donde los órganos de control (Tribunal o Contraloría), tienen vínculos con el Legislativo, son pocos aquellos en los cuales el vínculo es de subordinación o que la fiscalización de los actos del gobierno es realizada por un departamento del Congreso. De hecho, en los países donde está en vigencia el sistema de contraloría, que nacen como órganos del Congreso, las EFS han evolucionado hacia un modelo donde la fiscalización es ejercida con autonomía, aunque mantengan fuertes vínculos con éste.

Así, en la mayoría de los países se adopta el sistema de control con autonomía administrativa, con sus competencias de fiscalización establecidas en la Constitución. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la Oficina de la Auditoría General (GAO), es un órgano vinculado con el Congreso, pero con total autonomía administrativa, financiera y de fiscalización.

En Inglaterra, la NAO también funciona con amplia autonomía. El Contralor General, que sólo deja su cargo a petición de las dos Casas del Parlamento y con el acuerdo de la Reina, ejerce el control legal y económico de los actos del gobierno y nombra al personal de la NAO fijándoles su sueldo y funciones. Todos los informes de auditoría sobre las cuentas del Estado, son dados a conocer al Parlamento y a la opinión pública. La NAO organiza de forma discrecional su plan de auditoría y raramente recibe solicitudes del Parlamento.

En Canadá, el Auditor General dispone de amplia autonomía administrativa y de funciones. Ejerce el cargo durante 10 años, y es prácticamente inamovible en ese periodo. La Corte de Cuentas de Francia apoya al Parlamento y al gobierno, pero es una organización absolutamente autónoma y sus miembros gozan de las garantías de la Magistratura.

La experiencia latinoamericana apunta hacia una mayor autonomía e independencia que no ha sido, en la mayoría de los casos, consolidada. Sin embargo, en los países analizados se observa una tendencia a que las EFS se encuentren ubicadas en el Legislativo, impulsando la división de poderes y la capacidad para fiscalizar al Ejecutivo.

Se observa que en la mayoría de los países la EFS se ubica junto al Poder Legislativo, en posición de autonomía e independencia, con sus competencias de fiscalización definidas por la Constitución. Sin embargo el aspecto decisivo para la eficacia de la fiscalización pública, no es tanto su posición formal dentro del sistema de la separación de poderes, sino la posición real de sus derechos dentro del Estado. Esto es, lo más importante es la independencia y autonomía con que cuente constitucionalmente y en la

práctica, el órgano de control externo. Lo que es fundamental y debe representar el objetivo principal de la fiscalización pública, es que la EFS pueda lograr independencia organizativa, funcional y financiera frente al Poder Ejecutivo, al cual le compete auditar.

Formas de fiscalización y control

Las EFS analizadas ejercen sus acciones de fiscalización y control de tres formas: previo, concomitante y posterior o ex post. En cada órgano de control se han perfeccionado los mecanismos mediante los cuales desempeñan sus actividades, de acuerdo con las propias necesidades del país.

Con relación a otros casos, cabe destacar que algunos tribunales han adoptado formas de control previo, pudiéndose citar entre ellos a la Corte de Cuentas de Bélgica (donde el Tesoro sólo paga gastos revisados por el órgano de control), Portugal, Italia y Grecia. En Italia los contratos de un monto determinado o con ciertas características financieras, son sometidos previamente al Tribunal de Cuentas para su aprobación. En Portugal también existe la revisión previa sólo en algunos actos del gobierno y en ciertos contratos de la administración. En los países que adoptan tal modelo, se aplica esa restricción a unos cuantos actos del gobierno, debido a su compleja operatividad y a que en muchos casos puede afectar la oportunidad de las acciones del ejecutivo.

No obstante, la gran mayoría de las EFS, nunca han adoptado este sistema, especialmente los países con modelo de contraloría, como la GAO, la NAO, Argentina, Chile y Perú. Por su parte, la Corte de Cuentas francesa, tampoco ha aplicado este sistema de fiscalización.

Elección del titular de la EFS y duración en el cargo

Además de los siete casos analizados, es importante destacar cómo se realiza la elección del titular de una EFS en otros países que se distinguen por la organización de su órgano de control. Por ejemplo, en Italia, la nominación del Presidente de la Corte de Cuentas la realiza el Presidente de la República, así como en el caso de los demás miembros del Tribunal Superior; en cuanto a los jueces de cuentas la designación es por concurso. En Alemania, el Presidente y el Vicepresidente del tribunal son nominados por el Ejecutivo y sometidos al Parlamento. En Portugal, el Presidente del Tribunal es nominado por el Legislativo y nombrado por el Presidente de la República y en el caso de España, el presidente es nombrado por mandato, a propuesta del propio Tribunal al Rey. En general se observa que la regla apunta a que los titulares de las EFS son nominados y nombrados por el Ejecutivo y el Legislativo conjuntamente.

En los países donde no se adopta el carácter vitalicio para los miembros de los órganos de control, la regla es el ejercicio por mandatos, con fijación de formas rígidas que impiden la destitución del contralor por cambio de los gobiernos. El tiempo de duración de los mandatos varía de país en país; en algunos, como en los Estados Unidos de América, el periodo del contralor es de quince años; en otros es menor, como en México que es de ocho años y en Suecia que es de seis. En algunos países, el titular del órgano de control puede ser reelecto, como es el caso de México, en tanto que en otros no, como Canadá y los Estados Unidos. Existen países en los cuales el Contralor no tiene un mandato definido, como en Chile y el Reino Unido, y puede permanecer en ejercicio por un periodo

indeterminado siendo protegido contra cualquier posible represalia del gobierno, atentatoria contra la libertad de ejercer el control.

Cabe destacar que tanto en un modelo como en otro, vitalicio o por mandato, los miembros de los órganos de control en cada país – de acuerdo con la tradición jurídico-administrativa- gozan de una relativa garantía de libertad y autonomía para el ejercicio de las actividades de fiscalización y control.

Organización interna

La EFS en los países analizados se presenta con diferencias básicas entre los modelos de Tribunales y Contralorías. Por ejemplo la EFS de Francia tiene el modelo de Tribunal de Cuentas en tanto que las otras, de Contralorías. La conveniencia de un modelo u otro depende de cada país en particular y puede depender más de factores culturales y de tradición que de efectividad en la operación. En general se observa una mayor tendencia al modelo de Tribunal en Europa, que en el continente americano.

Una de las principales aportaciones del análisis internacional es que la gran mayoría de las entidades de fiscalización superior (EFS) están dotadas de independencia con relación a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, la autonomía administrativa está garantizada por ley lo que les permite elaborar sus presupuestos y administrar sus bienes y servicios. Poseen también autonomía funcional y de gestión que les permite organizar sus planes de fiscalización, y programar sus auditorías, conforme a la disposición constitucional.

La existencia de una EFS dotada de independencia y autonomía, refleja el grado de evolución democrática de una nación. Un gobierno que se diga democrático y dentro de un estado de derecho, debe contar con una EFS con amplias facultades e independencia.

En los últimos años, las EFS han realizado esfuerzos importantes para renovar sus marcos legales, la mayor parte de ellos orientados a consolidar la posición de éstas como entidades rectoras de los sistemas de control de la administración pública y al establecimiento de una distinción entre el control interno y el control externo. Hay además un amplio consenso sobre la importancia de consolidar el control externo como función de las EFS, y sobre la necesidad de simplificar los mandatos para eliminar responsabilidades atípicas y concentrar los recursos en el cumplimiento de las tareas centrales.

Ámbito de la fiscalización

Por razones de economía y de especialización, en países cuya actividad fiscalizadora no es muy compleja, es aconsejable que las EFS abarquen todo el sector público y por tanto, todos los recursos públicos, incluyendo también el nivel del gobierno local. Así, deben ser objeto de fiscalización de las EFS:

- (i) La administración central del Estado: Gobierno central y entidades que dependen de éste y todos los organismos y empresas públicas incluyendo los del sector financiero.

Capítulo III. Antecedentes y Desarrollo de la Fiscalización y de la Rendición de Cuentas en México

La rendición de cuentas y la fiscalización en México tienen su origen en España. Sin embargo los antecedentes de un organismo de fiscalización superior como lo conocemos en la actualidad, datan de la época de la formación del Estado contemporáneo.

El presente capítulo presenta la evolución de la fiscalización y la rendición de cuentas en México a partir del estudio de las etapas más importantes de nuestra historia política. Con respecto al organismo de fiscalización superior se destacan los modelos de organización que éste ha tenido tanto como Tribunal de Cuentas, como Contraloría Mayor y actualmente como Auditoría Superior. Asimismo, se analiza su posición ante los poderes, su presencia o ausencia constitucional a lo largo de nuestra historia y la evolución de sus funciones fiscalizadoras.

El objetivo principal de este análisis es destacar que desde el punto de vista jurídico formal, la fiscalización en México ha ido evolucionando conforme al desarrollo y consolidación de otras instituciones políticas del país; factores culturales, económicos, sociales y políticos han influido en la evolución de la rendición de cuentas y su fiscalización. Sin embargo, diversos factores políticos que aquí se mencionan, y que serán analizados con más profundidad en el capítulo IV, han obstaculizado el desarrollo de la política de la rendición de cuentas e impedido la función imparcial, autónoma e independiente del máximo órgano de fiscalización.

A. Marco histórico: Análisis de un pasado antidemocrático

La herencia política de México es fundamentalmente autoritaria, la civilización azteca se caracterizó por un patrón de un fuerte gobierno autoritario, al igual que en la época de la Colonia.

La lucha encabezada por Hernán Cortés para la conquista de las tierras de la Nueva España, permitió la conformación de una colonia y con ello la constitución de un virreinato. Posteriormente al establecimiento de la primera ciudad en la Villa Rica de la Veracruz, Cortés como capitán general, partió a Tenochtitlan, y debido a su alianza con los tlaxcaltecas se apodera de Moctezuma y asume el mando tras el sometimiento de los mexicas. Esta acción culminó con la captura y muerte de Cuauhtémoc en 1520, "con lo que se consolidó la dominación de los españoles" (de la Hidalga, 1986: 27).

Con la conquista y la colonización se introdujeron en nuestro territorio las instituciones y prácticas europeas. El virrey de la Nueva España, como suprema autoridad, debía mantener el dominio de la tierra frente al poder de la iglesia. Por su parte los sistemas mexicas, transformados al estilo español de su época, tuvieron sus primeras adaptaciones con la creación del municipio.

Posteriormente, a fines del siglo XVII, se fue gestando el sentimiento libertario de la Nueva España. Así, los ideales de este movimiento fueron apoyados por una población indígena y mestiza, a la que se pretendía proteger para elevar su deteriorada condición de vida.

El orden jurídico vigente en 1810 fue el cuerpo de Leyes de Indias. Sin embargo, el 30 de septiembre de 1812, el gobierno virreinal de la Nueva España ratificó la Constitución, que el 19 de marzo de 1812 se había jurado en Cádiz, y que contenía conceptos muy avanzados para su época por sus ideas revolucionarias. Por ejemplo, al establecerse en México la Constitución de Cádiz, se fincaron los principios del constitucionalismo y de la representación política mediante la creación de las cortes, formadas por diputados de elección indirecta.

El Plan de Iguala, firmado el 24 de febrero de 1821, puso término a la guerra de independencia. En ese plan se proclamó la independencia y la abolición del gobierno monárquico. Sin embargo, la independencia de 1821 no trajo democracia ni estabilidad, después de este periodo los conflictos centralistas - federalistas estuvieron entre los más importantes. Desde su instalación, el Congreso se declaró soberano con la obligación salvaguardar el espíritu del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba; el Congreso se constituyó como Poder Constituyente y Legislativo ordinario.

El Poder Constituyente concluyó sus trabajos el 4 de octubre de 1824 dando lugar a la primera Carta Magna que cobró vigencia tres años después de obtenerse la independencia. Esta Constitución fue el resultado de un esfuerzo para la creación de instituciones políticas adecuadas para el cumplimiento de los fines del Estado, "con aspiraciones a la prosperidad nacional y al mejoramiento social económico colectivo, dentro de una tranquilidad política ajustada a una realidad estatal con base en los principios de libertad e igualdad, fuente única de todo desarrollo político social logrado institucionalmente" (de la Hidalga, 1986: 57). En la Constitución se adoptó un régimen representativo, basado en el Acta Constitutiva de la Federación. En esta acta, el Poder Legislativo de la Federación se depositaba en un Congreso General, compuesto de dos Cámaras, la de diputados y la de senadores.

Cabe destacar que la primera experiencia de presidencialismo autoritario es la del general Antonio López de Santa Anna, quien fue elegido presidente de México once veces a partir de 1833, y se convirtió en un dictador que tuvo grandes fracasos en la política local, así como en la política exterior, incluida la derrota en la guerra y la correspondiente entrega de territorio a los Estados Unidos de América. Santa Anna fue derrocado y expulsado del país en 1855.

Posteriormente, en la Reforma, se estableció una democracia restringida compatible con la estabilidad y el crecimiento. La transformación radical realizada por la Reforma promovió una Constitución democrática que incorporó diversos instrumentos con el propósito de estructurar un Estado acorde al momento histórico que vivía el país. Así, se conformó al Poder Legislativo en una asamblea, denominada Congreso de la Unión, de carácter unicameral, integrada por diputados elegidos por los ciudadanos mexicanos.

De acuerdo con el manifiesto del 7 de julio de 1857, los constitucionalistas promulgaron las Leyes de Reforma y el 12 de julio del mismo año, se dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, con la cual se determinó la independencia entre los asuntos del clero y del Estado.

Esta etapa de nuestra historia se caracterizó por una constitución liberal; libertades básicas; elecciones; cierta movilidad socioeconómica y expansión educativa, acompañados de ataques a los latifundistas y a la iglesia católica. Sin embargo, la Reforma fue limitada en su capacidad para incluir a las grandes masas de la población.

Una vez establecida la república, Benito Juárez fue elegido presidente dos veces en 1867 y 1871. Tras la muerte de Juárez, durante el ejercicio del cargo de Presidente en funciones, Sebastián Lerdo de Tejada fue elegido en 1872 como Presidente e intentó la reelección cuatro años después. Tanto con respecto a Juárez como a Lerdo de Tejada, hubo oposición a la reelección y propuestas de introducir el principio de un solo término presidencial en la Constitución; el general Porfirio Díaz, fue el principal promotor de esta propuesta.

El intento liberal no pudo construirse con suficiente fuerza. La intervención imperial francesa, aunque eventualmente fue vencida, debilitó los intentos liberales de México. Asimismo, los caciques regionales utilizaron la autoridad descentralizada para bloquear la Reforma, que perdió fuerza después de la muerte de Benito Juárez en 1872. De esta manera, las divisiones que resultaron en la sucesión presidencial de 1876, abrieron la posibilidad para que los militares llegaran al poder y Porfirio Díaz se convirtiera en el dictador supremo.

Apoyado por su posición antirreeleccionista, el general Díaz fue elegido presidente en 1877; sin embargo, introdujo inmediatamente una reforma constitucional para presentarse de nuevo al cargo tras un periodo interino. Así fue elegido presidente de nuevo en 1884 y una vez más reformó la Constitución para su propia reelección inmediata. Una reforma posterior, en 1890, suprimió todos los límites y alargó el mandato presidencial de cuatro a seis años. Díaz fue elegido cuatro veces más con las nuevas reglas; durante su séptima elección en 1910, las acusaciones de fraude electoral llegaron a su punto máximo.

El régimen de Díaz fue autoritario: no hubo elecciones libres y se coartó la libertad de prensa. Algunas formalidades democráticas se mantuvieron pero Díaz mantuvo el control de las principales instituciones, como por ejemplo el Congreso. No obstante, bajo el Porfiriato, el México independiente tuvo estabilidad política y crecimiento económico.

Las características del Porfiriato representan un importante paralelismo histórico del régimen que dominaría a México hasta los últimos años del Siglo XX. Entre sus características destacan: la noción positivista del progreso a través del crecimiento económico sostenido; la estrategia de desarrollo a través del comercio internacional y la inversión; la preferencia por la administración tecnócrata (científicos); la implantación de un modelo de crecimiento económico sin una estrategia clara de distribución de la riqueza; y la estabilidad política sin democracia.

Una interpretación de la caída del Porfiriato en 1910 está relacionada con el régimen antidemocrático, tanto por la represión, como por el crecimiento económico, que exigía una mayor democracia. Sin embargo, la razón principal para la caída del régimen fue su incapacidad para permitir la movilidad política entre la elite. Como lo señala Smith (1981:40): "El impulso de la revolución mexicana no provino de los estratos oprimidos de la sociedad, sino más bien de las capas superiores". En este sentido destacó la fuerza de los representantes de la nueva burguesía nacional, como por ejemplo, Francisco I. Madero, quien exigía su participación en el poder.

La oposición liberal a la dictadura de Díaz fue reiterada por Francisco I. Madero, quien organizó un partido antirreelección con un programa basado en la no reelección del Presidente y la reducción del mandato presidencial a cuatro años. A esta postura se le agregaron demandas sociales de distribución de la tierra a los campesinos y de mejora en las condiciones de vida de los trabajadores. Así, la agenda política de Madero se

concentró básicamente en una forma limitada de democracia política, un regreso a las reformas de la Constitución de 1857 y el sufragio efectivo no reelección. El Congreso se instituyó como autónomo y fue el escenario de importantes debates entre las fuerzas antagónicas. Entre las prioridades fundamentales se encontraban las de impulsar el federalismo y la auténtica separación de Poderes. Posteriormente, en 1911, Porfirio Díaz fue derrocado por el movimiento revolucionario bajo el lema *sufragio efectivo no reelección*.

De esta manera, el impulso democrático no fue suficiente para México, pues los cambios democráticos no lograron la completa aniquilación de las fuerzas del Porfiriato. Permanecieron los caciques, los gobernadores comprometidos con el antiguo régimen, la burocracia, los militares y una iglesia parcialmente fortalecida. Madero incluso nombró entre su gabinete a algunos de los funcionarios relacionados con Díaz y dejó fuera algunos de los líderes de los grupos revolucionarios. Al respecto Colomer (2001:173) señala: "... pero los resultados reales favorecieron más bien la concentración del poder y el autoritarismo".

En este sentido la revolución no acabó con el régimen anterior ni tampoco construyó las bases de uno nuevo. Así, es claro que para alcanzar la democracia no es suficiente con echar abajo el anterior régimen (incluso ésta es una enseñanza para la etapa actual de transición democrática que estamos viviendo en México). Probablemente una de las debilidades más importantes de la estrategia de Madero fue su negativa para enfrentar los problemas socioeconómicos y las demandas populares, especialmente las relacionadas con la tenencia de la tierra y su falta de estrategia para fortalecer las fuerzas democráticas mediante la inclusión de las bases populares.

Después de la muerte de Madero en 1913, resurgieron la inestabilidad y la violencia entre los diversos grupos políticos. Se calcula que para 1916 un millón de mexicanos habían muerto y otros tantos habían emigrado. De esta manera, a pesar de ser cuestionados los alcances de la Revolución, ésta se convirtió en el símbolo de un movimiento de masas, de cambio progresivo y de nacionalismo; un símbolo manejado hábilmente por los regímenes políticos autoritarios de la segunda mitad del siglo XX para fundamentar su legitimidad.

Por otra parte, la nueva Constitución de 1917, escrita en su mayor parte por Venustiano Carranza, prohibió la reelección del Poder Ejecutivo: Presidente, vicepresidente, gobernadores de los estados y presidentes municipales. El Presidente Carranza reconoció en parte los aspectos posteriores a la revolución y pugnó porque quedaran inscritos en la Constitución, dándoles un sentido social como un legado de la Revolución. Entre los aspectos más importantes destacan: el salario mínimo; el día de trabajo de ocho horas; la reforma en la tenencia de la tierra; y otras medidas nacionalistas importantes como el sufragio universal directo.

Cabe destacar que la colaboración de poderes contenida en la Constitución de 1917, se observa al analizar las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De la función legislativa, integrada en el Congreso de la Unión, formado por las Cámaras de Diputados y Senadores, se deriva el principio de autoridad de la ley, del cual se desprende que las leyes dictadas no pueden ser derogadas, modificadas o adicionales sino por otra resolución del mismo poder y bajo idénticos procedimientos a los seguidos para su formación.

Sin embargo, en esta Constitución se mezclaron aspectos democráticos con elementos importantes que fueron la base del autoritarismo. Por ejemplo, por una parte se hizo énfasis en la soberanía popular, en elecciones libres y en garantías para los derechos individuales, el federalismo y la separación de poderes; pero por otra, se incluyeron las bases para un gobierno central fuerte y una presidencia con múltiples poderes, que posteriormente sería una presidencia con poder prácticamente absoluto.

Los sucesores de Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, ampliaron la fuerza del Estado y extendieron su control al sector agrario y se profundizó éste también en los aspectos laborales. Para el término de sus mandatos, en 1928, la estabilidad del régimen todavía era incipiente. Se registraban actos violentos y también el deseo de los presidentes por extender su presidencia más allá del término constitucional, esto fue claro en los casos de Obregón y Plutarco Elías Calles.

Así el partido oficial surgió de la crisis política de 1928, del vacío de poder dejado por el asesinato del general Álvaro Obregón. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fue creación del presidente Plutarco Elías Calles, para resolver, por la vía institucional, los conflictos posteriores a la revolución.

Por otra parte, en 1933, se introdujo una fórmula para establecer una nueva relación de poderes ventajosa para la presidencia, la no reelección del presidente, con un mandato de seis años, y también la no reelección de los diputados y senadores con mandatos de tres y seis años, respectivamente. Esta fórmula hizo que los miembros del Congreso, especialmente los diputados, fueran siempre inexpertos, así como dependientes del Presidente de la República para ulteriores nombramientos, tras sus mandatos. A partir de entonces y cuando menos hasta 1997, la Cámara de Diputados se caracterizó por la pasividad, la inexperiencia, y la ferrea lealtad y disciplina para con el Presidente de la República.

Al final de la década de los treinta, en México se presentaron tres circunstancias importantes que podrían haber ayudado a la consolidación de la democracia; sin embargo, las decisiones políticas que llevaron a la estabilización del régimen civil en México fueron más bien antidemocráticas, no sólo por la forma en que se realizaron, sino también por los fines que perseguían. Primero: Calles promovió un pacto entre la elite del poder, convenciendo a los actores políticos de la época de que si no establecían estos compromisos institucionales, no tendrían acceso al poder, el conflicto armado volvería una vez más y la incertidumbre sobre la estabilidad del país sería creciente. De esta manera consiguió el apoyo para la creación del partido, en ése entonces, el Nacional Revolucionario, que centralizaría la autoridad en el Presidente como jefe máximo del partido, sobre la base de componendas y compromisos incluyendo la circulación de las elites a través de medios pacíficos.

Segundo: Lázaro Cárdenas en 1938 fortaleció al partido incorporando grandes organizaciones, en parte para contrarrestar los intentos de Calles por seguir manteniendo poder en el país. A partir de ese año, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), basado en cuatro sectores: el campesino (Confederación Nacional Campesina, CNC), obrero (Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM), popular (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP) y militar (este último desapareció en diciembre de 1940). Sin embargo, más que formar organizaciones sociales autónomas e independientes, Cárdenas fortaleció el presidencialismo; en este sentido fue más una estrategia estabilizadora que democrática.

Finalmente, la popularidad y el poder de Cárdenas ayudaron para que en 1940 su sucesión fuera pacífica terminando, en ese momento, con la tendencia que los presidentes habían mostrado de tratar de seguir dominando o de ejercer poder después de su término constitucional. Así, dos factores fueron cruciales en la construcción de la estabilidad posrevolucionaria: los pactos entre las elites que buscaron el poder en la Revolución; y la organización de los grandes grupos sociales y de trabajadores que después se conocería como corporativismo.

En 1946 la Revolución se “institucionalizó” con la creación del Partido Revolucionario Institucional, fortaleciendo la estabilidad política que anteriormente se había buscado; mas no la democracia. Esto permitió impulsar un desarrollo estabilizador de casi 25 años enfocado más a buscar el crecimiento económico y la estabilización, que el desarrollo de la democracia. De hecho, el gobierno de un solo partido en el México posrevolucionario acabó llevando a una nueva forma de concentración del poder que dio grandes ventajas a la presidencia. Como lo señala Cansino (2000:93): “En efecto, de 1940 a 1970, tuvo lugar en México un proceso simultáneo de institucionalización de la Revolución y de consolidación del sistema hegemónico. En este proceso, el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas constituyó un antecedente fundamental y por muchos motivos un parte aguas en la historia moderna del país”.

Así, desde 1941, primer año de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), las demandas de los llamados sectores populares comenzaron a perder importancia dentro de las prioridades del régimen. La razón era clara: la necesidad de apoyar un modelo económico enfocado a buscar la acumulación de capital a través de un tipo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Esto llevó a que la política de gasto del gobierno diera preferencia a las demandas del capital sobre las del resto de los sectores sociales.

De esta manera, pese a basarse en un esquema constitucional de división de poderes entre el Presidente y el Congreso, y pese a ser un estado federal, México se convirtió en un régimen presidencial autoritario con creciente concentración de poderes en la Presidencia de la República a partir del decenio de 1930. El Presidente solo podía ser elegido para un periodo de seis años, pero como consecuencia de aplicar el mismo principio de no reelección a las demás instituciones y periodos más cortos a los diputados, se encontraba con un Congreso mucho más débil, así como con gobernadores de los estados con poder bastante limitado.

La concentración del poder en el Presidente de la República, se fue acrecentando en las siguientes décadas y se evidenció crudamente en los años sesenta y setenta, tras las medidas represivas contra estudiantes en 1968 en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), así como durante la de Luis Echeverría (1970-1976). Llegó al máximo con José López Portillo (1976-1982), que fue elegido sin siquiera un rival simbólico y con Carlos Salinas de Gortari en 1988, que enfrentó la elección presidencial más controvertida de la época moderna.

De esta forma destaca que el autoritarismo mexicano se afirmó a lo largo de nuestra historia en un marco en apariencia formalmente democrático que negaba la existencia de cualquier forma de autoritarismo. Así, entre reglas reales del juego político y las reglas formales, se desarrolló un sistema de rendición de cuentas y de fiscalización débil e ineficiente cuyo principal objetivo fue el de validar y fortalecer al sistema político representado por el Presidente de la República.

Ni el Poder Legislativo, ni los gobiernos estatales y municipales fueron capaces de enfrentar con éxito a la institución presidencial; incluso el Poder Judicial también quedó sin elementos que le permitieran llevar a cabo una acción independiente del partido dominante y del Presidente de la República. A esta historia de autoritarismo totalizador, no escapó la entidad de fiscalización superior de México.

1. Visión retrospectiva de la fiscalización: La colonia

El antecedente más remoto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, es el Tribunal Mayor de Cuentas de España, creado en 1453 cuando las Cortes Españolas expiden las disposiciones para que se constituya un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda Real. La Hacienda Real se componía de la "masa común", o sea, la destinada a cubrir el presupuesto del reino propiamente dicho; el "remisible" constituido por el producto de los "estancos" (sitio en donde se vendían mercancías y cuya venta causaba impuesto); y los "ramos ajenos", es decir, los fondos que, por diversos conceptos, se recaudaban y eran puestos bajo custodia y real patrocinio para ser administrados (Macedo, 1901. T.II).

Catorce años más tarde, y por iniciativa de la monarquía española, se reformaron algunas de las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas, ampliando su competencia de fiscalización de la Hacienda Pública Española. En 1510 desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas por disposición de la administración real, y las funciones que desempeñaba se le asignaron al Consejo de Hacienda, con lo cual este órgano asumió las tareas de fiscalización de las cuentas hacendarias españolas (Lanz, 1987: cap. I).

Por otra parte, al ser ocupada la Gran Tenochtitlan en 1521, una de las primeras medidas de Cortés fue nombrar ministro tesorero, factor y contador; todos ellos oficiales de la Real Hacienda, a fin de que se encargaran de la recaudación y guarda de los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que por disposiciones reales, donación u otro título, perteneciesen al monarca español. Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se llevara un libro llamado Libro Común del Largo Universal de Hacienda Real, en el que se llevaba cuenta y razón de los rendimientos y aplicaciones. Los primeros que ejercieron estas funciones fueron: Julián de Alderete, Alonso de Grado y Bernardino Vázquez de Tapia, quienes el 15 de mayo de 1522 certificaron que el oro y los metales preciosos que recogieron y fundieron ascendían a 130,000 castellanos, de cuyo quinto se dio por recibido el Tesorero Real, así como también de los derechos de esclavos (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: cap. II).

Posteriormente, en 1524, el Rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de los fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

El Tribunal de Cuentas pertenecía a la categoría de los llamados "Supremos"; estaba compuesto de un presidente, nueve ministros, un fiscal y un secretario general. Para el despacho de los asuntos correspondientes a sus atribuciones, había contadores de primera a tercera clases, archiveros, oficiales y otros subalternos. Para auxiliar al fiscal existían abogados fiscales y agentes fiscales de contabilidad. El nombramiento del presidente y de los ministros era por Real Decreto, siendo inamovibles; la plaza de fiscal se cubría en iguales términos, pero éste sí podía ser removido (Lanz, 1987: cap. I).

En ese mismo año fueron designados por el rey, trayendo las primeras instrucciones para regular los impuestos, y establecer el Tribunal de Cuentas, semejante al que existía en la Metrópoli, los oficiales reales Alonso Estrada, tesorero; Gonzalo de Salazar, factor; y Perelmíndez Chirinos, proveedor; quienes posteriormente fueron depuestos y sometidos a juicio por el presidente de la Primera Audiencia, don Nuño de Guzmán (Macedo, 1901: 339).

Para destacar la importancia del Tribunal de Cuentas, que constituye el antecedente más remoto y directo de la ASF, basta señalar que entre las primeras actividades desarrolladas por dicho organismo, está la de haber negado el derecho que Hernán Cortés se adjudicaba, para exigir sesenta mil ducados que decía haber gastado en la Conquista. Las investigaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, culminaron con la acusación que le hicieron a Cortés de ocultar fondos, ladrón y rebelde, cargos que comunicados a la Corona Española, provocaron la designación de don Luis Ponce de León para Juez de Residencia de Cortés (Faya, 1980: 62).

Las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas no se modificaron por casi ocho décadas, hasta que en 1605, las funciones sufrieron modificaciones, ya que, además de la revisión del estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. Asimismo, mediante las ordenanzas promulgadas el 24 de agosto de 1605, Felipe III, rey de España, fundó los Tribunales de Cuentas en América con sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: cap. I).

De esta época es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias, en las que se advierten los antecedentes de algunos de nuestros actuales ordenamientos como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones y promulgaciones reales que podrían identificarse con lo que actualmente conocemos como normativa del control.

Por otra parte cabe destacar que la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el periodo en el que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, fue la primera carta constitucional española. En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían de cobrarse (ver Flores Gómez, *et al.* 1977: 24).

2. Proceso de emancipación

El primer documento político constitucional en la época de la lucha de emancipación, fue "Los Principios Constitucionales", del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán (Burgoa, 1992: 82).

En este ordenamiento, aun cuando no llegó a estar en vigor, se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo. Su capítulo VIII, artículos 113 y 114, establecían lo siguiente (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: cap. II):

“Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente(...) Artículo 113. Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer atribuciones e impuestos y modo de recaudarlos; cómo también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado, y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación”.

“Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública(...)”.

3. México independiente

Después de la consumación de la independencia y del efímero y fracasado imperio de Iturbide, se eligió para que se encargara del Supremo Poder Ejecutivo un triunvirato formado por los generales Pedro Celestino Negrete, español que había combatido a los insurgentes y proclive a la monarquía, Nicolás Bravo, dirigente de logias de rito escocés, formadas en su mayoría por españoles y partidario moderado de la Federación, y Guadalupe Victoria, caudillo de la Independencia. Este Poder Ejecutivo con frecuencia se encontraba incompleto por las comisiones que desempeñaban sus miembros, quienes eran substituidos por antiguos insurgentes en calidad de suplentes, contándose entre ellos al general Vicente Guerrero, Mariano Michelena y el Corregidor Miguel Domínguez (Flores Caballero, 1969: 104-105).

Este triunvirato no solucionó los problemas políticos ni el problema financiero del México independiente, pues su Ministro de Hacienda declaraba a fines de 1823 “que la administración pública era de completo desorden, que las rentas públicas estaban agotadas y apurados hasta el infinito los préstamos forzosos sobre el comercio” (Ministro de Hacienda, 1823: 1-2).

Así, en 1823 el Supremo Poder Ejecutivo, convocó a un Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de ese año (Toro, 1954: 279). El Congreso expidió el Acta Constitutiva Provisional el 31 de enero de 1824 y el 4 de octubre del mismo año, la primera Constitución Federal de la República. El enfoque federalista de ésta fue impulsado por Miguel Ramos Arizpe. Esta carta magna recogió ideas inspiradas en el sistema norteamericano, en la Constitución de Cádiz y se ajustó al pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes.

Cabe destacar que en la Constitución de 1824 se encuentra el segundo antecedente constitucional con relación a que es el Congreso el encargado de revisar la Cuenta Pública, independiente del Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 que: “(...) las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:(...)VIII- tomará anualmente cuentas al gobierno” (Faya Biseca, 1980: 62).

De la disposición transcrita, se observa que esta facultad era ejercida exclusivamente por el Congreso General, que estaba integrado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, de conformidad con el artículo 7 de la citada Constitución.

4. Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en el Decreto del 16 de noviembre del mismo año. Ahí se estableció por primera vez el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características a que se refieren sus artículos del 42 al 51. De estos desatacan los dos primeros que a la letra decían (Lanz, 1987: cap. III) :

“42.- Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.

43.- Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

De esta manera, a partir de 1824 y de conformidad con el artículo primero de la citada ley, se extingue el Tribunal de Cuentas. Así, al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo necesario dotarla de los instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. El 6 de mayo de 1826 se expidió un decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda. Este decreto determinaba cómo se había de presentar al Congreso, el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior.

Por su parte, en el artículo primero del decreto se establecían las características de la glosa que debía realizar la Contaduría Mayor de Hacienda: “Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados, para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro con presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas” (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 b: 50).

Cabe desatacar que lo anterior constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad en la ASF para revisar la Cuenta Pública, así como de los requisitos que deben llenarse para la presentación de la misma ante la Cámara de Diputados.

De lo expuesto con anterioridad se puede apreciar la gran importancia que en ésta época se dio a la Contaduría Mayor de Hacienda, ampliándose sustancialmente, sus funciones de revisión.

Por otra parte, en los años posteriores se expidieron diversas leyes que reforzaron aún más las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Así, el 21 de Mayo de 1831 se emitió la Ley sobre calificación, clasificación y liquidación de la deuda pública interior de la nación, en la cual se disponía que la sección de crédito público de la Contaduría Mayor procedería a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824 de Deuda Pública (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 36).

Asimismo, el 7 de marzo de 1832 se publicó la ley sobre cómo debían cubrirse las vacantes que ocurrieran en la Contaduría Mayor, y se designó la escala de sus empleados. Esta Ley establecía que las vacantes en la Contaduría se cubrirían con los empleados de la misma oficina por rigurosa escala, considerando la aptitud necesaria, calificada por los informes que los contadores mayores debían remitir a la comisión inspectora.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 1836 se publicaron las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, las cuales abrogaron la Constitución Liberal de 1824. No obstante la marcada ideología absolutista de estas leyes, en ellas permaneció con sus mismas funciones la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país.

Más adelante, la Contaduría Mayor se vio afectada en sus funciones pues la ley del 14 de marzo de 1838 estableció un Tribunal de Revisión de Cuentas integrado por dos Contadores Mayores, uno denominado de Hacienda y de Crédito Público, y otro nombrado por la Cámara de Diputados. Este tribunal tenía la categoría de Supremo, y estaba considerado como especial; tenía entre otras facultades la de imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes y también la de nombrar visitadores para averiguar el paradero de algún caudal. (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 42).

Un año después, Antonio López de Santa Anna, sustituyó en la Presidencia de la República a don Anastasio Bustamante y acordó que el Congreso reformara la Constitución. Así, el 15 de junio de 1839, se presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno para que el Congreso hiciera las reformas constitucionales que considerara necesarias. De esta manera el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de las reformas el 9 de noviembre de 1839, y el 11 del mismo mes y año fueron publicadas. El proyecto de reformas señalaba que correspondía al Congreso Nacional examinar y aprobar, en el mismo periodo, la cuenta general de inversión de los caudales públicos respectiva al penúltimo año. Asimismo, el 12 de marzo de 1840 se expidió el reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor (Cámara de Diputados, 1979: cap. I).

Por otra parte, el 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, donde se fijaban las facultades para el Congreso de decretar anualmente los gastos realizados en el siguiente año, y las contribuciones a cubrirse, examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda en lo respectivo al año anterior. El artículo 69, fracciones I y II de estas bases establecían que la Cámara de Diputados debía: a) Vigilar, por medio de la Comisión Inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y; b) Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República. Así, nuevamente se establecían las facultades para que el Congreso vigilara los gastos públicos por medio de la Contaduría Mayor, desapareciendo el Tribunal de Cuentas. Asimismo, se autorizaba constitucionalmente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados. (Cámara de Diputados, 1979: cap. I).

Sin embargo, diez años después, el 26 de noviembre de 1853, estando aún vigentes las Bases de Organización Política de 1843, se publicó un Decreto que restablecía el Tribunal de Cuentas. Así, Santa Anna restableció el Tribunal y como parte de él, la

Contaduría Mayor de Hacienda. Este organismo funcionó como Tribunal hasta el 10 de octubre de 1855, fecha en que fue suprimido.

5. Etapa de la reforma

Una vez restablecido el régimen republicano por el Acta de Reformas del 18 de Mayo de 1854, se elaboró el proyecto de Constitución que introduciría el sistema unicameral.

Como se comentó anteriormente, el 10 de octubre de 1855 se derogó la disposición que erigió en Tribunal de Cuentas a la Contaduría Mayor. Sin embargo, ésta continuó con las atribuciones que tenía antes de expedirse el decreto del 26 de noviembre de 1853. Al ser vencida la dictadura de Santa Anna, se disolvió el Tribunal de Cuentas, subsistiendo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, en la Constitución del 5 de febrero de 1857, se estableció en el párrafo tercero, artículo 72, fracciones VII y XXIX, la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto anual de los gastos de la federación y para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. A ésta se le consideraba como el órgano dependiente del Poder Legislativo, que tenía la misión de glosar y revisar la Cuenta Pública. Con base en el artículo 72, fracción XXIX de la Constitución de 1857, se expidió el decreto de gobierno publicado el 10 de febrero de ese mismo año, en el que se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y la planta de empleados y sueldos que le dio la ley del 6 de Mayo de 1826 (de Fonseca, 1945: 78).

Por otra parte, el 10 de mayo de 1862 se publicó un decreto expedido por el presidente Benito Juárez en el que se establecieron como facultades del Contador Mayor de Hacienda: pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueren necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución. Ese mismo día se publicó otro decreto en el que se establecía un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la Cuenta Pública de la Nación, otorgándole facultades de fiscalización y de cobranza de los créditos a favor de la Hacienda Nacional, resultantes de la consecuencia de las glosas (de Fonseca, 1945: 92).

También se destacaba en este decreto que los honorarios que percibiera el agente especial por la realización de dichas atribuciones, se le cubrieran, proporcionalmente al monto de los créditos que hiciera efectivos, de acuerdo con las leyes que regulaban los honorarios de los agentes de negocios en aquella época.

Posteriormente, de nueva cuenta, la condición del órgano fiscalizador volvió a cambiar, pues el 1o. de abril de 1865, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mediante el cual se restableció el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, después del triunfo de los liberales, el 20 de agosto de 1867, el Presidente Benito Juárez promovió la publicación del decreto que reformó la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Asimismo, el 13 de noviembre de 1867 fue reformado el artículo 72 de la Constitución de 1857, para quedar como sigue: "A).- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:(...) III.-vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto

desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. IV.-Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma(...) VI.- Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gasto(...) (Cámara de Diputados, 1984 a: 53)".

A partir de las reformas constitucionales señaladas anteriormente fueron varias las leyes que se propusieron, para la reorganización y prácticas reglamentarias de la Contaduría Mayor de Hacienda, encaminadas a ampliar y definir sus funciones.

La primera de ellas se efectuó durante la VII Legislatura, el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspector. Este proyecto contenía las atribuciones, división y planta de la Contaduría Mayor.

Asimismo, el 2 de julio de 1877, la comisión inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda. En él se contenían las facultades y obligaciones del Contador Mayor, de los funcionarios y del resto de los empleados. En la parte relativa a las funciones del Contador Mayor se señalaba la obligación de informar mensualmente a la comisión inspectora sobre los trabajos ejecutados en la oficina. Por otro lado, el artículo II indicaba la función de revisar la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados haciendo las observaciones o reparos a que hubiera lugar, respecto de la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas (Cámara de Diputados, 1984 a: 75-78).

Por otra parte, el 25 de noviembre de 1879, surgió otro proyecto de la Comisión Inspector, perteneciente a la IX Legislatura, que sus autores titularon: "Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público"; el cual distaba mucho del anterior. No obstante, tanto uno como otro eran propiamente un reglamento de los trabajos del personal, mas no una ley orgánica que determinara sus funciones y procedimientos. Así, aun cuando esos proyectos hubieran prosperado, no se hubieran tenido principios definidos de atribuciones.

Posteriormente, el 30 de mayo de 1881 el Presidente Manuel González promulgó el decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, mismo que en sus artículos 18 y 19 ordenaba que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosara la cuenta de la Tesorería. Establecía que se presentaran en un solo resumen las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas, a fin de que la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tuviera conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales y se hiciera el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias. Esta disposición puede considerarse como un antecedente de los requisitos legales para presentar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública.

Por otra parte, el 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados aprobó las obligaciones de la Comisión Inspector de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público; entre éstas destacaban las siguientes: a) Proponer a la Cámara de Diputados, cuando estuviera reunida, el nombramiento de los que deben cubrir los empleos vacantes de la Contaduría, excepto el del Contador Mayor, que se hará directamente por la misma Cámara; b) Elaborar el proyecto de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor y someterlo a la aprobación de la Cámara de Diputados; c) Presentar mensualmente y con oportunidad debida, a la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la Diputación permanente, los presupuestos de sueldos y gastos de la Contaduría Mayor y ; d) Vigilar

que dicha oficina cumpla con los deberes que le imponen las leyes y reglamentos. Estas facultades de la Comisión Inspector, reflejan la estrecha coordinación con la Contaduría Mayor y la poca autonomía de ésta, pues tanto su presupuesto como su reglamento dependían de la Cámara (Cámara de Diputados, 1984 a: 137).

Es importante destacar que durante el gobierno del general Porfirio Díaz, el 29 de mayo de 1896, se expidió por primera vez una ley organizando a la Contaduría Mayor de Hacienda en sus aspectos fundamentales. Esta ley establecía, en su artículo primero, que la Contaduría Mayor dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspector, y en su artículo segundo, se mencionaban las obligaciones que tenía destacando las de: a) Glosar las cuentas de las tesorerías principales, del Distrito Federal y territorios de la Baja California y Tepic, así como todas las demás que las leyes determinen; b) Tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requiera este requisito conforme a la Ley; c) Registrar los avisos que reciba sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de administración que maneja fondos federales, así como todo nombramiento o título que gozara de sueldo expedido por el Ejecutivo de la Unión y; d) Intervenir en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la capital del municipio, del Banco Nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes ó que acuerde el Ejecutivo.

Asimismo, esta ley establecía, en su artículo tercero, que la Contaduría Mayor tendría las siguientes atribuciones:

a) Cuidar de que la Tesorería General de la Nación remita oportunamente a la Contaduría la cuenta de cada año fiscal; b) Formular las observaciones y reparos que resulten de la glosa, exigir los requisitos que no se hubieran cubierto, reclamar documentos comprobantes que no se hayan acompañado a la cuenta y hacer las réplicas a que hubiere lugar; c) Dirigirse a la Secretaría de Estado correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehusara a la remisión de cuentas o a contestar las observaciones que haga la Contaduría Mayor, a fin de que se proceda conforme a las leyes; d) Consignar a la oficina respectiva del Timbre las infracciones penadas por la ley; e) Consignar al juez competente, a los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspector, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma Comisión, las responsabilidades que resulten contra funcionarios que disfruten fuero constitucional; e) Expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería General de la Federación, en los términos que prevengan las leyes; y, f) Expedir en su caso los finiquitos de las cuentas a que se refiere la fracción II del artículo segundo (Contaduría Mayor de Hacienda, 1997: 26).

Posteriormente, el 6 de junio de 1904, se expidió, también por el Presidente Porfirio Díaz, la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la ley del 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la misma. En ella se estableció la facultad de la Contaduría para la revisión y glosa de la Cuenta Pública de las entidades gubernamentales existentes en esa época, ejerciendo las funciones de vigilancia que en materia de Hacienda le encomendaran las leyes, detallándose los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa, explicándose además, la forma de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar la prescripción y fijar responsabilidades.

Durante ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. En ese reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre, se explicaba en detalle el contenido de cada uno de los capítulos que integraban la segunda ley.

6. Etapa postrevolucionaria

Después de la Decena Trágica, a la muerte de Madero, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció el gobierno de Victoriano Huerta. Al triunfo de los carrancistas se convocó a un Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1917 fue firmada la nueva Constitución que apareció en el Diario Oficial el 5 de febrero de ese mismo año.

El artículo 73, fracción XXIV, de la citada Constitución (Cámara de Diputados , 1979: 96) establecía que el Congreso tenía la facultad para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor. Por su parte el artículo 74, fracciones II, III y IV, establecían como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: a) Vigilar por medio de una Comisión Inspectorá de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; b) Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y; c) Aprobar el presupuesto anual de gastos.

Sin embargo, no fue hasta el 31 de diciembre de 1936 cuando el entonces Presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1937.

Las atribuciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta Ley Orgánica se encuentran mencionadas en los artículos 1, 7, 8, 9, 17, 18, 19, y 20, de las cuales se pueden formar 3 grupos (ver *Contaduría Mayor de Hacienda*, 1984 a: cap. IV):

1. De revisión y glosa.
2. De fiscalización.
3. De finiquitos.

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas ordenando las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados.

Una vez revisada y glosada una cuenta normal, la Contaduría Mayor tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la Cuenta para que ésta, a su vez, expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrara otra anterior pendiente. Así, en ocasiones, el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas. Al respecto Gabino Fraga (1939) realiza un análisis amplio de la función de revisión y glosa de ingresos y egresos realizada por la Contaduría Mayor en esa época.

7. Etapa contemporánea

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948. De esta manera, siendo Presidente Miguel Alemán Valdés, fue reformado mediante decreto, el inciso b, de la fracción I, del artículo 32, y publicado el 31 de diciembre de 1948. La reforma facultó al Ejecutivo federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera que bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. De acuerdo con el texto original los documentos antes mencionados debían conservarse por tiempo indefinido (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 209).

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1937 fueron reformados (Contaduría Mayor de Hacienda, 1984 a: 315). Así se estableció que las oficinas del Ejecutivo de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley presentaban la Cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, los estados de contabilidad que resumiesen sus Cuentas Anuales. Se especificaba también que debían conservar, a disposición de la Contaduría, los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos para su revisión, glosa y consulta. Esta reforma precisó el plazo de un año para que la Contaduría Mayor de Hacienda practicara la revisión y glosa. Dicho término debía computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 1976 se publicó un decreto donde se reformaron los artículos 7, 8, 12, 27, 28 y se adicionaron los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica. Entre las reformas y adiciones destacan las siguientes (Contaduría Mayor de Hacienda, 1997: 172).

El artículo 7o. impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.

De acuerdo con las reformas al artículo octavo, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó facultada para practicar no solamente visitas, sino auditorías a las diversas oficinas. Asimismo, se le facultó para solicitar datos, informes y documentación en general, a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones.

La reforma del artículo 12 estableció que las responsabilidades que se constituyeran a funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento, aun cuando la responsabilidad se hubiera hecho efectiva total o parcialmente.

En el artículo 28 se definió que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría de plazo un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal. Sin embargo, si a juicio de la Contaduría se considerara insuficiente este plazo, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspector a fin de que ésta resolviera lo conveniente. Con dicha reforma se trataba de conceder a la

Contaduría el plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública, se realizara en la forma más exhaustiva posible.

Por otro lado, la adición del artículo 29 de la Ley Orgánica facultó a la Contaduría Mayor de Hacienda para intervenir en el cobro de ingresos y en las actas o contratos que afectaran las partidas del presupuesto o propiciaran el incumplimiento de una ley.

Por último, en el artículo 30, se impuso al Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor, a solicitud de ésta, de las actas y contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran a la Cuenta Pública.

Finalmente, en esta etapa cabe destacar que, en 1977 se ampliaron las facultades de la Contaduría Mayor reformándose el artículo 74 de la Constitución para quedar como sigue:

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta del año anterior”. “El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley” (Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977).

8. Fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor fue consolidándose como una institución de fiscalización y control con facultades cada vez más amplias que le permitían ejercer más efectivamente sus funciones. Así, el 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, determinándose su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.¹

¹ Según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, se establece que, concluida la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994, por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, será la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de revisar esa Cuenta Pública, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda.

La Ley Orgánica de 1978 quedó integrada por tres partes:

1. La Orgánica: comprende los tres primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.
2. La Funcional: que consta de los capítulos cuarto y quinto, define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus acciones.
3. La de Responsabilidades y Prescripción, constituida por los capítulos sexto y séptimo, respectivamente y por los artículos transitorios.

Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es que modificó sustancialmente el sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control de evaluación de la política pública, asignándole esa tarea a la Contaduría Mayor de Hacienda. De esta manera el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, de la Ley señalaba que: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

Por otra parte la revisión de la Cuenta Pública tenía como sus principales objetivos:

Verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas. Así como los precios, volúmenes y calidad de las obras públicas ejecutadas. También verificaba que las entidades contenidas en el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaran sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los presupuestos de Egresos, y el cumplimiento de las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

Fiscalizar los subsidios, transferencias y apoyos para operación e inversión, concedidos por el Gobierno Federal a los estados, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, y verificar su aplicación al objetivo autorizado. (En el caso de los municipios la fiscalización de los subsidios se hacía por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente).

Revisar si las entidades alcanzaron, con eficiencia, los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Comprobar si el gasto se ajustó a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y el cumplimiento de los programas y subprogramas aprobados; si la recaudación de los ingresos se realizó eficientemente y de conformidad con las leyes aplicables en la materia y ; si las inversiones y gastos autorizados a las Entidades se aplicaron eficazmente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

Estas actividades de verificación, fiscalización, revisión y comprobación eran efectuadas a través de los siguientes mecanismos: auditorías directas, auditorías indirectas, visitas e inspecciones y revisión de estados financieros.

Por otra parte, el artículo tercero de esta misma ley orgánica, establece que, para la revisión de las Cuentas Públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

- a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y
- d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley;

2. Elaborar y rendir:

- a) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal(...);
- b) A la Cámara de Diputados, el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

3. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se realiza por el órgano de fiscalización superior de los congresos estatales.

4. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

5. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a

las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

6. Solicitar, a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

7. Establecer coordinación, en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto² a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;

8. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal;

9. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y

10. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda revisará la cuenta comprobada de cada ejercicio mensual del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "(...) los tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente".

Es importante destacar que el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, expedido el 10 de agosto de 2000 y en vigencia hasta septiembre de 2001, especificaba en su artículo primero que la Contaduría "(...) es la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal, así como las demás funciones que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia Ley Orgánica y demás ordenamientos legales aplicables (Reglamento Interior de la CMH).

Finalmente, este reglamento especificaba una nueva estructura enfocada a fortalecer las atribuciones de fiscalización superior, por lo que la estructura básica quedó de la manera siguiente: Contador Mayor de Hacienda, un Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, un Auditor Especial de Desempeño y un Auditor Especial de Planeación e Información. Lo anterior permitió darle todo el énfasis debido a las auditorías de desempeño y una mayor congruencia a la planeación de las auditorías. En el capítulo siguiente se profundizará en este aspecto.

² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbió las funciones y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo establece el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

B. Balance de la evolución de la fiscalización en México

La evolución del organismo de fiscalización superior en México ha sido dinámica y acorde con la situación económica, política y social que ha vivido el país en sus diferentes etapas. En diferentes formas, con distintas denominaciones, alcances y responsabilidades, desde la Colonia hasta la época actual, siempre ha existido un órgano de control externo enfocado a lograr el adecuado uso de los recursos públicos. Sin embargo, éste ha estado sujeto a los vaivenes políticos a lo largo de nuestra historia, registrando avances en algunas ocasiones y retrocesos en otras. Como veremos en capítulos posteriores, esta influencia política es la que ha restado fuerza, autonomía e independencia a nuestro máximo órgano de fiscalización.

Destaca el periodo entre 1605, cuando es fundado el Tribunal de Cuentas de la Nueva España y 1857, cuando se promulga la nueva Constitución y se crea la Contaduría Mayor que sustituye al Tribunal. La primera vez que se anula al Tribunal es en 1824 al culminar la guerra de independencia (1821). Posteriormente, vuelve a entrar en funciones y vuelve a ser descartado en varias ocasiones más, hasta que es abrogado de manera definitiva en 1855. Lo anterior es, en parte, reflejo de los ajustes políticos que se registraban en la naciente república independiente. El Tribunal representaba un modelo de la Colonia que debería ser sustituido por un órgano de control acorde con los tiempos de cambio que se vivían en esa época; el Tribunal no fue abrogado por ser ineficiente o ineficaz, de hecho para efectos de la Corona, este organismo fue el adecuado para salvaguardar sus intereses por 250 años.

Sin embargo, también desde la Colonia hasta nuestros días, y no obstante los esfuerzos realizados, la corrupción y la malversación de fondos públicos siempre han estado presentes en la administración pública. Desde el punto de vista del órgano de control son dos los elementos que pueden explicar esta aparente paradoja y se relacionan con su operación y funcionamiento: 1) La estructura, el marco jurídico y las facultades del órgano de fiscalización no han sido las adecuadas; y 2) el autoritarismo histórico de nuestro sistema político ha obstaculizado la función de este órgano.

Con relación al primer aspecto, es necesario estudiar más a fondo las características del órgano de fiscalización de México, así como los de otros países, a efecto de valorar la pertinencia o no de cambiar el modelo funcional, jurídico y organizacional. Con respecto al segundo, en los capítulos siguientes, se realizará el análisis de las circunstancias y los factores políticos que han impedido el desempeño eficiente, eficaz e imparcial del órgano de fiscalización superior.

C. Cronología de la evolución de la fiscalización en México

El Cuadro III.1 sintetiza los principales aspectos relacionados con la evolución de las instituciones de fiscalización en México desde antes de la Colonia hasta nuestra época. En él se puede apreciar la dinámica que ha registrado el mecanismo de fiscalización. Las últimas adecuaciones se discutirán en el siguiente capítulo.

CUADRO III.1

Evolución de las instituciones de fiscalización en México, 1453-2001

AÑO	
1453	Se funda en España el Tribunal Mayor de Cuentas.
1510	Desaparece el Tribunal Mayor y es sustituido por el Consejo de Hacienda.
1524	Se establece en la Nueva España el Tribunal de Cuentas.
1605	Felipe III Rey de España funda el Tribunal de Cuentas en México.
1812	Constitución Española de Cádiz.
1824	Se promulga la primera Constitución del México independiente. Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de México, sustituyendo al Tribunal de Cuentas de la Nueva España.
1826	Decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda.
1836	Se crea la Comisión inspectora de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría Mayor es sustituida por el Tribunal de Revisión de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Revisión de Cuentas.
1843	El Tribunal es sustituido por la Contaduría.
1853	El Presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal de Cuentas es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso.
1865	El emperador Maximiliano restablece, por dos años, el Tribunal de Cuentas.
1896	Se promulga la primera Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1904	El presidente Díaz expide la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1917	Se promulga una nueva Constitución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1948	Modificación a la Ley Orgánica de 1937.
1978	Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1980	Se publica un nuevo Reglamento Interior.
1988	Se promulga un nuevo Reglamento Interior que prevalece hasta 1997.
1999	Se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, y se crea la entidad de fiscalización superior.
2000	El 10 de agosto se expide el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Se promulga la Ley de Fiscalización Superior el 29 de diciembre.
2001	Inicia funciones la Auditoría Superior de la Federación en enero.
2001	Reglamento Interno de la ASF. Septiembre 12.

Fuentes: Contaduría Mayor de Hacienda. Documentos Básicos 1. Luis Carlos Ugalde (1996: 51). Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 12 de septiembre de 2001.

Capítulo IV. La Fiscalización Superior y la Cámara de Diputados en el Caso de México

A. Autoritarismo y transición democrática, 1988-2000 ¹

En este período se observaron una serie de cambios relevantes en el sistema político mexicano, que implicaron una tendencia hacia la transición democrática y hacia un régimen más plural y representativo. Hubo avances políticos como resultado de intensas negociaciones entre los principales grupos de poder y también se registraron cambios y reformas electorales a través de la lucha política y del consenso. Al respecto, Sartori (2001:221) señala: "México está claramente en transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico... a un experimento único de democracia presidencial". Sin embargo, cabe puntualizar que la transición no ocurrió exclusivamente en el campo electoral e institucional, sino que también se registraron eventos de carácter político que impulsaron los cambios: el movimiento del 68; la rebelión indígena de Chiapas; y los asesinatos políticos del 94, son algunos de ellos. Así, La transición hacia un régimen democrático fue propiciada por diversas condiciones económicas, sociales y culturales, paralelamente con la creación de instituciones políticas, por lo que no se dio en un "vacío institucional" (Lujambio, 1995:11).

La legalidad y legitimidad del gobierno fueron sacudidas, primero con el movimiento del 68 y después, con las elecciones de 1988. Así, el proceso de cambio, de transición democrática, se inició con el detonador de la represión estudiantil y a partir de entonces se comenzaron a presentar transformaciones políticas relevantes en México (ver cuadro IV.1).

¹ Para efectos del presente análisis se considerará como transición el proceso definido por O'Donnell (1986: 6): "Entendemos por transición el intervalo entre un régimen político y otro... La etapa de consolidación es importante pero, el punto fundamental es cuando se instala el nuevo régimen... Las transiciones están delimitadas por un lado, por el inicio del proceso de disolución de un régimen autoritario y por el otro: por la instalación de alguna forma de democracia; la reinstalación de alguna forma de autoritarismo; o el surgimiento de una alternativa revolucionaria... En una transición es común que no estén definidas las reglas del juego político".

Cuadro IV.1
Etapas en la transición del sistema político mexicano: 1968-2000

AÑO	ACONTECIMIENTOS	CAMBIOS POLÍTICOS RELEVANTES
1968	CRISIS POLÍTICA- ESTUDIANTIL	◦ Detonador de la confrontación social contra el sistema político autoritario y represor.
1976	CRISIS DEL PESO	◦ Ruptura del gobierno con los sectores empresariales por la devaluación del peso mexicano.
1982	CRISIS BANCARIA	◦ Crisis de legitimidad de la institución presidencial ante la nacionalización bancaria.
1986 1987 1988	CRISIS ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> ◦ El PAN gana las elecciones de la gubernatura en Chihuahua. ◦ Inicio de la Asamblea de Representantes del D.F. ◦ Coalición de partidos de izquierda, denominada Frente Democrático Nacional (*). ◦ El partido dominante (PRI) se divide y se forma la Corriente Democrática. ◦ El PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. ◦ Cuestionamiento de los resultados electorales para Presidente de la República.
1994	CRISIS POLÍTICA	◦ Movimiento armado en Chiapas y asesinato del candidato del PRI a la Presidencia y del Secretario General del PRI.
1997	PÉRDIDA DE HEGEMONÍA DEL PARTIDO-ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Renovación del H. Congreso de la Unión, con pérdida de la mayoría absoluta del PRI. ◦ Elección del Jefe de Gobierno del D.F., ganando el PRD.
2000	ALTERNANCIA PRESIDENCIAL	◦ La Presidencia de la República la gana por primera vez un partido opositor (PAN).

(*) Esta coalición estaba formada por el PARM, PPS, PFCRN, CDPPN y el PMS, este último partido integrado por el PSUM, PMT y otras organizaciones políticas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Becerra, et al. (2000:197-204); Lujambio (1995:115-125); y Cantú y Palma (2001:127-139).

1. Presidencialismo autoritario y relación partido-gobierno

En el periodo 1988-2000, se registraron en México múltiples cambios económicos, políticos y culturales que caracterizaron el cambio de un régimen autoritario a uno de transición democrática. Las características principales de ese régimen fueron: 1) El ejercicio del poder a través de un partido dominante; y 2) el presidencialismo autoritario. Ambos coexistieron bajo una dependencia real y ampliada; la existencia de uno implicó la existencia del otro. El autoritarismo fue posible por "un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno" (González Casanova, 1965:45).

La Cámara de Diputados enfrentó una circunstancia similar de dependencia. La estructura de los tres poderes no funcionaba como sistema efectivo de contrapesos y equilibrios entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino más bien de subordinación de éstos dos últimos al primero, por el poder casi ilimitado que ejercía el presidente.

Este poder autoritario y sin contrapesos del presidente se explica en buena medida por los siguientes factores :

- 1) El *histórico*, porque el poder provino de una revolución armada y de un sistema político con predominio militar.
- 2) El *corporativista*, por darse la supeditación real de las distintas formas de organización social al poder del Estado: sindicatos, organizaciones empresariales, profesionales, campesinas y populares.
- 3) El *discrecional*, caracterizado por un sistema de control y dominación que permitió los excesos de autoridad con impunidad, debido al amplio control sobre los principales actores, grupos y sectores políticos que se extendía hasta los medios de información.

Así, realmente el Poder Ejecutivo siempre se ubicó en una relación de preponderancia ante los Poderes Legislativo y Judicial, y ante los gobiernos estatales y municipales. Fue una etapa de partido dominante, con un sistema electoral controlado por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación.

No obstante lo anterior, el ejercicio del poder en México exigió cumplir con el requisito institucional y legal de la realización de elecciones. Alrededor de esto, se requirió modernizar el sistema electoral para sostener la estructura del poder político y asegurar que continuara el régimen presidencialista. En este marco fue haciéndose una competencia electoral real, pues la existencia del partido dominante con soporte institucional tuvo que competir contra partidos opositores, negociando y compartiendo espacios políticos.

Como se observa en el cuadro IV.1, la transición de México hacia la democracia se ha caracterizado por una serie de crisis y convulsiones políticas y sociales que ejercieron presión para que se realizaran los cambios en el sistema político y propiciaran la formación de una sociedad más crítica, plural y participativa.

Así, después del movimiento estudiantil del 68, el sistema político sufrió una sacudida y una importante ruptura dentro de los grupos de poder. Entró en una fase de crisis que generó condiciones apropiadas para una mayor participación de los partidos de oposición y se efectuaron reformas electorales desde el gobierno, con el fin de conceder más espacios de participación y representación a esos partidos.

Por otra parte, a partir de los ochenta, se aplicó una política neoliberal como modelo de desarrollo que no sólo impulsó la modernización económica sino que transformó gradualmente la estructura política, pues se rompió el soporte del Estado como benefactor social. Con esta política modernizadora dio comienzo la fase final del partido dominante y del viejo régimen presidencialista, tal como se observa en los acontecimientos de los años 1986, 1987 y 1988 señalados en el cuadro IV.1.

2. Institucionalización de la democracia

Las nuevas reglas y la creación de instituciones electorales con autonomía para calificar los comicios fueron también elementos que impulsaron el cambio hacia un sistema más democrático. De hecho las reformas electorales fueron desmantelando un sistema con rasgos dictatoriales y autoritarios para construir un sistema electoral imparcial y elecciones más competitivas. Al respecto Cantú y Palma (2001: 128), describen tres grandes etapas de reformas electorales: la primera que inicia en 1946; la segunda de 1963 a 1977 y la tercera de 1987 a 1996.²

Así, el incipiente avance de la legislación electoral y la creación de la Comisión Federal Electoral en 1951, órgano desconcentrado en cada Comité Distrital, constituyó el antecedente más importante en la organización de las elecciones hasta 1963. Después de este año, hasta 1977, el sistema electoral se desarrolló solamente para abrir espacios de participación a partidos minoritarios y a diputados electos por mayoría relativa y de representación proporcional (ver cuadro IV.2).

Cuadro IV.2
Evolución del sistema electoral mexicano, 1918-1978

AÑO	REFORMAS
1918 1946 1951 1953	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Promulgación de la primera Ley Electoral. ◦ Creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. ◦ Formación de la Comisión Federal Electoral y Comités Distritales. ◦ Aprobación del voto de la mujer.
1963	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Creación de la figura de diputado de partido. ◦ Incremento en la representación de partidos minoritarios.
1977-78	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Inicio del sistema mixto de diputados electos por mayoría relativa y de representación proporcional. ◦ Aumento a 400 representantes en la Cámara de Diputados; 300 por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. ◦ La figura de partidos políticos se incorporó a la Constitución.

Fuente: Ver Cuadro IV.1

² Para un análisis amplio de la reforma electoral ver Woldenberg, (1997).

De esta manera, podemos decir que la ruta de la transición democrática ha tenido dos características fundamentales :

- 1) Una mayor pluralidad derivada de la lucha política y del surgimiento de nuevos partidos.
- 2) Las reformas electorales que le han dado mayor autonomía e imparcialidad al sistema electoral.

Cabe destacar que la transición política hacia la presidencia democrática fue impulsada en buena medida por las reformas electorales emprendidas en 1986, 1990, 1993 y 1996. Estas reformas se caracterizaron por modificaciones en las prácticas electorales, las atribuciones autónomas del IFE y la penalización de los delitos electorales, lo que también implicó la creación del Tribunal Federal Electoral y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre normas electorales.

Como se observa en el cuadro IV.3, la reforma de 1986 consistió en eliminar los obstáculos para formar coaliciones partidistas, el menor tiempo entre la emisión del voto y su cómputo, emitir una boleta para la votación de diputados, la reglamentación del financiamiento a los partidos, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y la pluralidad partidista en la Ciudad de México, a través del inicio de la Asamblea de Representantes del D.F. En ese mismo año, un partido opositor (PAN) ganó las elecciones a gobernador en el estado de Chihuahua.

Cuadro IV. 3
Principales reformas electorales e institucionales, 1986-1997

AÑO	REFORMAS
1986	<ul style="list-style-type: none"> ° Aprobación de la formación de coaliciones partidistas. ° Conteo nacional del voto mediante sistema de cómputo. ° Creación del Código Federal Electoral. ° Emisión de la boleta de votaciones para diputados. ° Reglamentación del financiamiento a partidos. ° Aprobación e inicio de la Asamblea de Representantes del D.F.
1987	<ul style="list-style-type: none"> ° Incremento en la representación en la Cámara de Diputados de 300 a 500, quedando 300 electos por mayoría relativa y 200 de representación proporcional. ° Formación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).
1988	<ul style="list-style-type: none"> ° Aprobación del Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales (COFIPE).
1990	<ul style="list-style-type: none"> ° Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Sustituyó a la Comisión Federal Electoral y el Órgano Superior se integró por consejeros, consejeros magistrados y representantes de partidos. ° Emisión de una nueva credencial para votar con fotografía.
1993	<ul style="list-style-type: none"> ° Desaparición del Colegio Electoral para la integración de las Cámaras. Se mantuvo para calificar los comicios presidenciales. ° Límite al número de diputados por mayoría relativa y representación proporcional. Ningún partido podrá tener más de 315 diputados. ° Aumento de la representación en el Senado a 97 integrantes.
1994	<ul style="list-style-type: none"> ° Independencia del IFE en cuanto a los integrantes de su gobierno. ° Modificación del Código Penal para contemplar los delitos electorales.
1996	<ul style="list-style-type: none"> ° Creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y su incorporación al Poder Judicial. ° Incorporación de ciudadanos al IFE. Se le otorgó plena autonomía. ° Desaparición del Colegio Electoral para calificar las elecciones presidenciales. ° Criterios de equidad para partidos al acceso de medios de comunicación y financiamiento. ° Ningún partido puede contar con más de 300 diputados por mayoría relativa y representación proporcional. ° Formalización de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre reglas electorales.
1997	<ul style="list-style-type: none"> ° Elección de Jefe de Gobierno del D.F.

Fuente: Ver cuadro IV.1.

A partir de 1987 inicia una fase importante de desarrollo del sistema electoral, con una clara tendencia hacia la independencia del Poder Ejecutivo y del partido dominante. En 1987, el tamaño de la representación en la Cámara de Diputados se elevó a 500 integrantes; 300 electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Asimismo, se formó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), que posteriormente pasó a ser el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), integrándose al Poder Judicial en 1996 (ver cuadro IV.3).

Asimismo, al interior del PRI surgieron voces reformistas que buscaban democratizar sus estructuras. Sin embargo, no había voluntad de cambio ni en el gobierno ni en la dirigencia de ese partido. En 1987, se dio el primer rompimiento estructural del partido-gobierno, a raíz de lo cual Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, iniciaron la Corriente Democrática separándose del partido dominante. Este grupo político se constituyó en una opción real de cambio estructural en el ámbito político, que impulsó la competencia electoral. De esta manera, se creó el Frente Democrático Nacional (FDN) apoyado por varios partidos y organizaciones políticas (ver cuadro IV.1).

Las reformas electorales de 1987 propiciaron una mayor participación ciudadana en las elecciones de 1988. Se inscribieron inicialmente seis candidatos a la presidencia, pero después declinó el Ingeniero Heberto Castillo para sumarse a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. El proceso electoral fue altamente cuestionado y una vez concluido, el cardenismo logró reunir a distintas fuerzas partidistas que presionaron al presidente electo Carlos Salinas de Gortari, a comprometerse a mejorar el proceso electoral. De un total de 19.1 millones de votos, el 50.36% fue para el candidato oficial y el partido en el poder (ver cuadro IV.4).

Cuadro IV.4
Votación de la elección presidencial, 1988

CANDIDATO	PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS
Carlos Salinas de Gortari	PRI	50.36
Cuauhtémoc Cárdenas	PRD	30.8
Manuel J. Clouthier	PAN	17.07
Otros candidatos (1)	VARIOS	1.46
Votación no específica (2)	-	0.31
TOTAL		100.00

(1) Gumersindo Magaña (PDM) y Rosario Ibarra (PRI).

(2) Votos anulados o no atribuidos a ningún candidato.

Fuente: Elaboración con datos del IFE; Becerra, et al.(2000:202); Cansino (2000: 253); y Lujambio (1995:142-145).

Así, debido a las cuestionadas elecciones de 1988, la movilización popular en la Ciudad de México se radicalizó para impugnar el proceso electoral –principalmente el relativo a la presidencia– lo que suscitó una crisis política. La falta de transparencia en los comicios ocasionó el cuestionamiento popular de la elección del presidente. La caída del sistema en el momento del cómputo de los votos en 1988 fue tan grave, que restó toda credibilidad a las elecciones presidenciales. Por eso fue relevante la forma en que se empezaron a

reformular los órganos electorales. La movilización de fuerzas políticas e intelectuales, hizo cambiar la composición de los tribunales electorales, la integración de consejeros del IFE y el establecimiento de reglas más flexibles para el lanzamiento de candidaturas comunes.

Por otra parte, el PRI perdió en ese año la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, indispensable para aprobar reformas constitucionales (ver cuadro IV.5.). En esta etapa los partidos políticos que hasta ese momento no tenían ningún poder de decisión e influencia, comenzaron a adquirir mayor peso en las negociaciones políticas. El partido en el gobierno no sólo se vio debilitado por sus divisiones, sino que en el ámbito legislativo no tenía ya la mayoría para imponerse.

Cuadro IV.5
Composición de la Cámara de Diputados por partidos políticos de la
XLVIII a la LVIII Legislaturas
(Integrantes por partido político)
1970-2000

Legislaturas Partido	XLVIII 1970-1973	XLIX 1973-1976	L 1976-1979	LI 1979-1982	LII 1982-1985	LIII 1985-1988	LIV 1988-1991	LV 1991-1994	LVI 1994-1997	LVII 1997-2000	LVIII 2000-2003
TOTAL	213	231	237	400	400	400	500	500	500	500	500
PRI	178	189	192	298	296	288	261	318	300	238	209
PAN	120	25	20	43	50	41	101	86	118	121	207
PARM	5	7	10	11		11	31	14			
PPS	10	10	3	12	10	11	32	12			
PSUM					17	13					
PCM				16							
PDM				10	12	12					
PST				10	11	12					
PMS							10				
PRT						6					
PFCRN							54	21			
PRD							11	35	70	125	52
PPI							6				
INDEP			2		4			14	2	3	2
PT										7	8
PVEM									10	6	16
PSN											3
PAS											2
CONV											1
PMT						6					

(a) A diciembre del 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos de Campos Vargas, (1996:50); y de la Cámara de Diputados. *Directorio de las Legislaturas LVII* (2 mar. 2001) y *LVIII* (oct.2001). (Consulta en el Archivo Gral. del Palacio Legislativo).

Un elemento destacado en este periodo fue la forma en que continuó la transición. Algunos especialistas, como César Cansino (2000) y Alonso Lujambio (1995), coinciden en definirla como una transición pactada o negociada entre los partidos, pues éstos y la Secretaría de Gobernación participaron en distintas mesas de trabajo sobre reformas

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

políticas, constitucionales y electorales. Al final, entre 1989 y 1990, quedaron dos partidos, el PRI y el PAN, pues el PRD se retiró de las negociaciones.

A pesar de ello, los acuerdos entre partidos llevaron a una mejoría de los mecanismos e instrumentos electorales, lo que representó una oportunidad para una mayor participación de los partidos de oposición. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano profesional, sujeto a un órgano superior de composición mixta de consejeros, esto es, de ciudadanos calificadores y representantes de partidos. Las reformas incluyeron mayor competencia y un financiamiento más equitativo para los partidos.

Sin embargo, las elecciones legislativas de 1991 dejaron al descubierto la insuficiencia de las reformas electorales, porque no evitaron los conflictos postelectorales en entidades como Guanajuato y San Luis Potosí. Así, en 1993 se avanzó en la reforma: se decidió desaparecer el Colegio Electoral para la integración de las cámaras; se reguló el financiamiento privado a los partidos políticos; se permitió vigilancia electoral a observadores internacionales; se creó una Sala Superior en el Tribunal Federal Electoral y se aprobaron los senadores de minoría.

Por otra parte, el levantamiento indígena en Chiapas en 1994 cambió radicalmente el panorama político; puso en evidencia el autoritarismo presidencial y la poca sensibilidad del aparato gubernamental ante los problemas sociales y de las zonas marginadas.

Esto trastocó todas las estructuras políticas del gobierno y los partidos políticos replantearon sus estrategias de lucha. En ese mismo año se realizó una nueva reforma electoral, la cual contó con el apoyo de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados. Se creó entonces el marco legislativo que concedió mayor autonomía al IFE, se implementó la figura de los consejeros ciudadanos, quienes fueron elegidos sin la participación del Poder Ejecutivo, se ampliaron las atribuciones del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y se reguló la participación de los observadores extranjeros. Lo anterior propició un mayor nivel de competencia entre los candidatos a la presidencia.

Las votaciones en la elección presidencial de 1994 favorecieron al PRI con el 50.13% del total de votos. El PRI conservó su porcentaje de votos comparativamente, frente a las elecciones de 1988, pero el PAN aumentó su participación, pues obtuvo el 26.69% de la votación, lo que significó un avance histórico importante (cuadro IV.6).

Cuadro IV. 6
Resultados de la elección presidencial, 1994

CANDIDATO	PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS
Ernesto Zedillo Ponce de L.	PRI	50.13
Diego Fernández de C.	PAN	26.69
Cuauhtémoc Cárdenas S.	PRD	17.07
Otros candidatos (1)	VARIOS	5.99
Votación no específica (2)	-	0.12
TOTAL		100.00

Fuente: Ver cuadro IV.5

(1) Marcela Lombardo (PPS), Rafael Aguilar T. (PFCRN), Alvaro Pérez T. (PARM), Pablo E. Madero (PDM), Cecilia Soto (PT) y Jorge González T. (PVEM).

(2) Votos anulados o no atribuidos a ningún candidato.

Cabe destacar que una de las reformas electorales que continúa vigente hasta la fecha fue la que se concretó en 1996. En ella se prohibió la asociación colectiva de los partidos políticos; se aprobó emitir el voto fuera del distrito electoral (siempre y cuando se efectuara dentro del territorio nacional); se le otorgó plena autonomía al IFE; se reglamentó claramente el financiamiento público a los partidos políticos; se creó una Comisión de Fiscalización para control de los recursos partidistas; y se establecieron los topes de campaña y los límites del financiamiento privado.

Con esta reforma se impusieron candados para que ningún partido político tuviera más de 300 diputados, se incorporó la figura de senadores de representación proporcional y se atribuyó al Tribunal Federal Electoral la calificación de la elección presidencial y el derecho para resolver las impugnaciones sobre actos de autoridades electorales locales. El 27 de diciembre del 2000, el TRIFE resolvió la impugnación del proceso electoral de Tabasco para que se repitieran las elecciones a gobernador y determinó elegir consejeros electorales en el estado de Yucatán. Otro logro de estas reformas electorales fue la realización en 1997, por primera vez, de la elección del Jefe de Gobierno del D.F., quien anteriormente era designado por el Presidente de la República.

Así, la reforma de 1996 es de particular importancia, porque con ella se superaron las trabas para promover un sistema competitivo de partidos, que es una de las características fundamentales de los sistemas democráticos.

Particularmente esta reforma electoral se caracterizó por :

- Ciudadanización del órgano electoral y su plena autonomía, lo que significó la eliminación del representante del Poder Ejecutivo en el Consejo General.
- Desaparición del Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial.

- Incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial.
- Sistema electoral mixto en la Cámara de Senadores, con la incorporación de la representación proporcional.
- Criterios de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, así como al financiamiento público.
- Determinación para que ningún partido pudiera contar con más de 300 diputados por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa.
- Determinación para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera sobre la no conformidad de las normas vigentes en materia electoral a la Constitución.

Esta reforma electoral provocó que el PRI perdiera muchas de las ventajas que le permitían su preponderancia e influyó en los resultados de 1997, cuando se renovó el Congreso; en esta ocasión, por primera vez en su historia, el PRI no alcanzó la mitad más uno de los asientos en la Cámara de Diputados (ver cuadro IV.5).

3. Alternancia en la Presidencia de la República

El año 2000 marcó el comienzo de una nueva etapa en la transición del régimen político. La transición democrática no se agotó con el proceso electoral del 2 de julio ni con el cambio del partido en el poder. Ésta debe continuar con la reforma del Estado, con el fortalecimiento de los Poderes Legislativo y Judicial, con un nuevo federalismo, con una amplia cultura de rendición de cuentas y con una efectiva fiscalización de los recursos públicos.

Durante 1999 y 2000, Vicente Fox como candidato del PAN, abanderó el descontento popular con una elaborada estrategia de *marketing* político y de comunicación social. Entre las principales circunstancias que lo llevaron al triunfo destacan: el deseo de la sociedad de terminar con el poder autoritario y la demanda popular para acabar con la corrupción, la impunidad, la violencia y la pobreza.

Es importante mencionar que después de la elección del 2 de julio ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso. Según datos del IFE (ver cuadro IV.5), en la Cámara baja, el PAN ganó 207 curules, el PRI 209 y el PRD 52, mientras que los otros cinco partidos obtuvieron las 32 curules restantes. En el Senado se dio una correlación de fuerzas similar, el PRI obtuvo 60 senadores, el PAN 48, el PRD 15 y el Partido Verde Ecologista, 5.

Esto significa que la sociedad depositó en el Congreso la responsabilidad de acotar el poder presidencial y generar realmente el equilibrio de poderes. Esta correlación de fuerzas indica también que para aprobar las iniciativas del Ejecutivo tienen que llegar consensuadas al Congreso, circunstancia que hasta el momento no ha ocurrido. El Ejecutivo ha intentado mostrarse autosuficiente e independiente del Congreso, sin tomar en cuenta las nuevas circunstancias políticas y la correlación de fuerzas dentro del Legislativo.

Desde otro punto de vista, la pluralidad del Congreso ha impuesto nuevas reglas para la gobernabilidad. Por ejemplo, el 27 de septiembre de 2001 los senadores y diputados de oposición demandaron ante la Suprema Corte al Presidente de la República y a dos de sus secretarios de Estado, por considerar que el Ejecutivo violó la Constitución al realizar reformas ilegales y asumir funciones legislativas que sólo le corresponden al Poder

Legislativo. Así, por primera vez en la historia de México, los tres poderes de la federación se vieron involucrados en una controversia. Hay otros ejemplos de estos desacuerdos y conflictos, como lo relacionado con la Ley General del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de Derechos y Cultura Indígena y la propuesta de aplicar el IVA a alimentos y medicinas, entre otros.

Así, el Presidente ha enfrentado problemas de gobernabilidad debido a: la composición partidista en la Cámara de Diputados y en el Senado; la Jefatura del D.F. ocupada por el PRD; las divisiones políticas al interior del PAN (por ejemplo, las diferencias con Diego Fernández de Ceballos); y la falta de experiencia política en el gabinete. Lo anterior implica que se ha pasado de un sistema político basado en un fuerte presidencialismo, a uno caracterizado por un presidencialismo débil; prácticamente sin fuerza para llevar a cabo las reformas requeridas a fin de consolidar la transición democrática.

El sistema político se caracteriza ahora por el multipartidismo, centrado básicamente en tres partidos (PRI, PAN y PRD), de representación casi proporcional en el Poder Legislativo, lo que obliga a una negociación permanente entre estos grupos de poder. La continuidad del régimen democrático y su consolidación presenta signos de vulnerabilidad ante la pérdida de gobernabilidad. Por lo tanto, el nuevo régimen necesita continuar con el proceso de transición en un contexto de alternancia en el gobierno. En este sentido es cada vez más clara la necesidad de suscribir un pacto político entre los partidos, que contribuya a una gobernabilidad concertada y a concretar la reforma del Estado.

B. La Cámara de Diputados y el sistema presidencial

El 29 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que dio origen a partir del primero de enero del 2001 a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), dotándola de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda. Con esta reforma se creó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para verificar e informar a la ciudadanía, respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas y la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Como se observó en la primera parte de este capítulo, una de las demandas más importantes de la sociedad mexicana ha sido la lucha contra la corrupción; la rendición de cuentas; y una efectiva fiscalización del uso de los recursos públicos. En este sentido, la voluntad política de la Cámara de Diputados fue cambiando a medida que se fortalecía la pluralidad política. De ser un órgano absolutamente supeditado al Ejecutivo, la Cámara ha tenido un período de transición, avanzando en su determinación por impulsar la rendición de cuentas y la fiscalización en los tres poderes.

Partiendo de la histórica supeditación del PRI para con el Presidente de la República, podemos apreciar la dependencia de la Cámara hacia el Ejecutivo. Como lo señala Alberto Aziz Nassif (1997: 132): "Una de las diferencias más importantes entre la democracia, de la que han hablado los miembros de la clase política oficial, desde 1929 hasta antes del 6 de julio de 1997, y un sistema realmente democrático, es que la estructura de poder ha tenido al

Congreso como una pieza dependiente y subordinada del Poder Ejecutivo y, de manera más específica, del Presidente”.

Así, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en esos 68 años fue de hegemonía-supeditación por lo que numerosos analistas políticos coinciden en que antes de las elecciones del 6 de julio de 1997, la alta disciplina partidista de los diputados del PRI (explicada más adelante) daba como resultado que el poder se concentrara en el Presidente de la República, anulando prácticamente la división de poderes y por tanto, al Congreso.

Al respecto, González Casanova (1985:30) señala: “En la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente las distintas facciones revolucionarias tienen sus representantes. Los debates revelan una gran libertad y diversidad de intereses. Desde entonces las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana. En resumen, se advierte que el sistema de “equilibrio de poderes” no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo. Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico”.

Esta relación se iniciaba desde la selección de los candidatos a diputados, pues siendo el PRI un apéndice del gobierno, postulaba a candidatos previamente “palomeados” por el Ejecutivo. Por tanto, desde la propia candidatura, los elegidos se encontraban en deuda por haber obtenido la oportunidad de llegar a ocupar una curul. Así, en una estructura política centralizada en la Presidencia, la carrera política de un legislador se realizaba básicamente bajo la voluntad presidencial y dentro de una red de poder en la cual no obedecer significaba romper y, por tanto, poner en alto riesgo la carrera política. Esta dependencia del Ejecutivo aumentaba por el hecho de que al no existir la reelección continua para un legislador, éste se veía obligado a complacer más los intereses de donde emanaban las decisiones políticas, que a atender los intereses de sus representados.

Como se observó en el cuadro IV.5, hasta antes de 1994 el PRI tenía una abrumadora mayoría en la Cámara, lo que reflejaba que, cuando menos hasta ese año, ser candidato del PRI para una diputación federal significaba prácticamente el triunfo. La columna vertebral del sistema político mexicano era el control que tenía el presidente sobre el PRI, y la fuerza que el PRI le daba a la presidencia. De ahí se derivaba el control sobre el Congreso, mediante el dominio sobre la mayoría priísta. Mendoza Berrueto comenta (1997: 6): “Con el correr de los años, el presidencialismo llegó a socavar las bases del federalismo y del equilibrio entre los poderes. Surgido del sistema presidencial que la Constitución establece, razones de orden histórico, político y económico auspiciaron la concentración del poder en el Ejecutivo Federal hasta hacer del presidente una figura preeminente, a veces autoritaria, que le permitió invadir funciones correspondientes a otros poderes y al gobierno y soberanía de las entidades federativas”.

Como se explicó en el capítulo III, algunos de los aspectos históricos que sentaron las bases del presidencialismo son los que se encuentran en la Constitución de 1917. Es en ésta donde se construye un Ejecutivo poderoso, a diferencia de las constituciones de 1824 y 1857. Además, a medida que la presidencia posrevolucionaria acrecentaba su poder, soportada en un partido supeditado y corporativo -a partir del cardenismo- el Congreso pasó a ser una pieza más de la maquinaria estatal girando en torno a la presidencia.

El poder del presidencialismo se ha alimentado históricamente de varias fuentes:

1. Las facultades legales que están en la Constitución, entre las que destacan las de los artículos: 3, 26, 27, 33, 66, 89, 28, 29, 72, 71, 73, 74, 102, 108, y 115 por mencionar algunos de los más importantes (ver Moreno y Sánchez, 2001).
2. Las facultades no constitucionales, conocidas como "meta-constitucionales", de ser el "primer priísta" del país, y por tanto, jefe nato del partido, como por ejemplo: designar a los candidatos y sobre todo a su mismo sucesor y; tener una mayoría legislativa disciplinada en las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión.
3. La red de gobernadores y de alcaldes del PRI.
4. Disponer, discrecionalmente, de una cantidad de recursos llamados partidas secretas.
5. Otorgar concesiones, obras y tratos preferenciales a particulares en negocios con el Gobierno Federal.

Por tanto, una serie de reglas políticas, algunas escritas y otras prácticas, determinaban la supeditación de la Cámara de Diputados al Ejecutivo. Al respecto Hernández Chávez (1994:68) señala: "Como se ha afirmado anteriormente, el llamado presidencialismo mexicano está constituido por tres conjuntos de componentes: a) los elementos intrínsecos del régimen presidencialista, que lo diferencian del parlamentario; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales, que lo colocan en una posición hegemónica respecto de los poderes Legislativo y Judicial; c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas, que sin ser necesariamente deducibles de los dos anteriores componentes, no están tampoco en contradicción con ellos, y que derivan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las específicas circunstancias socioeconómicas y políticas del país en las que cobró forma el Estado posrevolucionario. En este sentido, la presidencia fuerte y central no sólo es fruto de prácticas políticas (el *sistema político*), sino de facultades constitucionales (el *régimen político*). No sólo es, pues, consecuencia de la política, sino también de la Constitución".

Asimismo, Uvalle (2000: 244) señala: "“Por costumbres, valores, conductas y arreglos entre los diversos grupos de poder, se identificó que la fuerza del Ejecutivo es, en sí, la fuerza del Estado. La falta de partidos competitivos, del pluralismo cívico y el predominio espacial y temporal del partido en el gobierno, son factores que han influido para que en el régimen político, las facultades constitucionales del Ejecutivo fuesen ampliadas por atribuciones discrecionales que en los hechos de la vida política se denominan "facultades metaconstitucionales"”".

Así, el liderazgo presidencial sobre el PRI, también explicado por la férrea disciplina partidaria, se manifestó en un control total de la mayoría en el Congreso por parte del presidente. Al respecto, Aziz señala (1997:135): "En la historia de las últimas décadas se observa con claridad que el gran legislador del país es el Poder Ejecutivo; los niveles con los que se aprueban las iniciativas son considerables, van desde un 100 por ciento en la época de Cárdenas y de Ávila Camacho, hasta el 82 por ciento en tiempo de López Mateos. Recientemente los datos confirman la misma tesis, de 1994 a 1997: en la LVI Legislatura el presidente Zedillo fue el gran y único legislador: de 141 iniciativas de reforma y de nuevas leyes, 135 fueron del Ejecutivo; en la contraparte, 130 iniciativas de los diputados quedaron "congeladas" en diversas comisiones". Así la presidencia mexicana fue muy poderosa, en parte por sus facultades metaconstitucionales, pero también en buena medida porque los límites constitucionales no operaban como tales, debido principalmente, a la supeditación de la Cámara de Diputados.

Los antecedentes y el estudio del presidencialismo mexicano han sido ampliamente analizados por diversos autores como González Casanova (1985), Weldon (1997), Enrique Krauze (1986) y Gabriel Zaid (1987), entre otros, por lo que en el presente trabajo no se hará un análisis extenso sobre este tema.³ Conviene aquí destacar el comentario de Hernández Chávez (1994:40): "Para explicar y aun justificar la configuración del presidencialismo mexicano se han ofrecido diversas razones: culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas. Todas ellas, más allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la presidencia es la piedra angular del sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe del Estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas)".

En 1997 se inició la alternancia y el pluralismo político en el plano nacional. En la Cámara de Diputados, las curules se repartieron, incluyendo las plurinominales, principalmente entre el PRI (238), el PRD (125) y el PAN (121). El Partido del Trabajo (PT) quedó en cuarto lugar (siete curules) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) quedó como quinta fuerza (seis curules). Como se puede observar (cuadro IV. 5), ningún partido alcanzó por sí mismo la mayoría absoluta. El PRI, como la primera mayoría relativa, quedó en mejor situación que los otros partidos, pues con sólo doce votos más podía llegar a los 251, o sea la mayoría absoluta; por ejemplo aliándose con el PT y con el PVEM. En este sentido, estos partidos jugaron un papel muy importante, pues sus votos inclinaban la balanza para uno u otro lado. Contar con esta mayoría permitía sacar adelante las iniciativas de ley y decidir respecto de la gobernabilidad interna de la Cámara.

Sin embargo la situación fue diferente para aquellas cuestiones que para ser aprobadas requerían de una mayoría calificada de dos tercios (333 votos). La composición de la Cámara obligaba a formar una alianza entre el PRI y el PAN o entre el PRI y el PRD. Lo anterior implicó un intenso ejercicio democrático, al margen de aspectos ideológicos y de revanchas políticas, aunque otras veces influido por ellos, para poder sacar adelante iniciativas de ley. En este sentido los líderes de las fracciones parlamentarias, Arturo Núñez (PRI), Carlos Medina Plascencia (PAN), Porfirio Muñoz Ledo, Pablo Gómez Álvarez (PRD), Ricardo Cantú (PT) y Jorge Emilio González Torres (PVEM), realizaron un destacado trabajo político.

Al inicio de la LVII Legislatura en 1997, se creó el llamado Grupo de los Cuatro (G4), integrado por las fracciones del PAN, PRD, PT y PVEM, quienes conformaron este bloque para enfrentar la maquinaria del PRI. Así, el dictamen sobre la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sufrió modificaciones al disminuirse el gravamen del 15 al 12% (aunque luego esta decisión fue revertida por el Senado), porque el G4 votó en contra (ver el boletín No. 309 de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, 4 de diciembre de 1997). Sin embargo, después se observaron otras alianzas y estrategias políticas. En 1998 se dio una alianza entre el PRI y el PAN para aprobar la Ley de Protección al Ahorro Bancario, mediante la cual se creó el IPAB en sustitución del FOBAPROA. En esa ocasión la votación fue de 325 (PRI-PAN) votos a favor, 159 (PRD-PVEM-PT) en contra y una abstención (ver *Ibid.*, No. 1145 del 12 de diciembre de 1998).

³ Jorge Carpizo (1985), realiza una revisión jurídica del presidencialismo mexicano, en *El Presidencialismo Mexicano*. Una revisión histórica, también con enfoque jurídico, es la de J. Jesús Orozco Henríquez (1988). "El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Por su parte, Federico Reyes Heróles (1997), en su artículo, "Porqué del Presidencialismo", analiza diversas hipótesis respecto del presidencialismo y los desequilibrios relacionados con éste.

Por su parte, en diciembre de 1998 el PRI, el PRD, el PVEM y el PT votaron por el mismo candidato para ocupar la Contaduría Mayor de Hacienda (Gregorio Guerrero Pozas), quien finalmente fue designado por mayoría calificada con el voto del PAN en contra. Al margen de las razones para las alianzas y la composición de las mismas, éste fue un avance en el ejercicio de la democracia, pues requirió de concertaciones y negociaciones políticas, anteriormente ajenas a las tareas parlamentarias.

Cabe destacar también que en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 se presentaron características peculiares pues el dictamen inicial fue aprobado en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública por las bancadas del PAN, PRD, PT y PVEM. Este dictamen fue rechazado el 22 de diciembre de 1999 por 248 votos (PRI), por haber sido elaborado por estos partidos y porque no cumplía con las expectativas del Ejecutivo. Posteriormente, el 28 de diciembre, después de intensas negociaciones y modificaciones al dictamen y a la propuesta del Ejecutivo, se logró la aprobación por 475 votos. Dentro de las posiciones de los diputados destacaron la de Dolores Padierna Luna (PRD) y la de Fidel Herrera Beltrán (PRI). Padierna Luna destacó que “por primera vez en la historia de la Cámara de Diputados, se aprobó un dictamen de oposición diferente al enviado por el Ejecutivo al cual se sumó el PRI y constituye un triunfo en la historia parlamentaria de México”. Por su parte Herrera Beltrán comentó que “se aprobó un presupuesto consensuado, producto del acuerdo y el diálogo pensando en los intereses de la Nación” (ver *Ibíd.*, Nos. 1820 y 1828 del 22 y 28 de diciembre de 1999).

Como se comentó anteriormente, no es objeto de este estudio realizar un análisis detallado de la relación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Lo que se busca es destacar que:

1. La supeditación histórica de la Cámara de Diputados al Ejecutivo, trajo como consecuencia una ineficiente labor de fiscalización por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la misma Cámara; y
2. La composición política de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados fue un factor determinante para impulsar los cambios constitucionales a fin de fortalecer el órgano fiscalizador de la Cámara.⁴

C. Cámara de Diputados: La reelección legislativa consecutiva

Éste es uno de los temas más controvertidos debido a la tradición histórica de México. El artículo 59 constitucional señala que: “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Sin embargo, en los últimos años se ha fortalecido una corriente de opinión que considera pertinente la reelección consecutiva para el Poder Legislativo.⁵ Como se comentó anteriormente, la no reelección consecutiva propició

⁴ El estudio de la relación Legislativo-Ejecutivo es un excelente tema de análisis principalmente a raíz de las elecciones de 1997. Como lo señalan González y Lomelí (2000: 674): “Otro tema que apenas comienza a explorarse es el de la historia del Congreso de la Unión y sus relaciones con el Ejecutivo. Durante décadas, el predominio priísta en el Poder Legislativo sirvió de excusa para no emprender un estudio más sistemático del peso factual y jurídico del Congreso, de las negociaciones, los debates, la composición de las legislaturas y los cambios en la ley orgánica y los reglamentos del Congreso. En más de un sentido, la historia legislativa de México sigue siendo un campo que está por explorarse a pesar de que en los últimos años se han llevado a cabo importantes avances en la materia”.

⁵ Únicamente del Legislativo y no del Ejecutivo. Con relación a éste, la no-reelección ha sido el factor que ha ejercido un límite real al poder presidencial al impedirle perpetuarse por más de seis años y promovió la movilidad

determinadas condiciones para disciplinar a los diputados del PRI y someterlos a la iniciativa presidencial e incluso le dio fuerza a los candidatos presidenciales para intervenir en la composición del Congreso.

1. Evolución histórica de la no reelección de legisladores

El principio de no reelección se ha ratificado en las diversas ocasiones en que se han llevado a cabo reformas constitucionales. Desde la Constitución de Apatzingán en 1814 el Congreso de Chilpancingo determinó que los diputados no serían reelegidos para un periodo inmediato, al menos que transcurriera el tiempo de un periodo Legislativo. Cabe señalar que dicho Congreso era unicameral, integrado únicamente por diputados.

Fue la Constitución Federal de 1824, que consideró a los diputados con posibilidad de elegirse en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de sus estados, mientras que los senadores electos lo serían por mayoría absoluta de votos en sus legislaturas. Su renovación solamente implicó a la mitad de los senadores cada dos años, pero esta Constitución no se pronunció abiertamente sobre la reelección de legisladores.

Para la elección de presidente, la Constitución de 1824 ya contemplaba la no reelección para el periodo inmediato, al menos que hubieran transcurrido cuatro años de haber terminado su periodo presidencial. Después, con el Acta de Reformas de 1847, se alcanzó el acuerdo de formular una ley que planteara las elecciones directas de diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte. Pero realmente fue con la Ley de 1911, bajo el régimen del Presidente don Francisco I. Madero, que se incorpora el llevar a cabo elecciones directas en los casos de legisladores y ministros. Posteriormente, la Constitución de 1917 también consideró las elecciones directas en los casos de presidente, eliminando la posibilidad de su reelección.

Por su parte, la reforma constitucional de 1933 - vigente hasta la fecha - reitera el principio de no reelección absoluta de los presidentes y, en su artículo 59, lo extiende a senadores y diputados, quienes no podrán ser reelectos en periodos subsecuentes o inmediatos.

A partir de estos cambios constitucionales siempre prevaleció el principio de la no reelección de presidentes y legisladores, como una forma de legitimidad del régimen político y su permanente renovación de periodo en periodo. No obstante, la no reelección deja de ser un principio válido en un sistema democrático, pues impide a una representación legislativa más funcional que sea un verdadero contrapeso frente al Ejecutivo. La reelección del Legislativo traería como consecuencia que se generaran las condiciones necesarias para el fortalecimiento del Congreso y de su autonomía.

2. La reelección consecutiva de legisladores

No se pretende realizar un análisis profundo de los pros y los contras de modificar la Constitución, porque está fuera de los alcances de esta tesis. Sin embargo, desde el punto de vista de la fiscalización y la rendición de cuentas, la experiencia de los diputados es de gran

de una clase política determinada, en agravio, ciertamente, de otra. En la actualidad, con un sistema electoral que ha logrado claros avances en la democracia electoral, se motiva la discusión con relación al Legislativo.

importancia para desarrollar plenamente esta función; experiencia que en gran medida se logra con el trabajo legislativo de carrera.

Así, por una parte, se considera que en la medida en que los diputados requieran del voto ciudadano para continuar en el puesto, mayor será su interés por representar los intereses de la comunidad y promover el buen uso de los recursos públicos. Por otra parte, el tema sobre fiscalización y rendición de cuentas requiere de un amplio conocimiento de la Cuenta Pública, de la Ley de Fiscalización Superior, del proceso de planeación y presupuestación, de los análisis financieros y de técnicas de interpretación de auditorías, para lo cual la experiencia parlamentaria es de gran utilidad.⁶

Por lo anterior, se considera que la posibilidad de permitir la reelección consecutiva a los diputados es un factor trascendental que debe incluirse en la estrategia para reforzar la fiscalización en México. A continuación se presenta el punto de vista de diversos autores y analistas políticos sobre este tema.

Para Aziz Nassif (1997:146), la coyuntura política de 1997 fue importante para impulsar el debate. Al respecto señala: "La LVII Legislatura también puede generar el prestigio político de un Poder Legislativo que incida en los problemas reales y sentidos de la población; quizá, a partir de esta legitimación, sería conveniente introducir el tema de la reelección de diputados y senadores, como una forma de acercar al legislador con sus votantes y como la vía más indicada para preparar una profesionalización del trabajo parlamentario". Nassif destaca precisamente la importancia de la experiencia (profesionalización) del trabajo parlamentario, de gran importancia para la tarea de fiscalización, así como del acercamiento necesario entre legisladores y ciudadanos, para garantizar la representación de los intereses de éstos.

En ese sentido, Lorenzo Meyer (2001), también señala: "En teoría, diputados y senadores deberían ya poder reelegirse de inmediato y varias veces, pues sólo así tendrían los incentivos necesarios para ligar su carrera política a los intereses de la mayoría que los eligió, lo que hoy no es el caso (el grueso de los electores no saben siquiera el nombre de su diputado, menos su récord de votación o su trabajo en comisiones), pues el diputado o senador sabe que su destino al final de su periodo nada tiene que ver con el tipo de relación que hubiera establecido con los ciudadanos de su distrito".

La visión de Nassif (1997:157) hace hincapié en la separación de los diputados y los ciudadanos: "La no reelección consecutiva, por otra parte, redefinió los objetivos de carrera de los miembros de la Cámara de Diputados. Transformó esta institución en un trampolín hacia otras oportunidades políticas en los gobiernos federal y estatales. La rotación forzosa de cargos destruyó el vínculo que ataba las ambiciones de los políticos a sus distritos electorales y a sus puestos en la Cámara de Diputados. Sustituyó la "conexión electoral" por los contactos en el partido y en la administración, como estrategia para el avance de sus carreras políticas".

Federico Reyes Heróles (1997: 24-44) comenta también los beneficios de impulsar la reelección "acotada": "Un asunto que merece particular atención es la posibilidad de introducir el mecanismo de reelección en el Poder Legislativo... La reelección, acotada si se quiere,

⁶ Al respecto, Meyer (2001), señala: "Así, los Congresos federal y local no sirvieron para hacer una carrera parlamentaria real, sino como meras estaciones de espera para otros puestos. Según cálculos de Arturo Alvarado en un trabajo en prensa que abarca de 1964 al 2000, el 75 por ciento de los legisladores pasaron por el Congreso sólo una vez. El puñado de los que lograron la reelección son precisamente los que tienen el control de su partido, son la partidocracia".

restringida a periodos preestablecidos como ocurre en otros países, de presidentes municipales, de diputados locales, de diputados federales y de senadores, que pudieran mirar más allá del trienio, más allá del sexenio, es decir, más allá de los intereses de los gobernadores y del propio Presidente de la República, sería el natural contrapeso a la deformación presidencialista. La reelección obliga a atender y regresar al único juez válido de una gestión, el votante”. Concluye su argumentación con una idea que sintetiza la visión de los aspectos positivos para la democracia: “Terminaremos comprendiendo que sufragio efectivo es reelección o no a gusto del votante”.

A este respecto, es importante considerar que el desempeño responsable de los gobernantes y legisladores se logra en gran medida por la posibilidad de su reelección. En la mayoría de los sistemas democráticos es común que quienes ocupan un cargo de elección popular puedan reelegirse de manera inmediata, sin problemas legales. El objetivo es establecer un estímulo adicional para el representante a fin de que desempeñe su cargo lo mejor posible, y además evite caer en abusos, irregularidades y actos ilícitos.

El punto de vista de la reelección consecutiva legislativa ha sido también apoyado recientemente por representantes de varios partidos políticos de México, como el PAN, el PRI y el PRD. En ese sentido, existe coincidencia en que la demanda de un sistema más democrático y de una mejor rendición de cuentas está estrechamente ligada a la necesidad de un autentico Poder Legislativo que sea un contrapeso efectivo del poder del Presidente de la República. Como se ha señalado, la aplicación manipulada de la no reelección legislativa ha fortalecido el presidencialismo.

La conformación política de las LVII y LVIII Legislaturas (en 1997 y 2000, respectivamente), representó un cambio en el orden tradicional de pesos y contrapesos del sistema político mexicano en favor del Legislativo. Sin embargo, en la búsqueda de factores permanentes que fortalezcan la Cámara de Diputados, se propone impulsar una iniciativa de cambio constitucional para permitir la reelección de diputados federales y locales, bajo condiciones y restricciones que garanticen el fortalecimiento de ese poder y de la democracia. Concretamente, la reelección consecutiva para los legisladores permitiría:

- a) Impulsar la profesionalización del trabajo parlamentario.
- b) Evitar la separación de intereses entre diputados y ciudadanos.
- c) Promover que la Cámara se constituya en un contrapeso frente al presidencialismo.
- d) Proporcionar un estímulo adicional para el mejor desempeño de los legisladores.

En suma, se trata de que todos los legisladores puedan reelegirse de manera inmediata, al menos por dos o tres periodos consecutivos. Lo antes mencionado vincularía la carrera política de los diputados con los intereses de los ciudadanos, fortalecería la división de poderes y sería un efectivo contrapeso del Ejecutivo. Por otra parte, la experiencia Legislativa promovería el mejor desempeño de la fiscalización de la Cuenta Pública, al tener mayor conocimiento de los aspectos técnicos relacionados con esta tarea.⁷

⁷ Los aspectos jurídicos, técnicos y políticos específicos sobre tal propuesta no son objeto de la presente tesis. El objetivo es destacar que una modificación en el sentido señalado, tendría efectos positivos en la democracia y el uso honesto de los recursos públicos.

D. La comisión de vigilancia y el control y fiscalización de la gestión económica del estado

Hasta 1999, la Comisión de Vigilancia era la única comisión de la Cámara de Diputados cuya existencia estaba reconocida por la Constitución (artículo 74, fracción II). Con la legislación que da origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), esa Comisión perdió su rango constitucional, pero su autoridad y recursos aumentaron, y su existencia quedó garantizada en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Título Sexto. Artículo 66) que a la letra dice “la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos”.

Por lo que hace a la Comisión de Vigilancia, su Ley Orgánica vigente establece en su artículo 10 como atribuciones en materia de Cuenta Pública las siguientes:

- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública del Gobierno Federal;
- Turnar la Cuenta Pública a la ASF para su revisión;
- Ordenar a la ASF, cuando lo estime conveniente, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;
- Presentar a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe Previo que le remita la ASF;
- Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la ASF sobre el resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública;
- Someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la ASF. La Comisión cuidará que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la ASF cumpla con las funciones que esta ley le asigna;
- Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la ASF;
- Proponer a la Cámara de Diputados la terna para el nombramiento del Auditor Superior de la Federación.

Por otra parte, en el análisis del periodo 1970-2000, se observa que la presidencia de la Comisión de Vigilancia, recayó sobre un miembro del PRI hasta 1994 (ver cuadro IV.7). Posteriormente, fue ocupada, en las LVI y LVII legislaturas, por un miembro del PAN. Cabe destacar que no obstante que en la LVI legislatura el PAN alcanzó la presidencia de la mencionada Comisión, ésta fue integrada por una mayoría priísta, tal como puede observarse en el cuadro IV.8. De hecho el PRI mantuvo la mayoría en la Comisión hasta la LVII legislatura, cuando en 1997, ese partido perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en la propia Comisión. Al respecto Pablo Gómez (2001:227), señala “(...) en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, como consecuencia de la elección del 6 de julio de 1997, fue

transición democrática del país y la disolución del partido de Estado como sistema funcional en México”.

Cuadro IV. 7
Presidentes de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados

LEGISLATURA	PRESIDENTE	PARTIDO
XLVIII. 1970-1973	Humberto Hiriart Urdanivia	PRI
XLIX. 1973-1976	Julio Camelo Martínez	PRI
L. 1976-1979	Luis Pliego Irtiz	PRI
LI. 1979-1982	Gonzalo Castellot Madrazo	PRI
LII. 1982-1985	Rogelio Carballo Millán	PRI
LIII. 1985-1988	Fernando Ortiz Arana	PRI
LIV. 1988-1991	José Trinidad Lanz Cárdenas	PRI
LV. 1991-1994	Laura Alicia Garza Galindo	PRI
LVI. 1994-1997	Juan Antonio García Villa	PAN
LVII. 1997-2000	Fauzi Hamdan Amad	PAN
LVIII. 2000-2003	Manuel Galán Jiménez	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. *Directorio de las Legislaturas: XLVIII (14 oct. 1971); XLIX (ene.-ago. 1975); L (oct. 1976); LI (sep. 1979); LII (oct. 1982); LIII (oct. 1985); LIV (21 sep. 1988); LV (oct. 1991); LVI (abr. 1995); LVII (2 mar. 2001); y LVIII (oct. 2001).* (Consulta en el archivo General del Palacio Legislativo).

Como sucede en el caso de la Contaduría, el desempeño de la Comisión de Vigilancia fue limitado hasta 1994. A partir de ese año, la Comisión se empezó a fortalecer, en gran medida como resultado de contar con un mayor número de diputados de oposición. Ugalde (2000:74) describe esta situación “...fue sorprendente descubrir que al inicio de la LVI Legislatura no había archivos de las reuniones y actividades realizadas durante años anteriores. Dos miembros del personal que laboraba para la Comisión dijeron que, cuando ellos llegaron en diciembre de 1994, la oficina sólo tenía sillas y mesas, pero ni un solo archivo de actividades pasadas”.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro IV. 8
Composición de la Comisión de Vigilancia
de la Cámara de Diputados
XLVII A LA LVIII Legislaturas, 1970-2000
(Integrantes por partido político)

Legislaturas Partido	XLVIII 1970-1973	XLIX 1973-1976	L 1976-1979	LJ 1979-1982	LII 1982-1985	LIII 1985-1988	LIV 1988-1991	LV 1991-1994	LVI 1994-1997	LVII 1997-2000	LVIII 2000-2003
TOTAL	7	11	8	14	14	32	17	43	30	30	30
PRI	7	11	5	10	9	21	11	33	18	14	13
PAN			1		1	3	3	3	7	7	12
PPS			1	1	1	1	1	3			
PARM			1	1		2		1			
PSUM				1	1	2					
PST				1		1					
PDM					1						
PST					1						
PMT						1					
PRT						1					
PFCNR							2	1			
INDEP									1		
PRD								2	4	7	3
PVEM										1	1
PT										1	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. *Ídem*, cuadro IV.7.

En 1994 las cosas empezaron a cambiar. Se eligió como presidente de la Comisión al panista Juan A. García Villa, no obstante que la Comisión siguió contando con mayoría priísta (18 de 30 miembros, ver cuadro IV.8). La Comisión empezó a reunirse de manera periódica y la prensa comenzó a dar seguimiento a sus actividades. Los informes emitidos por la Contaduría tuvieron más cobertura en los medios y el Presidente de la Comisión fortaleció su presencia pública y política debido a sus denuncias de anomalías encontradas en algunas auditorías.

Como se puede observar en los cuadros IV.7 y IV.8, en 1997 se inició una etapa de alternancia y cambio de la composición política de la Cámara y de la Comisión de Vigilancia. Estos fueron signos claros de democracia y de transparencia electoral, con un Congreso dividido en tres fuerzas partidistas, con lo cual se terminó la hegemonía con la que gobernó el PRI y también finalizó el sistema de partido mayoritario.

De esta manera se empezaba a romper con la supeditación histórica de la Cámara de Diputados al Ejecutivo e iniciaba una etapa de mayor control para éste, quizás atendiendo la observación del constitucionalista Vanossi (1994:15) quien señala: "En los sistemas constitucionales hay una regla de oro subyacente, no necesariamente escrita pero que se infiere de la propia estructura de equilibrio que suponen los sistemas de democracia constitucional, según la cual a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un reforzamiento de los controles, un mejoramiento de las garantías y un acentuamiento de las

responsabilidades. Dicho con otras palabras: a más poder, más control, mejores garantías y superiores responsabilidades”.

En este sentido, a efecto de ejercer un mayor control sobre el Ejecutivo, se incrementaron los alcances y las facultades del órgano de fiscalización del Congreso para dar paso a la Auditoría Superior de la Federación.

E. Balance del caso de México

Los diputados disponen, en el ejercicio de sus atribuciones, de diversos instrumentos y mecanismos de control que les permiten llevar a cabo la supervisión de la planeación y de la gestión económica y administrativa del Estado. Entre estos destacan el análisis, discusión, y en su caso aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); la Cuenta Pública; el Informe Presidencial y las comparecencias de los secretarios de Estado.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados forma parte de los instrumentos de control político que el Poder Legislativo puede ejercer sobre el Poder Ejecutivo. Además de esta Comisión, la Cámara se apoya en las comisiones de investigación y especiales, mismas que se encuentran contempladas en los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica del H. Congreso. Este tipo de comisiones pueden constituirse como resultado de las conclusiones que se obtienen de las comparecencias derivadas de la revisión del Informe Presidencial, de la Cuenta Pública; por investigación individual o de los grupos parlamentarios; o por información hecha pública en los medios de comunicación.

En lo que se refiere al ámbito de las tareas de vigilancia y fiscalización al Poder Ejecutivo Federal, es de señalar que el Legislativo dispone de diversos instrumentos y mecanismos de control, entre los que se cuentan las referidas comparecencias de funcionarios públicos, las comisiones legislativas regulares y las de investigación y especiales, la Unidad de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

En el capítulo III se estableció que no obstante la evolución histórica de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), persistieron deficiencias jurídicas y técnicas que no permitieron un adecuado desempeño de la Contaduría. Sin embargo en 1999 se dio un gran avance con la determinación de crear la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Asimismo, otro elemento que impidió el adecuado cumplimiento de las obligaciones del órgano fiscalizador de la Cámara, fue el político. Particularmente el sistema presidencialista mexicano caracterizado por un autoritarismo antidemocrático y una inoperante división de poderes, influyó de forma significativa para que la CMH no cumpliera satisfactoriamente con su función fiscalizadora, debido principalmente a las causas siguientes: a) La marcada influencia del poder plenipotenciario del Presidente de la República; b) el inejercicio del Legislativo de sus facultades constitucionales; y c) la ausencia de mecanismos efectivos de pesos y contrapesos entre los poderes.

Un aspecto fundamental dentro del avance de la democracia en México lo constituye la reforma electoral de 1996 porque con ella se impulsó un sistema competitivo de partidos y la ciudadanización de las votaciones, que son características fundamentales de los sistemas democráticos. Asimismo, esta reforma incluyó: la Incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial; criterios de equidad para el acceso de los partidos a los medios

de comunicación así como al financiamiento público; y la determinación para que ningún partido pudiera contar con más de 300 diputados por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa.

La pluralidad en la Cámara de diputados, a partir de 1997, fue un elemento político de gran relevancia para impulsar los avances en materia de fiscalización. Esto refuerza la hipótesis de que los avances democráticos influyen positivamente en la rendición de cuentas y en la fiscalización de los recursos públicos, lo que a su vez, como quedará establecido en los siguientes capítulos, genera un círculo virtuoso al coadyuvar a la realización de elecciones imparciales y competitivas y por tanto, al fortalecimiento del sistema democrático.

Entre los aspectos que deben promoverse destaca la reelección consecutiva de los diputados para establecer un compromiso directo con la ciudadanía y que ésta pueda exigirles una estricta rendición de cuentas, tanto en su desempeño como legisladores, como en su función fiscalizadora sobre el uso de los recursos públicos. Esto promovería la rendición vertical de cuentas.

Capítulo V. Avances Recientes de la Fiscalización en México: La Auditoría Superior de la Federación

La transición de México hacia un sistema democrático y plural ha permitido y promovido la expresión ciudadana, que demanda una lucha frontal contra la corrupción. Debido a los años de gobierno autoritario y al exacerbado presidencialismo se generó una falta de confianza hacia la mayoría de las acciones de gobierno durante los últimos sexenios, y que fueron percibidas como empleo discrecional de los ingresos, los recursos, las facultades y el patrimonio público, a través del gasto.

Las reformas constitucionales de fiscalización de 1999, la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) crearon las condiciones legales para establecer en el país un sistema más avanzado de rendición de cuentas y de su fiscalización; sin embargo, eso no ha sido suficiente para erradicar la corrupción.

Además del Gobierno Federal y de su sector paraestatal, en la LFSF se amplió el universo legal de la fiscalización gubernamental, de conformidad con lo previsto en su artículo 4., hacia aquellos entes públicos federales que la propia norma constitucional reconoció como autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, los demás de derecho público definidos como de carácter federal autónomos, así como los propios órganos jurisdiccionales que determinan leyes específicas y las demás entidades fiscalizadas descritas por dicha ley.

La reforma jurídica impulsada por el Congreso de la Unión en la LFSF definió que la fiscalización superior abarcara a los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal con sus sectores paraestatal y paramunicipal), así como a los ciudadanos y a los grupos social y privado que por cualquier forma o medio, participan, administran, manejan, intervienen, reciba, recaudan, o ejercen recursos públicos federales.

Cabe señalar que esta reforma constitucional no viola el pacto federal previsto en nuestra Carta Magna, ya que en el artículo 33 de la propia LFSF se establece que respetando la soberanía de esos niveles de gobierno, la ASF propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas locales, sujetos a la forma y a los términos de los convenios que acuerden ambas instancias. Así, los congresos locales, en pleno ejercicio de las atribuciones de fiscalización que les confiere nuestra ley suprema, deberán colaborar en la verificación de la aplicación correcta, eficaz, eficiente y con economía de los recursos públicos federales transferidos a dichos niveles de gobierno.

La administración de la función pública, la impartición de la justicia, la procuración de la seguridad individual y colectiva, la promoción económica, el desarrollo social, la ejecución de obras de infraestructura y el suministro de bienes y servicios públicos son tareas básicas gubernamentales que los sectores social y privado perciben como poco transparentes y en muchos casos como deshonestas. Los ciudadanos contribuyen con los ingresos fiscales y demandan mecanismos de representación legítimos y adecuados que fiscalicen con claridad y transparencia el ejercicio del gasto y el uso de las facultades gubernamentales.

Como se ha comentado, una pieza clave en el control que ejerce el Poder Legislativo sobre la gestión gubernamental es la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Ésta

constituye el brazo técnico fiscalizador de la Cámara de Diputados para evaluar la gestión pública federal e informar de ello a la propia Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia.

1. Antecedentes y alcances

Con las reformas del año 2000, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) pasó a ser la última instancia de revisión y auditoría de los recursos federales; apoya en la tarea de fiscalización a la Cámara de Diputados, que revisa los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales por parte de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares. Es decir, es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se apega a la legalidad y si se manejan con honestidad y transparencia. Para tal efecto, la ASF realiza auditorías a todas las dependencias públicas federales, entidades y municipios, organismos autónomos y particulares que ejerzan recursos federales en sus programas de trabajo.

Los antecedentes de esta reforma inician el 28 de noviembre de 1995, cuando el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la iniciativa de decreto para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos se señalaba la necesidad de avanzar en las reformas del gobierno y respetar e impulsar toda iniciativa para fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo, con el principio democrático fundamental y elemento esencial de todo Estado de Derecho, el control de un poder por otro. La iniciativa se orientó a promover una reforma profunda de los órganos de control externo e interno de la gestión pública, atendiendo al equilibrio adecuado de los Poderes de la Unión y dentro de los avances y transformaciones de los órganos de fiscalización en el mundo.

Partiendo de esta iniciativa, desde el inicio de la LVII Legislatura en septiembre de 1997, se comenzaron a discutir los alcances y limitaciones del órgano de fiscalización del Poder Legislativo. La pluralidad en la Cámara propició un amplio debate para que el 15 de diciembre de 1998 se aprobara por el Pleno de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la creación de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con el propósito de fortalecer sus funciones de auditoría, control y evaluación. El Dictamen de Decreto publicado el 30 de junio de 1999, modificó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estableció los respectivos artículos transitorios para su entrada en vigor. De acuerdo con éstos, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación iniciaría sus funciones el primero de enero del año 2000, y la revisión conforme a este nuevo ordenamiento constitucional se haría a partir de la Cuenta Pública de 2001.

De esta manera, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 2000, dio origen a partir del Primero de enero de 2001 a la Auditoría Superior de la Federación. Esta ley le otorgó a la ASF, mayores y más amplias facultades y atribuciones que garantizan su eficacia y eficiencia, tales como la independencia técnica respecto de los entes fiscalizados, la autonomía de gestión, la sujeción del nuevo órgano a la Constitución y a la ley, la mayor oportunidad en la realización de sus revisiones y en la presentación de sus observaciones y recomendaciones; así como la facultad de determinar daños y perjuicios,

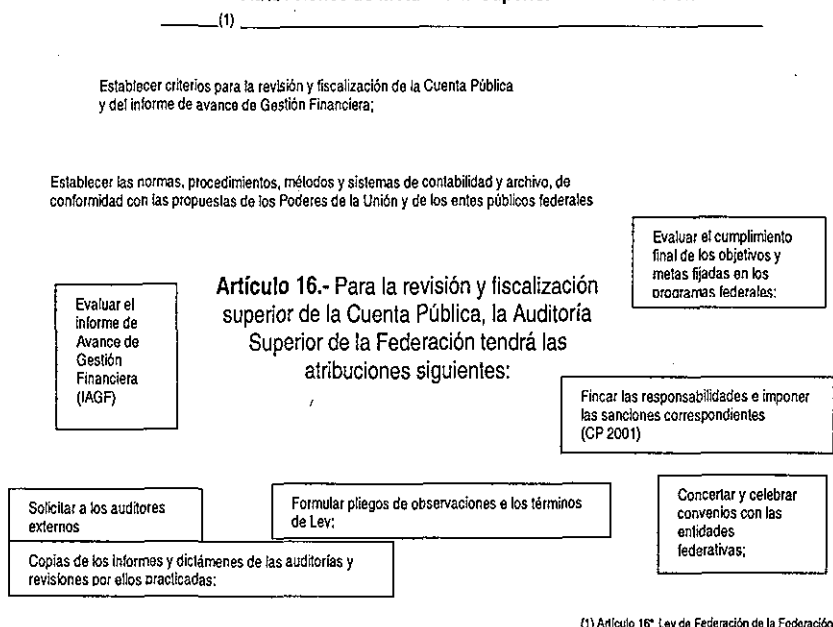
presentar querellas o denuncias, fincar responsabilidades y entregar informes de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados (ver figura V.1).

El nuevo órgano fiscalizador tiene como funciones últimas las de revisión del grado en que las operaciones financieras y la información relativa se ajustan a la normatividad aplicable, las de verificación de que las operaciones se hayan efectuado con la debida economía, eficacia y eficiencia, y las de realizar auditorías de las operaciones realizadas por el Ejecutivo para detectar posibles irregularidades.

Como se puede observar en la figura V.1, la institución se fortaleció, al contar ahora con facultades efectivas y plenas de revisión y fiscalización, superiores a la limitada atribución anterior de verificación del ingreso y del egreso. El objetivo es que cumpla un cometido de evaluación integral del desempeño de la gestión pública, con autonomía en su funcionamiento.

Figura V.1

Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación



(1) Artículo 16° Ley de Federación de la Federación

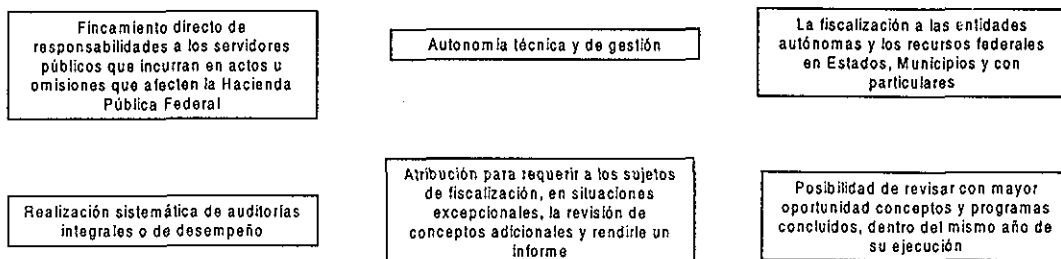
Por otra parte, en la figura V.2 se presentan los cambios más importantes, que de hecho marcan la diferencia entre la antigua Contaduría Mayor y la nueva entidad de fiscalización superior; entre los cambios destacan los siguientes:

- Autonomía técnica y de gestión.
- El Informe de Resultados adquiere carácter público, una vez que se entrega a la Cámara de Diputados.
- Se le faculta para fincar responsabilidades directamente.
- Se precisa en la constitución que los órganos autónomos pueden ser fiscalizados por la nueva entidad y los estados y municipios, en lo que respecta a los recursos federales.
- Se privilegia la realización de auditorías de desempeño.

Figura V. 2

FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

El 30 de julio de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que da origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a la que fortalece y otorga nuevas facultades; y el 30 de diciembre de 2000 entra en vigor su ley reglamentaria: La Ley de Fiscalización Superior de la Federación.



Además establece:

La reducción del plazo de entrega del Informe de Resultados a la Cámara de Diputados al 31 de marzo del año siguiente al de su presentación

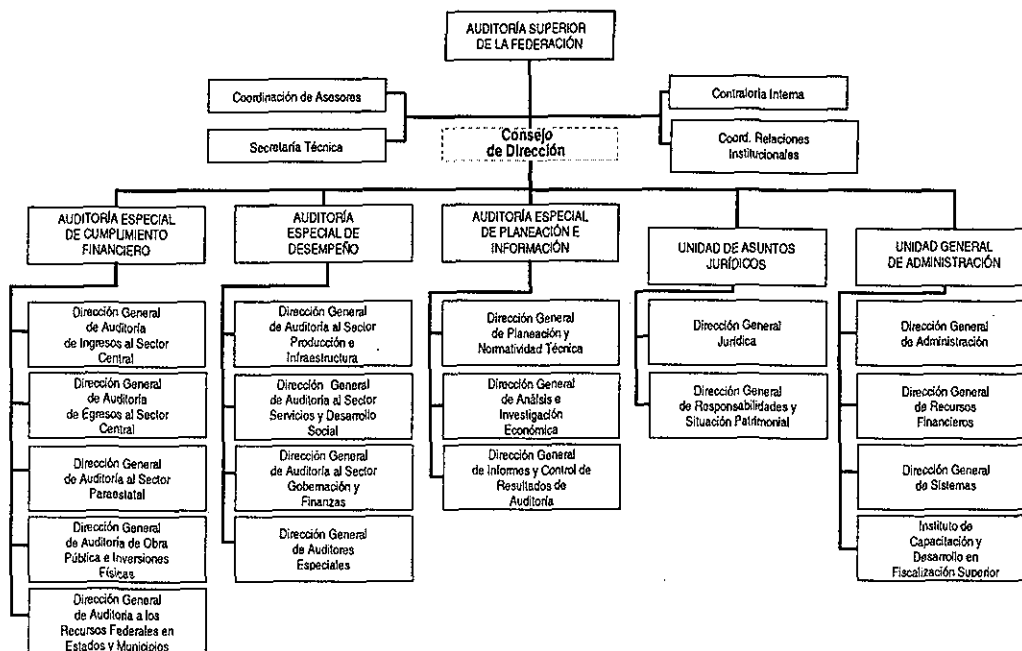
y que a partir del momento de la entrega a los legisladores el informe adquiere carácter público

Los cambios más importantes se enfocan a dar autonomía a la ASF para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función; a su autonomía técnica, que le permite participar en proyectos para normar el control de los procesos de gestión del Estado; a su amplia labor de análisis de información adicional a la Cuenta Pública; así como a la planeación de plazos más cortos en las etapas de revisión para lograr mayor oportunidad y fortalecer la fiscalización de recursos federales en manos de entidades federativas y municipios y; a la ampliación de sus facultades para sancionar directamente a los infractores.

La autonomía técnica y de gestión es fundamental para el correcto desempeño de la función fiscalizadora. Esta autonomía significa que el titular de la entidad de fiscalización cuenta con toda la libertad y responsabilidad para determinar los recursos internos necesarios de la entidad, tanto humanos como materiales y consecuentemente presupuestales, a fin de mejorar la profundidad, la calidad y la utilidad de sus intervenciones. Tal responsabilidad lleva implícita la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con evidentes o velados fines partidistas, políticos o económicos.

La estructura orgánica también se fortaleció (ver figura V.3); destaca la integración de un Consejo Directivo y la creación de tres auditorías especiales: de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información. Asimismo se conformaron dos unidades, la administrativa y la de asuntos jurídicos. Esta nueva estructura corresponde a las nuevas atribuciones de la ASF.

Figura V.3
Estructura Orgánica



2. Funciones y atribuciones

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), la ASF, para el mejor desempeño de sus funciones, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

1. De verificación.
2. Informativas.
3. De auditoría.
4. De normatividad.
5. De relaciones institucionales.
6. De responsabilidades y sanciones.

1. De verificación:

- Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.
- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- Verificar que las entidades fiscalizadoras que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido, recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los

egresos, con cargo a las partidas correspondientes y respetando a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias.
- Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.

2. Informativas:

- Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones.
- Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes.
- Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva incurriendo en responsabilidad por violación a los artículos 27,28 y 80, fracción III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.
- Revisión de situaciones excepcionales, requiriendo a las entidades fiscalizadas procedan a revisar conceptos específicos y a rendir un informe en un plazo de 75 días.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Se entenderá por situaciones excepcionales aquéllas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Un daño patrimonial que afecte a la 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.
- b) Hechos de corrupción determinados por autoridad competente.
- c) La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía.
- d) El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad.
- e) El desabasto de productos de primera necesidad.

La Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, la revisión de conceptos específicos vinculados de manera directa con las denuncias presentadas.

La entidad rendirá a la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá de 75 días, un Informe de Resultado y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto.

3. De auditoría:

- Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- Investigar en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.
- Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

4. De normatividad:

- Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos que establezca la Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del Ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan

la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales con autonomía derivada de la Constitución.

5. De relaciones institucionales:

- Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto del proyecto de ley.
- Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos.
- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones.

6. De responsabilidades y sanciones:

- Formular pliegos de observaciones.
- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar responsabilidades resarcitorias.
- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como la condonación total o parcial de multas.

3. Planeación de las auditorías

Metodología y Criterios de Selección

Las auditorías tienen como objetivo el de analizar y verificar si los entes públicos:

1. Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
2. Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
3. Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas y;

4. Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley.

Dado el amplio universo de entes que están sujetos a la acción fiscalizadora de la ASF, ésta utiliza un riguroso esquema metodológico a fin de determinar su Programa de Auditorías, el cual, de manera simplificada, considera los siguientes procesos.

La planeación-programación genérica parte de un enfoque macroeconómico, presupuestal, financiero y programático que permite seleccionar en la Administración Pública Federal, los sectores, ramos, funciones, subfunciones, programas especiales y actividades institucionales que se consideran estratégicas y prioritarias. Los insumos para la realización de este proceso son el Plan Nacional de Desarrollo, sus 31 programas sectoriales, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, los Programas Operativos Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, entre otros.

A partir del enfoque señalado se analiza y se vincula la información y se seleccionan los programas sectoriales establecidos en la Nueva Estructura Programática (NEP), que hayan tenido un mayor impacto en el ejercicio del presupuesto (para el caso de 1999 se seleccionaron los que representaron el 97.0% del gasto neto total ejercido por el Sector Público Presupuestario); igualmente se identifican las funciones, subfunciones, programas especiales y actividades institucionales más relevantes por ser auditadas en virtud de su trascendencia social y económica y del monto de los recursos empleados en su ejecución.

El siguiente proceso es el de la planeación-programación específica, el cual consiste en identificar a los entes públicos que por los resultados alcanzados en su gestión, sean susceptibles de ser auditados.

Este proceso utiliza diversos insumos, entre los cuales destacan:

1. El informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que muestra los principales resultados que se alcanzaron en materia del ejercicio presupuestal, programático y financiero por parte del Sector Público Presupuestario, en comparación con los objetivos y metas aprobados por el Poder Legislativo; y el cumplimiento normativo que observaron las entidades y dependencias en presupuesto en el ejercicio fiscal en cuestión, de conformidad con los términos del artículo 3º, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2. Los resultados de auditorías anteriormente realizadas, ya que proporcionan importante información sobre el tipo de problemática que se presentó en un ente y da elementos para decantar los problemas que observa mediante la atención y solventación que realiza a las recomendaciones y observaciones determinadas por este órgano fiscalizador.
3. Los indicios de deficiencias o irregularidades publicados o comentados a través de los distintos medios de comunicación, y que pueden estar referidos a su área, función, subfunción, programa, actividad, proyecto, capítulo de gasto, concepto, partida, cuenta y subcuenta patrimonial, entre otros aspectos, son insumos que se toman en cuenta para ser evaluados y en su caso para definir las auditorías que se incorporaran al programa anual.

Los principales criterios que se utilizan para precisar de manera específica cuáles entes de la Administración Pública Federal se van a auditar, qué temas o conceptos se van a elegir y qué tipo de auditorías se han de aplicar son los siguientes:

1. De Interés Camaral

Atiende las recomendaciones e instrucciones formuladas por los diputados en el Dictamen y Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, mismos que para su elaboración consideran el Informe Previo que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda; se refiere también a los pronunciamientos específicos planteados en las sesiones de la H. Cámara de Diputados, en especial los presentados en las sesiones de las diversas comisiones que integran el trabajo legislativo y muy en particular las efectuadas en el seno de las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda; y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y por último, este criterio también toma en cuenta los señalamientos y mandatos que los legisladores manifiestan en el Dictamen Aprobatorio de la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos, así como las recomendaciones e instrucciones determinadas por la Comisión de Vigilancia de este órgano fiscalizador.

Conviene señalar que si bien este criterio ha tenido a la fecha un peso específico significativo en la formulación del Programa de Auditorías, en los últimos años la definición del Programa se ha realizado básicamente a partir de los procesos metodológicos ya mencionados y con base en los criterios técnicos que a continuación se enumeran.

2. De Evaluación Financiera, Programática y Presupuestal

Consiste en estudiar, evaluar y obtener indicios de auditoría a partir de los estados analíticos de ingresos y del estado presupuestario de egresos, del ejercicio programático del gasto, y de los estados financieros dictaminados de las entidades paraestatales que se presentan en la Cuenta Pública.

3. De Importancia Relativa de la Acción Institucional

Con base en el resultado de la ponderación cualitativa y cuantitativa que se obtiene al evaluar las actividades institucionales, los proyectos, las áreas, las entidades, las dependencias, entre otras, se definen las auditorías por realizar y los entes seleccionados, dando un peso relativo mayor a aquellos que hayan ejercido más gasto, presenten importantes variaciones respecto de lo autorizado y participen con mayor grado en las tareas definidas como prioritarias.

4. Frecuencia de la Revisión

Se refiere al análisis del registro estadístico correspondiente a la cantidad de auditorías que se hayan realizado en el ente por auditar, las características de las mismas, las áreas involucradas y los tiempos de ejecución.

Además de los insumos y criterios ya mencionados, existen dos limitantes que afectan la determinación del Programa de Auditoría: el número de técnicos que integran la fuerza de trabajo de la ASF y los recursos presupuestales autorizados para la

contratación de despachos que apoyen el desarrollo de las revisiones; ambos aspectos determinan el tamaño del programa y el alcance del mismo.

Por otra parte, para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Convenios de Coordinación entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los H. Congresos locales para realizar el seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con los órganos técnicos de los congresos locales, selecciona diversas revisiones a la asignación y ejercicio de dichos recursos; todo ello, en observancia y respeto a la autonomía del órgano técnico del Congreso de cada entidad federativa y a la soberanía de éstas.

Dicha selección se realiza considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipios, así como las solicitudes de revisión planteadas por los diputados federales.

Con la metodología y los elementos de selección descritos se conforma el programa de auditorías, mismo que contiene la cédula de propuesta individual por cada auditoría, en la cual se consignan, además del título de la revisión y el tipo de auditoría, los objetivos de la misma y el criterio de selección. Este Programa se somete a la consideración de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Es de hacer notar que con la finalidad de enriquecer la formulación del Programa de Auditorías, la ASF ha firmado acuerdos de intercambio de información con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y con los Órganos de Fiscalización Superior de entidades federativas. En el primer caso el propósito es aumentar la colaboración institucional que permita cubrir un mayor número de instancias administrativas fiscalizadoras sin duplicar esfuerzos y, por ende, reducir el costo de las tareas fiscalizadoras de ambas instituciones; mientras que con el segundo se busca coordinar esfuerzos en la fiscalización de los recursos vinculados al Ramo 33.

4. Objetivos y desarrollo de las auditorías

Para efectuar las revisiones autorizadas por la Comisión de Vigilancia, incluidas en el Programa de Auditorías, la ASF, una vez que haya notificado a los entes públicos su inclusión en el mismo, apertura la revisión y determina los procedimientos y pruebas de auditoría que se habrán de aplicar a través de la práctica de diversos tipos de auditoría, las cuales, de acuerdo con su objetivo, se clasifican genéricamente en dos grandes grupos: de desempeño y de regularidad. Las auditorías que integran las de regularidad corresponden a las especiales, las financieras y de cumplimiento, las de obra pública e inversión física y las de sistemas. Al mismo tiempo realiza acciones de coordinación con las Contadurías Mayores de Hacienda de los congresos locales para verificar la aplicación de los recursos asignados y ejercidos mediante el Ramo 33 en las entidades federativas y municipios.

También como parte de su gestión operativa, la Auditoría Superior de la Federación realiza diversas actividades de seguimiento respecto de la atención a las observaciones

determinadas y acciones promovidas sobre los resultados de las auditorías realizadas a ejercicios anteriores.

Los objetivos y descripción de las auditorías, evaluaciones y acciones relacionadas se enuncian a continuación:

1) Auditorías de Desempeño

En términos generales, estas revisiones realizan un examen sistemático, interdisciplinario, propositivo y comparativo de las actividades gubernamentales, tanto en el ámbito institucional como sectorial. Las revisiones pueden ser de un programa, de una política pública, de un área funcional de una entidad, dependencia u organismo e incluso de un proyecto.

Los criterios de evaluación que utiliza son los de economía, eficacia, eficiencia e impacto social, con el propósito de conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos y metas, si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito de su misión, y si se elaboraron los indicadores de gestión para evaluar su desempeño. Se evalúa también si el ejercicio de los recursos presupuestales dio como resultado el cabal cumplimiento de las metas expresadas en dichos indicadores y en qué grado y forma se cumplieron los objetivos institucionales del ente auditado.

El propósito de este tipo de auditorías es el de promover una gestión gubernamental más responsable, honrada y productiva, fomentar la mejor rendición de cuentas, adoptar las mejores prácticas de trabajo en el sector público y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos. De esta manera se proporciona a la Cámara de Diputados una evaluación cuantitativa y cualitativa del desempeño de los entes auditados con la información, observaciones y recomendaciones necesarias para elevar la calidad del desempeño gubernamental.

2) Auditorías de Regularidad

Este tipo de auditorías consisten principalmente en verificar si los entes públicos realizaron sus operaciones de acuerdo con el marco normativo que regula su operación. Por la naturaleza del objeto de revisión, éstas pueden ser:

a) Especiales

Su objetivo consiste principalmente en revisar, los procedimientos y acciones de la Administración Pública Federal para la desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos. También analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo a estas entidades, la canalización de recursos vía subsidios y transferencias y el otorgamiento de permisos o concesiones para el desarrollo de programas y proyectos prioritarios del Gobierno Federal.

Con estas revisiones se busca constatar el cumplimiento de los objetivos y el grado de eficiencia y eficacia alcanzado, de conformidad con la normatividad aplicable y las condiciones establecidas para cada caso en particular.

El enfoque de este tipo de revisión es múltiple y puede asumir la forma de auditoría de procedimientos, de sistemas, programáticas, de legalidad, financiera, o bien, ocuparse de aspectos o proyectos específicos.

b) Financieras y de Cumplimiento

b.1.) De Ingresos al Sector Central

Su objetivo consiste en constatar la forma y términos en que los ingresos recaudados y los financiamientos contratados fueron administrados por los entes públicos y verificar que se obtuvieron conforme a las disposiciones legales. De manera particular, se verifica que las contribuciones por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, así como sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización, se recaudaron y registraron en la forma y términos establecidos por la normatividad y se presentaron correctamente en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; asimismo, que los ingresos contratados por medio de financiamientos se calcularon, registraron y autorizaron de acuerdo con la legislación vigente.

b.2.) De Egresos al Sector Central

Su objetivo es revisar que los recursos presupuestarios autorizados en el Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación a los Poderes de la Unión y órganos autónomos, se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas; que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes; que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes y que se registraron con base en los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental y el Clasificador por Objeto del Gasto.

Los principales procedimientos para llevar a cabo este tipo de auditorías consisten en realizar el estudio y evaluación del control interno establecido en las unidades administrativas auditadas y en aplicar las pruebas de cumplimiento necesarias con el propósito de determinar el alcance, oportunidad y profundidad de la revisión. Se verifica que las modificaciones presupuestales se encuentren respaldadas en oficios de afectación autorizados y registrados. Asimismo, se verifica si el gasto se efectuó atendiendo a los principios de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas correspondientes, así como que las adjudicaciones de bienes y servicios se hayan ajustado a las disposiciones normativas vigentes.

Se llevan a cabo verificaciones físicas de los bienes adquiridos con objeto de comprobar la autenticidad de los activos y se constata documentalmente que los servicios contratados fueron recibidos; en su caso, se efectúan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios, para confirmar que las operaciones corresponden a las reportadas por los entes auditados.

Se verifica si las operaciones se registraron con base en los lineamientos establecidos en el Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Egresos emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como si todas las operaciones se sustentan con la documentación justificativa y comprobatoria, la cual debe reunir los requisitos legales y normativos.

b.3) Al Sector Paraestatal

Su propósito consiste en revisar rubros de los estados financieros de las entidades, tanto del balance como el estado de resultados; respecto de sus presupuestos, su autorización original, sus modificaciones, sobreejercicios y economías generadas, así como su vinculación con los resultados y el patrimonio de las propias entidades.

En lo que se refiere a sus operaciones, se verifica si se realizaron conforme a los ordenamientos legales y a la normatividad aplicable.

De manera genérica, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados; si las transferencias se registraron adecuadamente; y si se utilizaron para los fines que fueron autorizadas. En lo que respecta a los egresos, se revisa si están justificados y comprobados, así como el grado de eficiencia con que fueron aplicados.

En relación con las cuentas de balance, principalmente se verifica la existencia de los activos y su registro correcto y si los pasivos reflejan las obligaciones reales a cargo de la entidad.

c) De Obra Pública e Inversión Física

Su objetivo es verificar si las obras públicas ejecutadas para o por los entes del sector público federal estuvieron soportadas presupuestalmente y si su ejercicio fue correcto; si existieron los estudios y proyectos respectivos y si éstos fueron autorizados; si la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica; si los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y si coinciden con los precios autorizados (unitarios y extraordinarios); asimismo, si la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras se realizó de acuerdo con lo previsto.

Para llevar a cabo lo anterior, se realizan inspecciones físicas, pruebas técnicas y trabajos denominados de gabinete.

d) De Sistemas

Su objetivo consiste en evaluar los procedimientos y sistemas autorizados o utilizados por el ente público, con la finalidad de verificar si son adecuados en su diseño y operación, identificar atributos básicos de control interno y, en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas.

Para practicar este tipo de auditorías se analizan, entre otros aspectos: los objetivos, políticas y procedimientos; se selecciona el procedimiento o sistema a revisar; se definen y aplican los procedimientos de verificación; se identifican las deficiencias y los atributos básicos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento del sistema a fin de evaluar su operación correcta.

3. Auditorías al Ramo 33

El objetivo de estas acciones consiste en que los órganos técnicos de los Congresos locales verifiquen y evalúen si los recursos públicos federales recibidos a través del

Ramo 33 en las entidades federativas y los municipios se ejercen de conformidad con la legislación y normatividad que regula su operación y gestión.

El mecanismo que formaliza tal cometido se establece en los Convenios de Coordinación suscritos entre la entidad de fiscalización superior de la Federación y los órganos técnicos de los Congresos locales, en representación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y los H. Congresos estatales.

4. Evaluaciones de Seguimiento sobre la Atención de las Observaciones y Acciones Promovidas

El objetivo de las actividades de seguimiento de las observaciones y acciones determinadas por la ASF en las auditorías realizadas a los entes públicos revisados, consiste en verificar que se preste la atención debida a tales observaciones, a fin de que se fortalezca el control interno y, en su caso, se promueva el fincamiento de las responsabilidades ante las instancias correspondientes.

Los procedimientos que se aplican para realizar las evaluaciones sobre la atención de las recomendaciones y observaciones se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan los entes auditados y en la verificación de las medidas instrumentadas para atender lo observado.

Para tal fin, se realizan reuniones de seguimiento con los servidores públicos del ente auditado y se establecen compromisos concretos para ser cumplidos dentro de los plazos establecidos.

Por lo que respecta a las observaciones y recomendaciones determinadas por los órganos técnicos de los Congresos Locales, se sugiere a dichas instancias de control realizar el seguimiento correspondiente y la Auditoría Superior de la Federación promueve el fincamiento de Pliegos de Observaciones, en los casos en que se presume un desvío de recursos federales.

Como ya se mencionó, un aspecto de gran relevancia es la posibilidad de realizar auditorías en situaciones de excepción. Esta nueva atribución es de gran importancia para la institución, ya que permite fiscalizar a dependencias o entidades, recursos o programas específicos, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o se presuma que el manejo, la custodia o la aplicación de los recursos públicos federales es irregular o existe desvío de ellos.

En la Constitución, artículo 79, fracción I, tercer párrafo, se prevé una revisión ex ante con base en los informes y a partir de ellos, y extraordinariamente podrán hacer inspecciones, verificaciones, constataciones a partir de investigaciones provenientes de denuncias o quejas que surgieran de cualquier instancia y que den lugar precisamente a la posibilidad de una acción fiscalizadora específica durante la gestión.

Esta atribución, conjuntamente con la autonomía técnica y de gestión, sobresale por el impacto que tendrá en el correcto desempeño de la ASF, ya que es fundamental contar con bases técnicas para la ejecución de las revisiones, por ejemplo, realizarlas en el momento preciso en que se están cometiendo las irregularidades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5. Alcances y características de la fiscalización

Sujetos de fiscalización

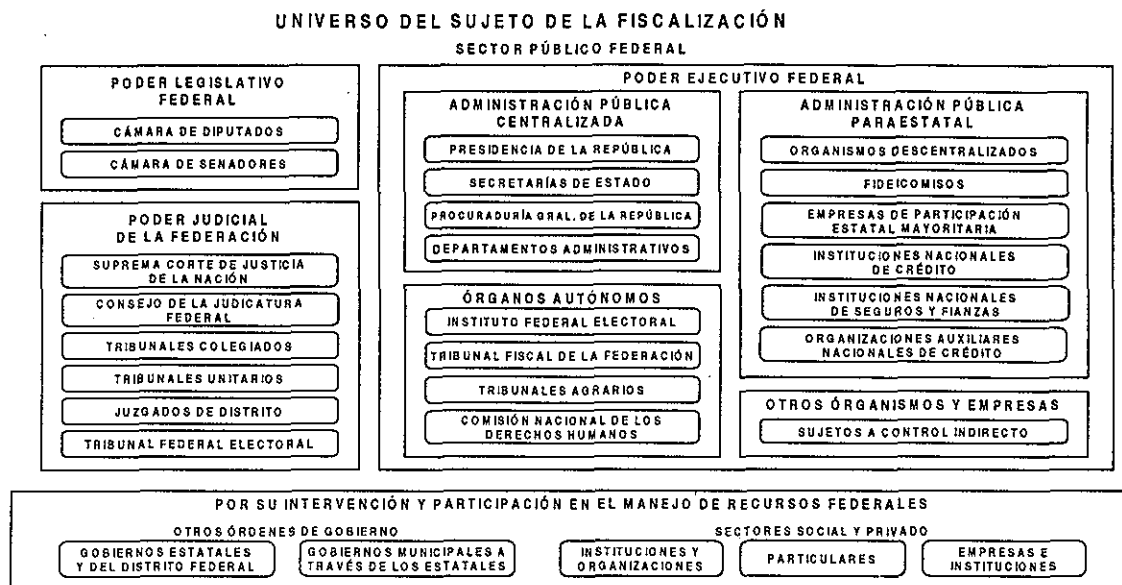
Son sujetos de fiscalización superior los Poderes de la Unión, los entes federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, es decir, toda institución o individuo que reciba recursos federales (ver figura V.4).

Por tanto, se amplía el universo de fiscalización; además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la nueva entidad está facultada para auditar las transferencias federales destinadas a los gobiernos estatales y municipales, así como a entidades autónomas y a toda persona física o moral que ejerza o administre recursos federales (artículos 4,16 y 33 de la LFSF). Lo anterior significa un avance importante en materia de fiscalización toda vez que la antigua Contaduría Mayor no estaba facultada para fiscalizar organismos autónomos y su intervención en estados y municipios era limitada.

Destaca en la figura V.4 que tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados pueden ser fiscalizadas por la ASF. Esto significa un mayor control sobre el mismo poder al que está adscrita la entidad de fiscalización superior de la Federación. Asimismo, se observa que el Poder Judicial de la Federación también está sujeto a ser fiscalizado por este órgano de control. En términos de la rendición de cuentas horizontal lo anterior es un gran avance, pues significa que los poderes se pueden "vigilar" unos a otros, lo que promueve la lucha contra la impunidad y el uso inadecuado de los recursos públicos.

Es claro que la ASF se fortaleció con facultades y atribuciones que garantizan su eficacia y eficiencia, tales como la independencia técnica respecto de los entes fiscalizados; la autonomía de gestión; la sujeción del nuevo órgano a la Constitución y a la ley; la mayor oportunidad en la realización de sus revisiones y en la presentación de sus observaciones y recomendaciones; así como la facultad de determinar daños y perjuicios, presentar querrelas o denuncias, fincar responsabilidades y entregar informes de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

Figura V. 4



Informes

Para informar de los resultados de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la ASF rinde anualmente a la Cámara de Diputados el Informe Previo, el Informe de Resultados y el Informe de Avance de la Gestión Financiera (IAGF).

Informe previo

Es fundamentalmente el examen preliminar de la información contable financiera, presupuestaria y económica contenida en las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Distrito Federal (de ésta última entidad federativa sólo en materia de deuda pública), de conformidad con el artículo 3º, fracción II, inciso a, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, aplicable hasta la revisión de la Cuenta Pública de 2000 la cual contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

- 1) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental.
- 2) Los resultados de la gestión financiera.
- 3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.
- 4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
- 5) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.

6) El análisis de las desviaciones presupuestales.

La Auditoría Superior de la Federación debe presentar el Informe Previo a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. La primera Comisión, con base en el Informe Previo, emite un dictamen que se somete a discusión del Pleno de la Cámara de Diputados. El debate suele realizarse en los meses de noviembre o diciembre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública; aprobado el dictamen y las conclusiones de la revisión, se emite el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal correspondiente, el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

Propósitos Fundamentales:

- 1) Arrojar indicios sobre las auditorías a realizar por la Auditoría Superior de la Federación.
- 2) Proporcionar a los diputados elementos para su análisis y estudios legislativos.
- 3) Apuntar criterios para orientar los debates parlamentarios y los cuestionamientos a los servidores públicos responsables del manejo de los recursos, en sus comparecencias ante la Cámara de Diputados.

Informe de resultados

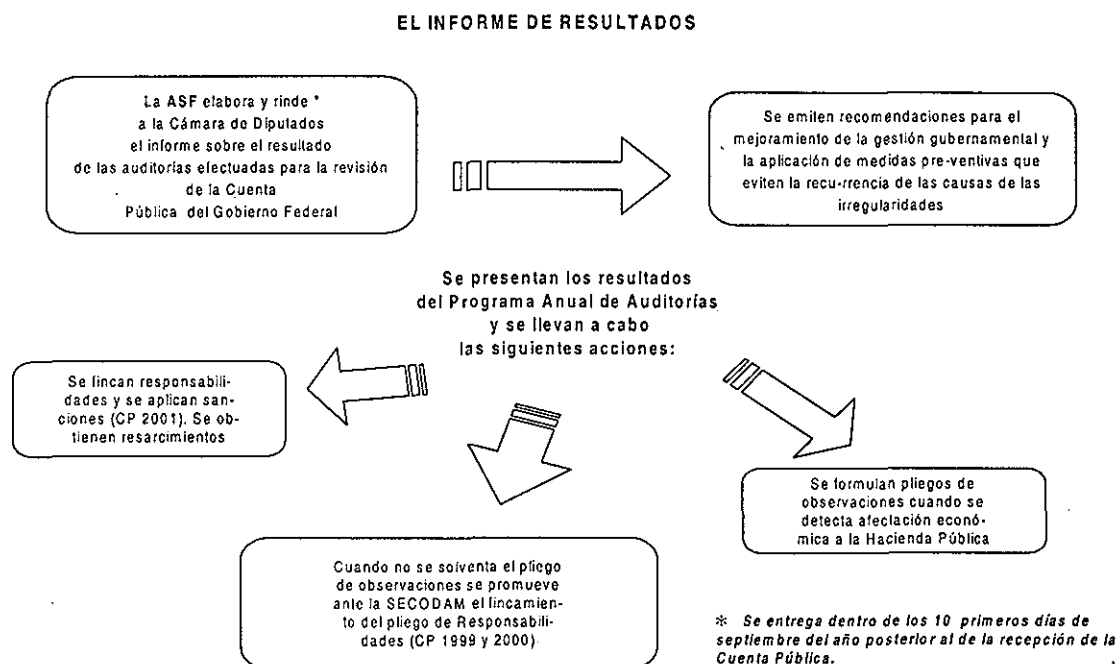
En el Informe de Resultados, la ASF expone los resultados del Programa Anual de Auditorías de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y, en su caso, se emiten las recomendaciones para el mejoramiento de la gestión gubernamental y la aplicación de medidas preventivas que eviten la recurrencia de las causas de las irregularidades que se hubieren detectado en las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a los Poderes de la Unión y entes públicos federales.

El Informe de Resultados es complementario del Informe Previo, y se presenta a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública. Sin embargo, con motivo de las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, y de acuerdo con el artículo 30 de la LFSF, a partir del informe correspondiente a la Cuenta Pública del 2001, se deberá entregar a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, el cual deberá incluir las siguientes apartados (ver figura V. 5):

- Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública.
- Fiscalización y verificación del cumplimiento de objetivos y metas de los programas.
- Cumplimiento de los Principios de Contabilidad Gubernamental y de las disposiciones legales correspondientes.
- Los resultados de la gestión financiera.

- Comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Análisis de las desviaciones presupuestales, en su caso.
- Comentarios y observaciones de los auditados.

Figura V. 5



Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF)

Es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto respectivo. El IAGF incluye los resultados físicos y financieros de los programas, por el período comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Este informe es consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Auditoría Superior de la Federación sólo podrá realizar auditorías a los procesos reportados como concluidos, y por tanto, realizará las observaciones que procedan en cada caso, para lo cual los Poderes de la Unión y los entes públicos federales dispondrán de 45 días para formular los comentarios que procedan, mismos que se integrarán en el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente. Las observaciones deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación del IAGF.

Figura V. 6

EL INFORME DE AVANCE DE GESTIÓN FINANCIERA

SE CONOCERAN CON OPORTUNIDAD LOS RESULTADOS FÍSICO Y FINANCIEROS QUE GUARDAN LOS PROGRAMAS FEDERALES POR EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1° DE ENERO AL 30 DE JUNIO DEL EJERCICIO FISCAL EN CURSO

ENTREGA DEL INFORME A MÁS TARDAR EL 31 DE AGOSTO POR PARTE DE LOS PODERES DE LA UNIÓN Y DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES

CONTENIDO DEL IAGF:

- FLUJO CONTABLE DE INGRESOS Y EGRESOS
- AVANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS CON BASE EN INDICADORES ESTRATÉGICOS APROBADOS Y PRESUPUESTADOS, Y
- PROCESOS CONCLUIDOS

LA ASF SÓLO PODRÁ REALIZAR AUDITORÍAS A LOS PROCESOS REPORTADOS COMO CONCLUIDOS EN EL IAGF Y, POR TANTO, EMITIR LAS OBSERVACIONES QUE PROCEDAN EN CADA CASO, PARA LO CUAL LOS PODERES DE LA UNIÓN Y LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES DISPONDRÁN DE 45 DÍAS PARA FORMULAR LOS COMENTARIOS QUE PROCEDAN, MISMOS QUE SE INTEGRARÁN EN EL INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA CORRESPONDIENTE

Por otra parte, la importancia del IAGF radica en que brinda la oportunidad de revisar el avance físico y financiero que guardan los programas federales. El Informe de Avance de la Gestión Financiera (ver figura V.6) contiene todos los datos pertinentes para explicar el destino de los recursos federales aplicados en el primer semestre del ejercicio fiscal en curso, tales como:

- Flujo contable de ingresos y egresos;
- Avance del cumplimiento de los programas con base en indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto; y
- Procesos concluidos.

Acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública

Si como resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la del Gobierno del Distrito Federal (esta última sólo en materia de deuda pública), la ASF detecta y confirma anomalías y deficiencias en la gestión de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, con autonomía derivada de la Constitución, da lugar a que se adopten medidas preventivas y correctivas.

Según el tipo de irregularidad que se determine en la revisión de la Cuenta Pública, la ASF cuenta con los siguientes instrumentos y mecanismos:

Observaciones

- Las observaciones se formularán a los procesos establecidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales reportados en el Informe de Avance de Gestión Financiera; a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como de la revisión de situaciones excepcionales.
- Los Poderes de la Unión y entes públicos federales dentro de un término de 45 días deberán solventar las observaciones.
- Las recomendaciones se formulan con una serie de proposiciones o sugerencias, a efecto de que superen diversas deficiencias de carácter programático, de sistemas de planeación, financieras, legales y de ejecución de obras.

Pliegos de Observaciones

Los pliegos de observaciones se fincan cuando se ha determinado un daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Si no son solventados dentro del plazo señalado, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, se aplicarán las sanciones pecuniarias correspondientes.

Tipos de Responsabilidad:

- Directa: Son las que se constituyen en primer término a los servidores públicos, personas físicas o morales que hayan ejecutado directamente los actos.
- Subsidiaria: Es la aplicable al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia.
- Solidaria: Corresponde a los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, en los casos que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

Tiene lugar en aquellos casos en que se detecta una posible evasión fiscal por parte de un contribuyente, situación que se hace del conocimiento de la autoridad fiscal, a efecto de que se le practique una auditoría directa, para determinar el monto de las contribuciones omitidas.

Oficios de Señalamiento

Se emiten cuando la ASF detecta que el contribuyente incurrió en errores u omisiones en la determinación de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, ocasionando que el Erario Federal deje de percibir el monto total de los ingresos que le correspondan, lo cual se hace del conocimiento de la autoridad fiscal correspondiente,

proporcionando los elementos necesarios para que, en uso de sus atribuciones legales, proceda a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias que pudieran existir.¹

Promoción de Imposición de Sanciones

A través de esta acción, la ASF solicita a la autoridad sancionadora, la aplicación de la sanción que legalmente corresponda al servidor público o particular, quien a través de un acto u omisión infringió una disposición legal o reglamento de carácter administrativo.

La autoridad ante la cual se promueve la imposición de la sanción administrativa, varía según se trate de servidores públicos o particulares.

Denuncia Penal

La ASF, de conformidad con el artículo 79, fracción IV, y 45, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior, está facultada para presentar las denuncias y querellas penales ante la Procuraduría General de la República o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Mediante esta acción la Auditoría Superior de la Federación hace del conocimiento del Ministerio Público Federal la comisión de hechos cometidos por servidores públicos, sobre el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, así como de su desvío; estos hechos pueden constituir un delito.

Sanciones y medidas correctivas de la ASF

Embargo precautorio

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la ASF.

Ejecución de cobros y montos recuperados

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá informar semestralmente a la ASF y a la Comisión correspondiente de la Cámara, de los trámites que hubieren realizado para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado.

¹ Con motivo de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio del 2000, a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001, la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá facultades para determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones pecuniarias respectivas, así como para promover las sanciones administrativas, civiles, políticas y penales correspondientes.

Sanciones en el Incumplimiento de Entrega de Información en Revisiones Excepcionales

Si transcurrido el plazo correspondiente, la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el Informe de Resultado, la ASF procederá a fincar las responsabilidades que correspondan e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Cuando la ASF, además de imponer la sanción respectiva, requiera de nueva cuenta al infractor, para que en un plazo no mayor de 45 días cumpla con la obligación omitida motivo de la sanción y éste incumpla, será sancionado como reincidente, pudiéndosele castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, promovándose, en su caso, la destitución de los responsabilidades ante las autoridades competentes.

6. Coordinación con otros organismos de fiscalización

La participación de la ASF en proyectos de normatividad para la Administración Pública y las nuevas atribuciones que le confiere la ley, le permite coordinarse con otras instancias de control para que su labor sea más objetiva, oportuna y eficaz. Por ejemplo, el 8 de mayo de 2001 se firmó un Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a efecto de coordinar acciones, evitar duplicidades y lograr una labor de fiscalización más efectiva.

En este convenio se sentaron las bases para articular un efectivo sistema de fiscalización sobre las dependencias y entidades de la administración pública, pues constituye un esfuerzo inédito de coordinación entre la máxima instancia de control interno del Poder Ejecutivo y el órgano de control externo del Poder Legislativo. En buena medida la firma del Convenio fue posible debido a la autonomía técnica y de gestión de la ASF, prevista en los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tercero de la Ley de Fiscalización Superior. En el documento quedó establecido el respeto absoluto a la división de Poderes y a las disposiciones legales que norman las atribuciones y facultades de cada uno de los órganos de fiscalización.

El objetivo principal del Convenio es articular un sistema eficaz de fiscalización que promueva la cultura de la rendición de cuentas y combata la ineficiencia administrativa y la corrupción, así como fomentar la transparencia en la aplicación de los recursos públicos. Se dio, de tal forma, un paso importante para trascender los esfuerzos aislados y unilaterales en la fiscalización de los recursos públicos.

En el Convenio destaca que los principales compromisos de la SECODAM son:

- Dar a conocer a la ASF los programas mínimos de auditoría interna que tenga previsto realizar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de coordinar y complementar la realización de las auditorías que realice con motivo de la revisión de la Cuenta Pública.

- Informar, previa solicitud de la ASF, sobre el resultado de las auditorías que haya realizado y que resulte necesario para el cumplimiento de las atribuciones de la ASF.
- En coordinación con la ASF, establecer las medidas administrativas convenientes que permitan constituir en forma expedita las responsabilidades derivadas de los Pliegos de Observaciones y atender oportunamente las recomendaciones formuladas por la propia ASF.
- Para tal efecto la SECODAM recibirá de la ASF copia de las Recomendaciones y Pliegos de Observaciones que con motivo de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal formule a las dependencias o entidades auditadas, con la finalidad de que a través de los respectivos órganos internos de control se les exhorte a prestar la atención oportuna que las mismas requieren y a solventar dichas observaciones en los plazos establecidos o, en su caso, para que se ejerzan las acciones legales procedentes.
- Proporcionar a la ASF la información que ésta le solicite, con excepción de aquella que tenga el carácter de reservada, y hará de su conocimiento las responsabilidades y sanciones administrativas que hubiere impuesto a los servidores públicos.

El compromiso principal de la Auditoría Superior de la Federación es:

- Entregar a la SECODAM la información sobre el resultado de las auditorías, así como la documentación que ésta le solicite para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones con excepción de aquella que tenga carácter de reservada.

También quedó establecido en el Convenio que ambas instancias de fiscalización diseñarán y pondrán en operación sistemas computarizados de acceso remoto para el intercambio de información observando, en todo momento, las disposiciones jurídicas y profesionales relacionadas con la reserva que deben guardar las actuaciones de los dos órganos.

Asimismo, se destacó que la ASF y la SECODAM promoverán, en el ámbito de sus respectivas competencias, que la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera que se rindan a la Cámara de Diputados incluyan indicadores estratégicos que permitan evaluar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas aprobados, así como la verificación del cumplimiento de las metas y objetivos fijados en los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

Las instituciones revisarán sus respectivos Manuales de Normas, Políticas, Guías y Procedimientos de Auditoría, así como los Manuales y Guías de Revisión para la Práctica de Auditorías Especiales, a efecto de buscar uniformarlos y así desarrollar de manera más expedita y eficiente los trabajos de fiscalización. Particular atención se le otorgó al hecho de que, en el ámbito de sus respectivas facultades, ambas dependencias dispondrán las acciones tendientes a unificar los criterios para el fincamiento de las responsabilidades y la aplicación de sanciones.

Quedó asentado también que, a través de sus respectivas áreas de auditoría, la ASF y la SECODAM integrarán grupos de trabajo que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias en la práctica de fiscalización, así como la detección de

requerimientos de capacitación de su personal auditor, con la finalidad de lograr el mejor desempeño de éste en las actividades de control.

7. Nombramiento y remoción del titular de la ASF

Un aspecto relevante en la reforma de 1999 fue el de dotar a la ASF de autonomía funcional y orgánica en el procedimiento de designación de la persona encargada de su desempeño.

El esquema que se aprobó consistió en que el titular fuese nombrado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados (esto corresponde a 2/3 de los asistentes), por un período de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por otro periodo igual. Una vez nombrado, el titular queda dotado de autonomía en su función.

En países como Argentina, Brasil y España, existen órganos colegiados de gobierno o dirección de la entidad de fiscalización superior. Sin embargo la LVII Legislatura consideró que en el caso de México sería mejor un solo titular para que la responsabilidad se individualizara y no se segmentara entre varios la función ejecutiva. En consideración de los casos estudiados y del difícil proceso deliberativo de grupo en una función tan especial como es la fiscalización, se consideró que la mejor instancia era la unipersonal.²

En diciembre de 1998 concluyó el periodo de ocho años del anterior Contador Mayor de Hacienda. Por esta razón, en octubre de ese año, la Comisión de Vigilancia de la LVII Legislatura emitió una convocatoria abierta a profesionistas con un perfil determinado para seleccionar al nuevo titular de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (CMH).

En ese proceso se recibieron 51 currícula de otros tantos interesados, que fueron valorados en primera instancia por una subcomisión de la Comisión de Vigilancia. Después del primer análisis, la subcomisión eligió a 10 aspirantes, que fueron llamados a comparecer ante los integrantes de la misma, en donde presentaron un examen de oposición.

Posteriormente, la subcomisión seleccionó a cinco aspirantes cuya trayectoria fue detenidamente analizada por los integrantes de la Comisión de Vigilancia, instancia que eligió de entre éstos una terna que fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados para su votación.

La elección del Contador Mayor de Hacienda se realizó el 2 de diciembre de 1998. El elegido fue el C.P. Gregorio Guerrero Pozas, con el voto mayoritario de cuatro de las cinco fracciones parlamentarias representadas en la LVII Legislatura, por 340 votos aprobatorios, en una sesión en la que estuvieron presentes 459 diputados (Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, 2 de diciembre de 1998).

Este procedimiento de selección y elección del Contador Mayor de Hacienda, fue un avance importante para la consolidación, legitimidad e independencia de la institución fiscalizadora. Asimismo, fue un gran paso en el ejercicio de la democracia ya que

² La Contaduría Mayor del Distrito Federal está integrada como órgano colegiado con tres titulares y presidencia rotativa.

tradicionalmente la designación del Contador Mayor provenía del titular del Ejecutivo Federal, por la gran influencia que como se comentó anteriormente, éste tenía en los legisladores integrantes de la Cámara. En esta ocasión, todo el proceso de selección y aprobación fue conducido por los diputados.

Inicialmente el C.P. Guerrero Pozas fue electo para ocupar el cargo por ocho años, aunque en la reforma constitucional que fue aprobada a mediados de 1999 y más recientemente en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se estableció que permanecería en el encargo hasta el 31 de diciembre de 2001, y que la Cámara de Diputados podría ratificarlo por una sola ocasión para concluir el periodo de los ocho años. De no ser ratificado, se elegiría por primera vez al Auditor Superior de la Federación para el periodo 2002-2009.

El 29 de noviembre de 2001 la Cámara de Diputados expidió un decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del mismo año, en el cual se determinó no ratificar al Auditor Superior de la Federación y se dio a conocer la convocatoria pública para elegir al nuevo titular de este órgano de fiscalización. La Comisión de Vigilancia fue la encargada de conducir el proceso de elección.³ Se establecieron los requisitos conforme al artículo 73 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se estableció que la elección se efectuaría mediante voto secreto por mayoría calificada del pleno. Se recibieron 65 currícula de otros tantos candidatos, de los cuales se descartó a 44 después del primer análisis. Los 21 restantes fueron entrevistados, y se seleccionó a ocho para conformar la terna finalista.

Como se observa en el cuadro IV. 5 del capítulo IV, la composición de la LVIII Legislatura es tal que una votación por mayoría calificada —esto es, dos terceras partes de los diputados presentes— sólo se logra sumando los votos del PRI y del PAN. Lo anterior implicó que para esta elección se requería que los dos partidos mencionados apoyaran al mismo candidato. Sin embargo, éste no fue el caso. Comentarios directos de algunos diputados señalan que el PRI y el PAN tenían, cada uno, su propio candidato. En el caso del primero era Arturo Peniche Álvarez (ex oficial mayor de la SECODAM con Arsenio Farell Cubillas), y el candidato del PAN era Jorge Valdéz Aguilera (vinculado con Diego Fernández de Cevallos).

Al no llegar a un acuerdo, se optó por una decisión institucional: elegir a un “tercero en discordia” que garantizara la imparcialidad de la Auditoría Superior. Una persona no vinculada con ningún partido político, de perfil técnico, con gran experiencia y de reconocida trayectoria en el ámbito profesional. En la terna final no se incluyó a los candidatos iniciales de los dos partidos mayoritarios; ésta fue encabezada por quien sería

³ Al no ser ratificado el C.P. Gregorio Guerrero Pozas interpuso una demanda de amparo contra el decreto en cuestión, en el cual señaló que la ratificación es un derecho condicionado concedido por la Constitución y que no se emitió un dictamen fundado y motivado, en infracción de los artículos 1, 5, 14 y 16 constitucionales. Algunos analistas comentan que existen juicios similares que han sido ganados con la argumentación de que los derechos constitucionales de los demandantes fueron violados (los casos son los de Araceli Pittman, contadora mayor de la Asamblea del Distrito Federal, y el del presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Horacio Castellanos Coutiño). Otros, sin embargo, consideraron que la demanda no contenía elementos suficientes para ser ganada (*La Jornada*, 16 de diciembre, 2001 y Miguel Ángel Granados Chapa, *Reforma*, 17 de diciembre del mismo año). Al momento de concluir esta tesis se había negado la suspensión provisional al C.P. Guerrero Pozas, pero el juicio de amparo continuaba pues no se afectó la resolución de fondo.

el elegido: el C.P.C. Arturo González de Aragón. Él recibió 323 votos a favor contra 18 de los otros integrantes de la terna y 45 abstenciones. De esta manera fue elegido Auditor Superior de la Federación por ocho años para el periodo 2002-2009 (Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*, 15 de diciembre de 2001).

El proceso tuvo dos características relevantes:

1. La elección fue un asunto de la Cámara de Diputados que se resolvió democráticamente al interior de la propia Cámara en un proceso de selección pública nacional sin precedente (a la convocatoria se registraron 65 aspirantes de varias partes del país).
2. Ningún partido político logró imponer a su candidato, por lo que se reafirmó la objetividad e imparcialidad del titular de la Auditoría Superior de la Federación.

Por otra parte, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) señala en el artículo 81 que la remoción del Auditor Superior de la Federación podrá llevarse a cabo por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa:

- I. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente ley y sus disposiciones reglamentarias;
- II. Abandonar sin causa justificada, el fincamiento de indemnizaciones o la aplicación de sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la ley y disposiciones reglamentarias, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen;
- III. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;
- IV. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente ley, sin causa justificada, el Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
- V. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y
- VI. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y por esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta ley.

Por su parte el artículo 82 de la citada ley establece que la Cámara de Diputados dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad administrativa, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

8. Nuevo reglamento interno de la ASF

El 12 de septiembre de 2001, con fundamento en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), se expidió el nuevo reglamento interno de la ASF. Con base en las nuevas responsabilidades que la LFSF le otorgó, el ámbito de competencia de la ASF quedó establecido en el artículo primero, que a la letra dice:

“La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables”.

La organización interna de la ASF no cambió de manera significativa respecto al reglamento interno de 2000, pues éste ya contemplaba los cambios en la ley. Uno de los cambios más significativos fue el de la denominación del titular, quien pasó a ser Auditor Superior. La estructura básica quedó de la siguiente manera:

1. Auditor Superior de la Federación
2. Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
3. Auditor Especial de Desempeño
4. Auditor Especial de Planeación e Información
5. Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos
6. Jefe de la Unidad General de Administración

El Auditor Superior de la Federación cuenta además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Coordinación de Asesores, Coordinación de Relaciones Institucionales, Coordinación de Control y Auditoría Interna y Secretaría Técnica, las cuales ejercerán las atribuciones que mediante acuerdo determine el propio Auditor Superior de la Federación y las que se señalen en los Manuales de Organización y Procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo se estableció un Consejo de Dirección como órgano de consulta y análisis de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, presidido por el Auditor Superior de la Federación e integrado por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los Coordinadores de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoría Interna, así como el Secretario Técnico.

9. ¿Quién vigila al vigilante?

Cuando los agentes fiscalizadores llegan a tener poder propio y cuando es difícil de monitorear lo que ellos están haciendo, se presenta el problema de la rendición de cuentas conocido como de segundo orden. ¿Cómo vigilar al vigilante?, o sea, ¿cómo se puede mantener bajo supervisión y control a las instituciones fiscalizadoras? Este dilema tiene dos formas de resolverse: 1) la rendición de cuentas recíproca, esto es, dos organismos como A y B, se verifican uno al otro y; 2) la rendición de cuentas circular, esto

puede mantener bajo supervisión y control a las instituciones fiscalizadoras? Este dilema tiene dos formas de resolverse: 1) la rendición de cuentas recíproca, esto es, dos organismos como A y B, se verifican uno al otro y; 2) la rendición de cuentas circular, esto es, A está obligado a rendirle cuentas a B y B está obligado a rendirle cuentas a C, y éste a su vez, está obligado a rendirle cuentas a A, (Schedler,1999).

Al respecto Crespo (2001:61) comenta: “Una pregunta frecuente al hablar de la rendición de cuentas es, ¿y quién vigila al vigilante? En una concepción lineal en donde una persona se ubica detrás de otra para vigilarla, la interrogante es pertinente, pues siempre habrá necesidad de ubicar a otra persona atrás para vigilar al último en la fila. Lo que nos lleva a una situación absurda, pues caemos en una serie infinita, imposible de cubrir. Pero en un modelo circular es posible cubrir la necesidad de que cada miembro siempre sea vigilado por alguien más. A través de una formación circular, la serie deja de ser infinita. Póngase, por ejemplo, a un grupo formado por diez personas en círculo, de modo que cada uno de ellos vigile al que está adelante, pero será vigilado. Y así es respondida la pregunta de ¿quién vigila al vigilante? La respuesta es, otro vigilante que a su vez es vigilado. De acuerdo con el modelo circular, el “sistema de vigilancia mutua” es aquel en el que nadie queda sin ser supervisado y, por tanto, sin exoneración de rendir cuentas”.

Por esta razón el órgano de vigilancia de la ASF es la Unidad de Evaluación y Control, (prevista en la fracción VII del artículo 67 de la LFSF), y es la encargada de supervisar y fiscalizar los trabajos de la ASF y tiene como objetivo fundamental vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones legales aplicables.

La Unidad forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia (a quien a su vez rinde cuentas) y sus atribuciones y responsabilidades se encuentran definidas en el Título Séptimo, Capítulo Segundo, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF). Se destaca que: “El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a los efectos de esta Ley; existirá una instancia en el ordenamiento citado en el artículo anterior, denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión”.

El 6 de noviembre de 2001 fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. Año IV. Número 873) en el cual se destaca que:

- Será encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Practicará, por sí o a través de auditores externos, visitas, inspecciones o auditorías para verificar el desempeño, cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la ASF.

Como se observa, el poder de la Unidad es amplio y tiene facultades suficientes para supervisar y sancionar el trabajo de la ASF.

Por otra parte, existe un punto de vista contrario a la integración de esta Unidad puesto que considera que, por definición, la Auditoría Superior de la Federación, es el máximo órgano de fiscalización y no puede haber una instancia por encima de ésta. Esta posición puede tener cierto grado de razón en el sentido de que se podría obstaculizar la labor de la ASF, particularmente podría estar interviniéndose con su autonomía de gestión y administrativa. Sin embargo, el punto a considerar es que la labor que desarrolle la Unidad debe ser con estricto respeto a la ley y a su Reglamento Interior; no el hecho de que no deba existir quien vigile al vigilante. Al desarrollar adecuadamente sus responsabilidades la Unidad podría estar cerrando el círculo de vigilancia mutua comentado anteriormente.

10. Balance de la Auditoría Superior de la Federación

Los cambios recientes más importantes en la ASF se enfocan a fortalecer la autonomía de la entidad para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función; a su autonomía técnica, que le permitirá participar en proyectos para normar el control de los procesos de gestión del Estado; a su amplia labor de análisis de información adicional a la Cuenta Pública; a la planeación de plazos más cortos en las etapas de revisión; a realizar la fiscalización de recursos federales en manos de entidades federativas, municipios y organismos autónomos; y a la ampliación de sus facultades para sancionar directamente a los infractores.

Sin embargo, persisten grandes deficiencias que impiden el desarrollo pleno de las responsabilidades fiscalizadoras de la ASF. Los principales problemas y carencias que presenta la ASF y limitan sus funciones son:

- Tiene un alto grado de dependencia del Poder Legislativo. Al respecto destacan la falta de autonomía presupuestal y los aspectos relacionados con la remoción del titular.
- No ha desarrollado un sistema de indicadores de gestión gubernamental. Es necesario generar, conjuntamente con los entes auditados, un sistema de indicadores de gestión que de manera objetiva y cuantificable permita medir la eficacia y eficiencia con que se desempeñan los funcionarios públicos; los alcances y beneficios de los programas y la efectividad institucional con que se conducen las entidades públicas.
- No se han consolidado las auditorías de desempeño. La fiscalización en México, tanto la que realiza el órgano de control interno, SECODAM, como el de control externo, la ASF, se ha enfocado al control de procedimientos. Este enfoque es limitado porque, por ejemplo, un proyecto público puede cumplir perfectamente con los procedimientos legales y financieros, pero ser deficiente en términos del alcance de sus metas y objetivos, por lo que se vuelve costoso para la sociedad. Por eso es necesario impulsar la evaluación de resultados mediante las auditorías de desempeño aumentando la inversión en recursos humanos, técnicos y presupuestarios.

de resultados mediante las auditorías de desempeño aumentando la inversión en recursos humanos, técnicos y presupuestarios.

- No existe un sistema eficiente para el fincamiento, registro y trámite de responsabilidades y el seguimiento y resarcimiento de daños al erario federal.
- No se cuenta con una metodología para determinar y cuantificar los daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal y precisar la metodología para determinar y cuantificar las indemnizaciones, multas y sanciones pecuniarias que resulten.
- No hay una difusión adecuada de la importancia de la tarea fiscalizadora ni de la cultura de la rendición de cuentas y disuasión de la corrupción.
- Carece de procesos continuos y efectivos de capacitación y profesionalización del personal auditor, que posibiliten aplicar nuevas técnicas para detectar irregularidades.
- No existe el servicio civil de carrera para fortalecer la organización interna y la capacidad de reclutamiento de la ASF.
- No cuenta con métodos y procedimientos para la investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita.
- No existe un procedimiento adecuado para la remoción del titular de la ASF. Por ejemplo, en algunos países como el Reino Unido es inamovible, y en otros, como Venezuela, la remoción la realiza la Suprema Corte de Justicia. En el caso de México está motivado por el juicio de los diputados.
- No se precisan los mecanismos de coordinación entre la ASF y los órganos internos de control de las entidades fiscalizadas, para obtener su plena colaboración.
- No se determinan los procedimientos para el registro y trámite de cobro por parte de la Tesorería de la Federación (TESOFE), de las responsabilidades resarcitorias, multas y sanciones y los procedimientos para conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración, así como para la condonación total o parcial de las multas que en su caso se impongan.
- No existe una organización de equipos multidisciplinarios de auditoría, a fin de agilizar y hacer más eficiente la valoración oportuna y la obtención de pruebas respecto de los actos de corrupción.
- No es un órgano al cual el Gobierno Federal pueda consultar en asuntos financieros, económicos y presupuestales.

Concretamente, no obstante los avances en materia de fiscalización, la ASF puede mejorar sustancialmente sus funciones para abatir el uso deshonesto de los recursos públicos. Por otra parte, cabe destacar que su actual organización y operación no la ubican como una entidad de fiscalización a la altura de las más eficientes en el ámbito internacional.

Capítulo VI. Evaluación de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México

Así como la Federación cuenta con su entidad de fiscalización superior (EFS), los estados de la República, incluido el Distrito Federal, tienen su EFS adscrita a los Congresos locales que fiscaliza los recursos públicos administrados por el Ejecutivo estatal y los municipios. De esta manera, cada estado debe contar con un organismo de fiscalización que promueva la rendición de cuentas horizontal y forme parte de un sistema de fiscalización efectiva. En este sentido, el fortalecimiento de las EFS estatales es un imperativo dentro del nuevo federalismo y parte sustancial de la transición democrática.

La fiscalización superior en los estados se realiza en forma posterior a la presentación de la Cuenta Pública y de manera externa y autónoma a cualquier forma de control interno de las entidades fiscalizables. Asimismo, son sujetos de fiscalización los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y cualquier persona física o moral, pública o privada, que recaude, administre, maneje, o ejerza recursos públicos.

Los primeros antecedentes de la fiscalización superior en los estados se remontan a la época del México independiente, después de la Constitución de 1824. De esta época destacan tres casos por ser los de antecedentes más lejanos: Tabasco, Yucatán y Chiapas.

En el caso de Tabasco la Constitución del Estado del 5 de Febrero de 1825, señalaba en su artículo 73, fracción V, respecto a las facultades del Congreso, "Establecer o continuar anualmente las contribuciones generales e impuestos municipales; aprobar su repartimiento; disponer la aplicación de sus productos; examinar las cuentas de su inversión" (Gobierno del Estado de Tabasco, *et al*: 1989: 33).

En Yucatán también se encuentra un antecedente de rendición de cuentas y fiscalización. El decreto del 27 de agosto de 1823 (Congreso Constitucional de Yucatán: 1989: 3) señalaba en su declaración sexta: "Todos los funcionarios públicos son delegados y agentes del pueblo y como tales sujetos en todo tiempo a justa responsabilidad". Asimismo, en su Constitución del 6 de Abril de 1825 (*idem*:16) artículo 76, de las facultades del Congreso, fracción VIII, se señala la facultad para examinar las cuentas de manera similar a la de Tabasco: "Establecer o continuar anualmente las contribuciones públicas e impuestos municipales, velar sobre su recaudación, aprobar su repartimiento, disponer la aplicación de sus productos y examinar su inversión". Por su parte, en Chiapas la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Estado se promulgó en 1897; las de Chihuahua y Zacatecas en 1926 y 1923 respectivamente (ASOFIS: 1986).

Es claro que existen antecedentes importantes para impulsar la rendición de cuentas y su fiscalización en el ámbito estatal, que se plasmaron en el marco jurídico correspondiente de cada entidad federativa. Sin embargo, como veremos más adelante, estos esfuerzos han sido insuficientes para promover una efectiva fiscalización y se requieren cambios de fondo en el marco jurídico y en la división de poderes de los estados para lograr avances significativos.

La reforma política del Estado debe contemplar el fortalecimiento de los organismos de fiscalización superior en los estados de la República, toda vez que mediante ellos se coadyuva al uso honesto y transparente de los recursos públicos y se promueven elecciones más transparentes e imparciales. Para esto es necesario conocer las fortalezas

y debilidades de estos organismos. Por lo anterior, se llevó a cabo el análisis basado en encuestas, que se explica a continuación.

A. Encuesta sobre las entidades de fiscalización superior de los estados

Como se comentó al inicio de este capítulo, la fiscalización superior en México se presenta también en el ámbito local en cada uno de los 31 estados de la República y en el Distrito Federal. El organismo está adscrito al Congreso de cada estado y en el caso del D.F., a la Asamblea Legislativa. Estos órganos son los “brazos” fiscalizadores de los Congresos estatales, y al igual que en el ámbito federal, su función debe ser independiente del Ejecutivo estatal y del Legislativo.

La demanda por un nuevo federalismo se caracteriza por la exigencia de plena autonomía, por desechar las prácticas centralistas y tener un trato justo y equitativo con las entidades federativas. Como se señaló en el capítulo IV, aspectos como el exacerbado presidencialismo y la presencia de un partido hegemónico impidieron el desarrollo del federalismo. El nuevo federalismo implica también la descentralización hacia los estados y municipios. Esto exige a su vez, que al interior de los propios estados se dé una auténtica división de poderes y un fortalecimiento del Legislativo que impulse la rendición de cuentas y la fiscalización superior en las entidades federativas.

No obstante que la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de fiscalizar los recursos federales en el ámbito estatal y municipal, es de suma importancia analizar el desempeño de las entidades estatales de fiscalización superior, pues sus alcances, atribuciones jurídicas y desempeño son diferentes. Así como cada gobierno estatal es, cuando menos teóricamente, autónomo y se desempeña con sus propias características, cada entidad de fiscalización superior tiene su propio marco jurídico y normativo y sus propios alcances y limitaciones.

En el capítulo IV se estableció que la transición a la democracia de México ha sido un proceso complicado de características peculiares; se transitó pacíficamente de un sistema autoritario presidencialista, de partido hegemónico, a una incipiente democracia con mayor pluralidad política e instituciones y reglas electorales más justas. Este proceso se ha observado también en las entidades federativas; incluso, se podría decir que fue en algunos estados donde primero se observaron indicios de una transición política. Entre los gobiernos de alternancia anteriores a las elecciones del 2000 destacan entidades como Chihuahua (1986), Baja California (1989), el Distrito Federal (1997) y Nuevo León (1997).

Sin embargo, la transición política de los estados dista mucho de ser uniforme. En muchos se sigue observando la supremacía de un partido político y en otros la alternancia en el Ejecutivo estatal no ha significado una clara transición hacia la democracia. La gran influencia del gobernador ha prevalecido y esto se ha podido observar en la conformación de los Congresos estatales (como lo veremos más adelante) y en la selección de candidatos a alcaldías y diputaciones federales.

En el análisis internacional del capítulo II se señaló que una de las preocupaciones más importantes de muchos países es la relacionada con la autonomía e independencia de una entidad de fiscalización superior (EFS). Este principio también se aplica tanto en el ámbito nacional como en el local. Una EFS estatal que no tenga autonomía de gestión,

supeditada al Ejecutivo o a los intereses partidistas de la mayoría del Congreso, no podrá desarrollar con efectividad ni credibilidad su tarea fiscalizadora.

Por esta razón se realizó, como parte de esta investigación, un estudio de campo para evaluar el desempeño de las EFS en los estados, centrado particularmente en los aspectos relacionados con autonomía e independencia. Para tal efecto, se elaboró un cuestionario que constó de 36 preguntas (ver anexo C) el cual se aplicó entre el 5 de mayo y el 2 de agosto de 2001. Se distribuyeron 32 cuestionarios, uno para cada entidad federativa, los cuales se contestaron en su totalidad.

La información fue proporcionada por funcionarios de cada una de las EFS de los estados. La información se corroboró directamente mediante una muestra aleatoria en el 35% de los casos, sin encontrarse variaciones significativas. El autor de la presente tesis diseñó el cuestionario y coordinó el levantamiento de la encuesta. La distribución de los cuestionarios y la recopilación de los mismos se realizó con el apoyo de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS), de la cual se explicará su función en un apartado de este capítulo. En la gran mayoría de las respuestas se omite el nombre de las entidades federativas debido a petición expresa de los miembros de ASOFIS. Sin embargo, lo anterior no afecta el análisis realizado pues, aunque no se especifique el nombre del estado en cuestión, la información estadística presentada, permite evaluar con precisión la forma en que se está realizando la fiscalización superior en las entidades federativas de la República Mexicana.

Algunas de las preguntas del cuestionario tienen un carácter subjetivo y su respuesta es más bien cualitativa. Por ejemplo, se les preguntó a los responsables sobre el "grado de autonomía" de diversas variables. En algunos casos se les daban opciones numéricas para su respuesta; en otros, se les daban opciones como: alta, regular o nula. Lo anterior puede representar un inconveniente para realizar comparaciones y cierto tipo de análisis. Sin embargo, el autor considera que el concepto de autonomía es claro para los titulares de las EFS pues, debido a la operación cotidiana y a su experiencia, tienen todos los elementos necesarios y suficientes para contestar las preguntas con precisión (véase el glosario de términos para una amplia definición de autonomía). Por otra parte, el tema de la autonomía ha sido discutido con amplitud en reuniones de ASOFIS, por lo que hay una relativa uniformidad respecto de este concepto. Asimismo, el autor mantuvo contacto con los responsables de contestar los cuestionarios, a fin de aclarar cualquier duda y uniformar criterios en los casos necesarios.

1. Objetivo

El objetivo de la encuesta es realizar una evaluación de las entidades de fiscalización superior (EFS) de los Congresos estatales de México, con énfasis en su estructura, fundamentación legal, grado de autonomía, operación y administración.

Con lo anterior se busca precisar los elementos que permitan impulsar los cambios necesarios para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización en las entidades federativas. No se pretende buscar la uniformidad de todas las EFS; cada una de ellas tiene su problemática y entorno político, económico y social particular. Sin embargo, es importante conocer sus fortalezas y debilidades en un marco comparativo, a efecto de incrementar aquéllas y eliminar éstas. Asimismo, la problemática estatal refleja parcialmente la federal, por lo que parte de las consideraciones derivadas del análisis

estatal pueden aplicarse a la Auditoría Superior de la Federación. Por ejemplo, como veremos más adelante, la relación con el Ejecutivo representa, con frecuencia, el elemento que más incide sobre la autonomía de las EFS, situación que, como se vio en el capítulo IV, también ha sido un problema importante a nivel federal.

Los resultados de la encuesta se presentan de acuerdo con los tres grandes apartados del cuestionario:

- Identificación.
- Administración y Funciones.
- Autonomía y Perspectiva de Cambio.

2. Resultados

Estructura legal

La estructura legal de una EFS es de suma importancia porque de ésta se desprenden sus atribuciones legales. La figura de auditoría superior implica, al menos en su marco jurídico, una institución más sólida. En el estudio se encontró que de las 32 EFS, el 84.0% tiene la figura de Contaduría Mayor de Hacienda y solamente 16% (cinco casos), tienen la figura de Auditoría Superior de Fiscalización. Esto representa un rezago en la mayoría de las EFS, puesto que la figura de Auditoría Superior representa un nuevo ordenamiento jurídico que implica una mayor autonomía y responsabilidades y facultades más amplias para efectuar auditorías. Los estados con esta figura son Campeche, Zacatecas, Nayarit, Veracruz y Puebla.

Ordenamientos jurídicos que las facultan a fiscalizar

- El 62.5% tiene facultades para llevar a cabo la tarea de fiscalización a través de la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior.
- El 21.9% recibe sus facultades con base en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
- El 15.6% tiene facultades para llevar a cabo la tarea de fiscalización con base en la Ley de Fiscalización Superior.
- El 3.1% recibe sus facultades a través de un Reglamento Interior del H. Congreso del Estado y el 6.3% a través de un Reglamento Interno.

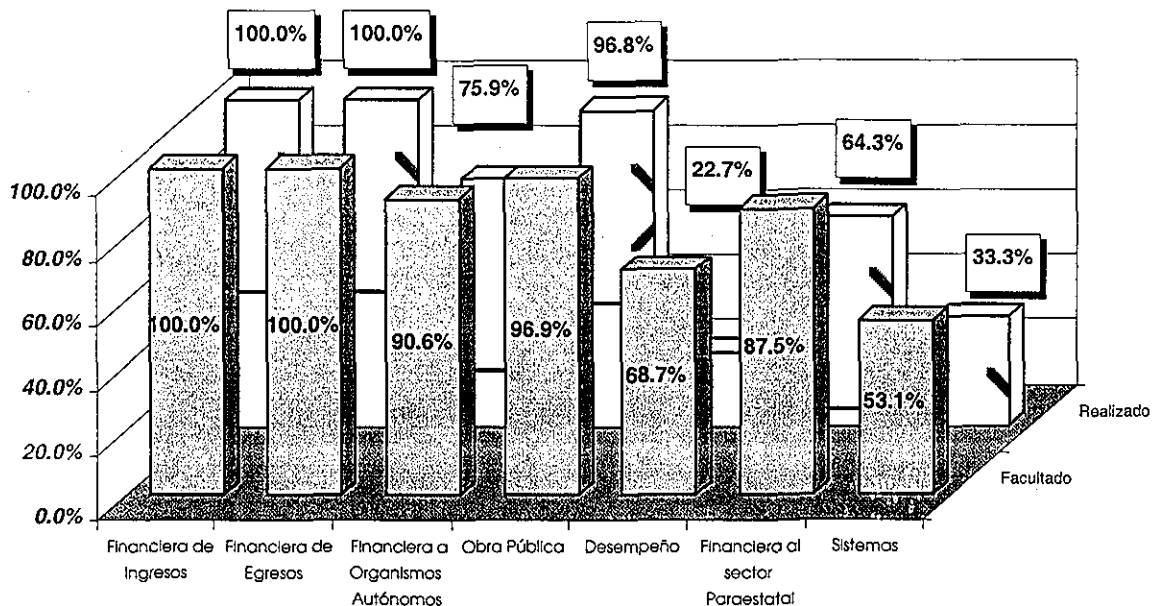
De lo anterior se desprende que todas las EFS estatales cuentan con un ordenamiento jurídico que las faculta a realizar su tarea fiscalizadora. Sin embargo, destaca que 37.5% de las EFS no cuentan con su Ley Orgánica propia, lo que implica que sus funciones pueden no estar bien especificadas y que el marco jurídico puede estar incompleto.

Tipos de auditoría: Facultadas vs. Efectivamente realizadas

Algunas EFS tienen la facultad jurídica para realizar cierto tipo de auditorías, pero por deficiencias técnicas o escasez de recursos humanos o materiales no pueden llevarlas a cabo. Por ejemplo, las auditorías de desempeño, de las cuales se señaló su importancia en el capítulo III, sólo son realizadas por el 22.7% de las EFS (ver figura VI. 1. Tipos de Auditoría).

- El 100.0% de las entidades tiene la facultad de realizar auditorías financieras de ingresos y egresos.
- El 96.9% tiene facultades para hacer auditorías de obra pública; y prácticamente todas las realizan.
- El 90.6% tiene facultades para hacer auditorías financieras a organismos autónomos; sin embargo, sólo el 75.9% las realiza.
- El 87.5% tiene facultades para realizar auditorías financieras al sector paraestatal y solamente las realiza el 64.3%.
- El 68.7% tiene facultades para realizar auditorías de desempeño, pero únicamente las realiza el 22.7%.
- El 53.1% tiene facultades para realizar auditorías de sistemas, pero únicamente el 33.3% las realiza.

Figura VI.1
Tipos de auditoría



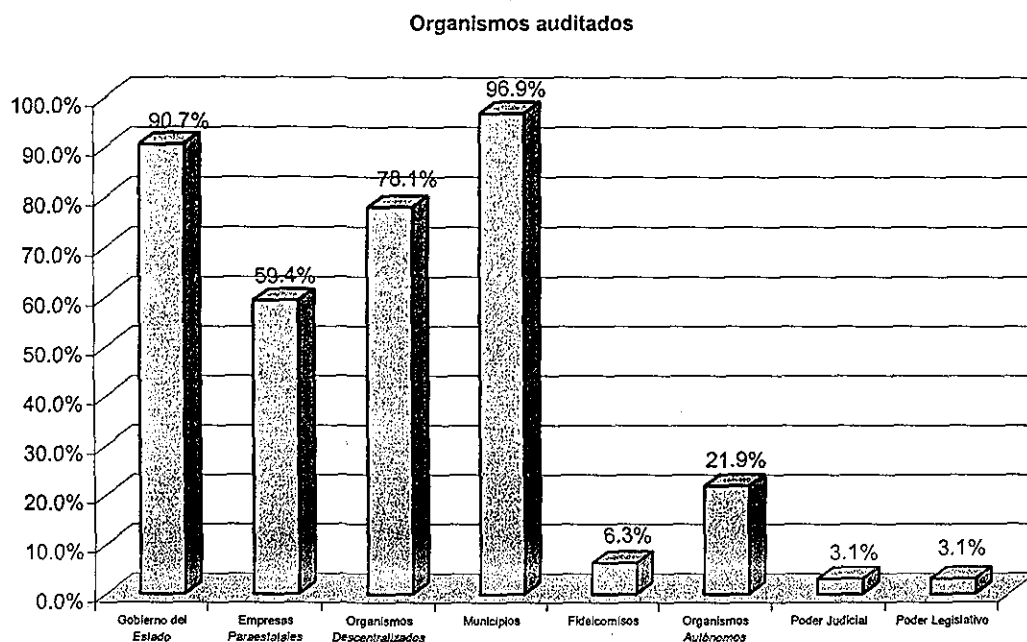
Al observar la figura VI. 1 destaca que la realización de auditorías de desempeño no está generalizada entre las EFS, ya sea porque su marco jurídico no las contempla o porque no se cuenta con el personal técnico adecuado. Bajo cualquier supuesto, la no realización de este tipo de auditorías es una deficiencia importante y un indicador del retraso de estas EFS.

Organismos auditados

Un aspecto fundamental de la fiscalización es el relacionado con el universo de la fiscalización. Esto es, cuáles organismos se auditan efectivamente. En tal caso es de esperarse que las EFS, de acuerdo con su marco jurídico, realicen auditorías a los organismos que utilicen recursos públicos. Sin embargo, la realidad es que existen organismos que no son auditados. Por ejemplo, en la figura VI. 2, destaca el hecho que los Poderes Legislativo y Judicial prácticamente no son auditados. Esto refleja poca autonomía, porque en teoría, la EFS tiene facultades para fiscalizar al propio Poder Legislativo pero en la práctica no lo hace. Lo mismo es cierto para el Judicial, el cual en la gran mayoría de los estados permanece "intocable".

- El 96.9% de las EFS realiza auditorías a los municipios.
- El 90.7% realiza auditorías al gobierno del estado.
- Solamente el 3.1% realiza auditorías a los Poderes Legislativo y Judicial.
- Las empresas paraestatales y organismos autónomos son auditados por el 59.4% y 75.9% de las entidades, respectivamente.
- Los fideicomisos son auditados únicamente por el 6.3% de las entidades.

Figura VI.2



Subordinación a los poderes

- El 100.0% respondió que está subordinado o adscrito al Congreso estatal a través de alguna de sus Comisiones.

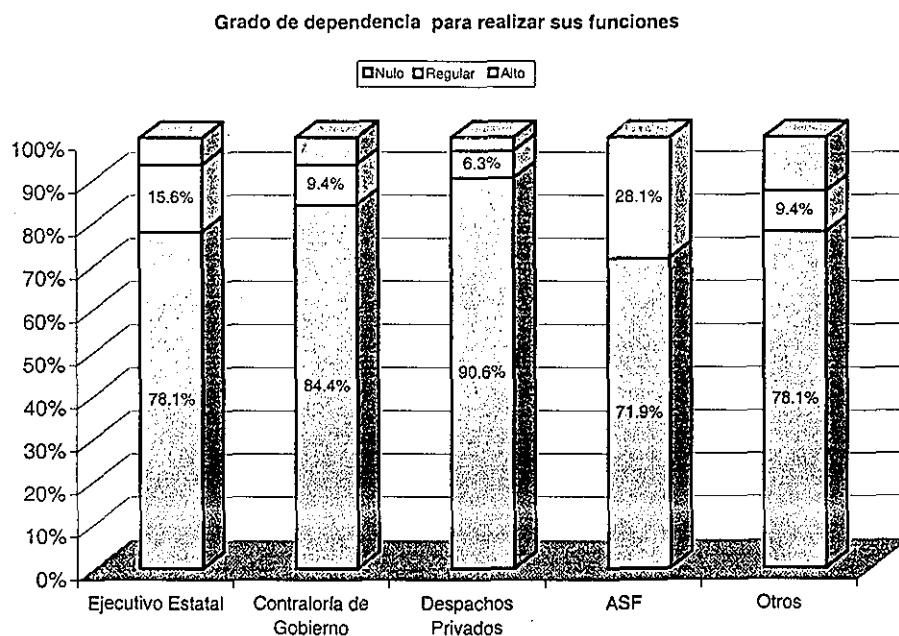
Dependencia para realizar sus funciones

- En promedio el 80.0% de las entidades no dependen de alguna autoridad para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones.
- El 28.1% manifestó tener dependencia regular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- El 21.90% tiene dependencia regular y alta del Ejecutivo estatal.

Se observa que la mayoría de las EFS tienen autonomía para la realización de sus funciones. El caso de la dependencia con la ASF es raro porque de hecho no existe ninguna relación funcional o normativa entre ésta y las EFS de los estados; quizá hicieron referencia a los Convenios de Coordinación, que serán explicados en el inciso B. 1 de este capítulo.

Por otra parte, destacan las siete entidades (23.0%), que manifestaron tener dependencia regular y alta del Ejecutivo y el 15.7% de las EFS que tiene regular y alta dependencia de la Contraloría del estado, que en términos prácticos, es dependencia del Ejecutivo (ver figura VI. 3). De esta manera se observa una alta dependencia del Ejecutivo (38.7%) lo que merma la autonomía de la EFS, la cual, como se ha destacado, es uno de los valores fundamentales de la fiscalización para que ésta sea efectiva e imparcial. Asimismo, refleja que la división de poderes en el ámbito estatal es inoperante en la gran mayoría de los casos.

Figura VI.3



Acuerdos de coordinación con otros organismos

- Sólo el 40.0% de las entidades (13) tienen Convenio de Coordinación con la ASF.

Dos de los Convenios de Coordinación con la ASF fueron firmados entre 1978 y 1979, los once restantes entre 1999 y 2000. Los estados con convenio son: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. Como ya se comentó, se analizará la importancia de estos convenios en el apartado B. 1 de este capítulo.

Designación del titular

- La designación del titular de la EFS en la mayoría de las entidades, 94.0%, la hace el H. Congreso Estatal a través de votación mayoritaria.
- El 3.0% se designa a través del Presidente de la Gran Comisión.
- El 3.0% se designa por la Comisión de Régimen Interno.

Lo anterior refleja un procedimiento democrático de selección en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, es conocido que persiste la práctica antidemocrática de la "línea" en la gran mayoría de los partidos políticos. Esto significa que el titular de la EFS puede ser nombrado con base en acuerdos entre los coordinadores de las diferentes fracciones parlamentarias y no en una elección efectivamente democrática. Por otra parte, se dan algunos casos en que la mayoría del Congreso es del mismo partido que el gobernador, lo que permite una mayor influencia de éste en el proceso de selección, tal como se analizó para el caso de la Federación en el capítulo IV.

Todo lo anterior también tiene un impacto negativo en la autonomía de la EFS, que resta efectividad a la tarea fiscalizadora.

Periodo de duración oficial del titular

- En el 34.4%, de las entidades el titular tiene una duración oficial en funciones de tres años.
- En el 18.8%, la duración es de seis años.
- En el 15.6%, la duración es de cuatro años.
- En el 6.25%, la duración es de ocho años.

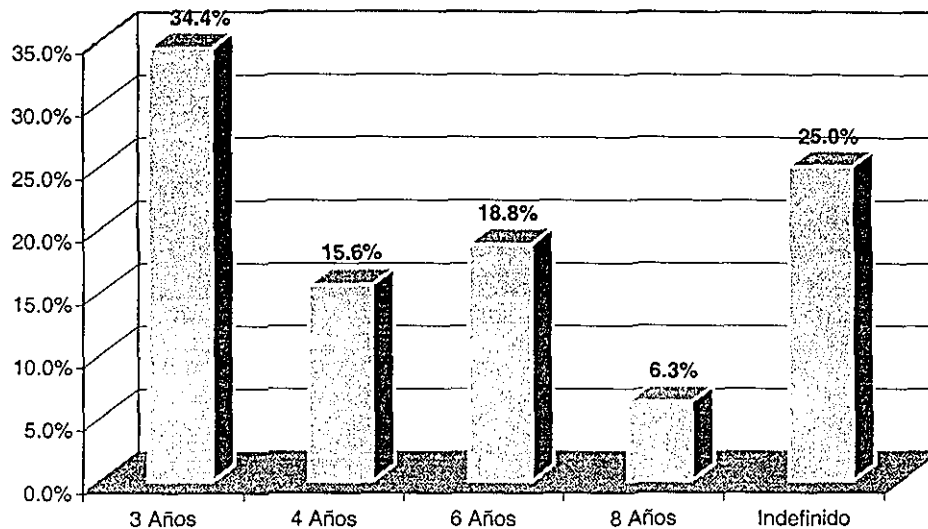
Destaca que el 25.0% de las EFS manifestó que la duración del titular es indefinida, lo que puede reflejar un inadecuado marco jurídico o bien no tenían conocimiento de la duración del periodo.

La tendencia en las EFS en el ámbito internacional es tener periodos superiores a los 10 años. Lo anterior tiene el propósito de separar la función de fiscalización de los ciclos sexenales y de promover el servicio civil de carrera, ya que con periodos más extensos de duración en el cargo se aprovecha la experiencia de los titulares.

La composición que se observa en México no es del todo adecuada por los periodos cortos, o bien por la coincidencia con los periodos sexenales, que pueden influir en la relación con el Ejecutivo. Solamente dos entidades tienen un lapso de ocho años, al igual que la Auditoría Superior de la Federación (ver figura VI. 4).

Figura VI.4

Duración oficial del titular de la EFS



Cumplimiento del periodo oficial desde 1985

- El 47.0% de los titulares no ha cumplido con su periodo oficial.
- El 28.0% no contestó.
- Únicamente el 25.0% de los titulares ha terminado su periodo oficial.

Lo anterior representa una problemática importante pues indica la alta rotación de los titulares de las EFS. Esto puede implicar que se encuentran sujetos a una presión importante en el desempeño de sus funciones y puede relacionarse también con los cambios políticos en las entidades, ya sea en el Ejecutivo o en el Congreso. Bajo cualquier circunstancia, la alta rotación resta eficiencia a las EFS y refleja un problema de autonomía (ver figura VI. 5). Solamente 8 de los 32 titulares que son electos como responsables de las EFS de los estados terminarán su periodo oficial. Los otros 24 serán removidos por cualquiera de las siguientes causas, que también fueron identificadas en el cuestionario.

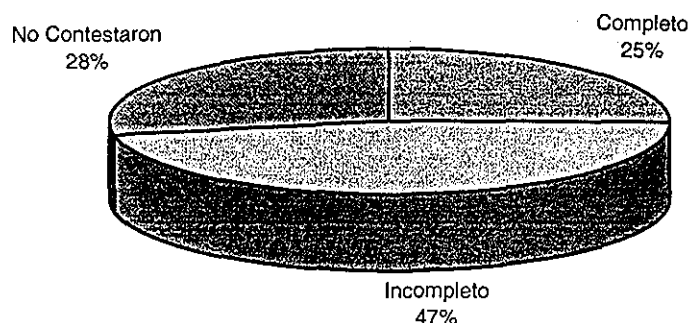
Principales causales legales de remoción de un titular :

- Falta de honradez, ineficiencia o delito intencional.
- Incapacidad física o mental.
- Las señaladas por la Ley de Responsabilidades.
- Laborar en otras instituciones públicas o privadas durante el desempeño de su cargo.
- Ser dirigente de algún partido político.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Figura VI. 5

Cumplimiento del periodo oficial



Causas por las que los titulares no terminan su periodo

- El 28.1% no terminó por causas personales.
- El 19.0% fue removido por decisión del Congreso.
- El 3.1% fue removido por modificaciones en la Ley Orgánica.
- Se desconoce el motivo en el 6.2%.
- Por incumplimiento de sus funciones el 3.1%.
- Sin causa el 9.3%.
- El 31.2% no contestó.

Solamente en el 19.0% de los casos se reconoció que la remoción se debió a decisión del Congreso y 28.1% declaró que habían sido causas personales. Existe indefinición en las causas de separación del cargo; sin embargo, se considera que la presión política y los cambios de legislatura pueden ser elementos importantes que influyen en la no terminación de los periodos.

Designación de los titulares sustitutos

- La designación de los titulares sustitutos está contemplada en el 50.0% de los casos mediante la aplicación de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.
- El 19.0% por la Ley de Fiscalización y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.
- El 31.0% no especificó.

Autonomía y perspectivas de cambio

Auditorías de desempeño a la EFS

- Al 52.0% de las EFS se le realiza auditorías de desempeño por medio de organismos del Congreso o por sus Comisiones.
- El 42.0% de las EFS no es auditado sobre su desempeño. Las EFS no han adoptado las nuevas tendencias de fiscalización incluso para su control interno.
- En el 6.0% de los casos las auditorías las realiza la contraloría interna.

Auditorías financieras a la EFS

- Al 53.0% de las EFS se les realiza auditorías financieras por medio de organismos del Congreso o sus Comisiones.
- Al 44.0% de los casos no se le realiza auditorías financieras o bien no aplican.
- En el 3.0% de las EFS las auditorías financieras son realizadas por su contraloría interna.

De las dos respuestas anteriores se observa que en la gran mayoría de los casos el auditor no es auditado, por lo que existe una laguna importante en la rendición de cuentas por parte de las EFS.

Restricciones a la información necesaria para realizar auditorías

- El 91.0% no tiene restricciones para obtener la información que requiere para las auditorías.
- El 6.0% (dos casos) contestaron que sí tienen restricciones para obtener la información necesaria a fin de realizar sus auditorías.

Autonomía para seleccionar métodos y técnicas para auditar

- El 91.0% tiene completa autonomía.
- El 9.0% de las EFS no tiene completa autonomía en este rubro.
- Al elegir el organismo por auditar, el 88.0% no tiene restricciones. El 12.0% restante sí las tiene.

Lo anterior refleja un alto grado de autonomía de gestión, pues las EFS tienen plena capacidad para seleccionar los métodos y técnicas que consideren más adecuadas para realizar las auditorías.

Facultad para difundir los resultados de las auditorías

- El 31.0% tiene facultades para hacer pública la información.
- El 68.7% no está facultado.

Más de la mitad de las EFS no tienen facultades para hacer pública la información, lo que representa una restricción a la rendición de cuentas, pues un elemento importante de ésta es que los ciudadanos se enteren de cómo está operando el gobierno.

Restricciones en cuanto al contenido de los informes

- El 94.0% no tiene ninguna restricción en cuanto al contenido.
- El 3.0% tiene restricciones políticas y el otro 3.0% técnicas.

Facultad para proponer y discutir la autorización de su presupuesto

- El 75.0% tiene facultades para proponer y discutir su presupuesto.
- El 25.0% restante no tiene esta facultad.

Éste es uno de los parámetros que reflejan de manera clara la autonomía; o su falta en una EFS. El hecho de que no se cuente con la facultad de discutir y proponer el presupuesto significa una limitante importante, puesto que implica no contar con autonomía para planear su programa de actividades.

Origen de los recursos para su presupuesto

- En el 93.8% de las entidades los recursos provienen del H. Congreso del Estado.
- En el 6.2% restante provienen de la Federación.

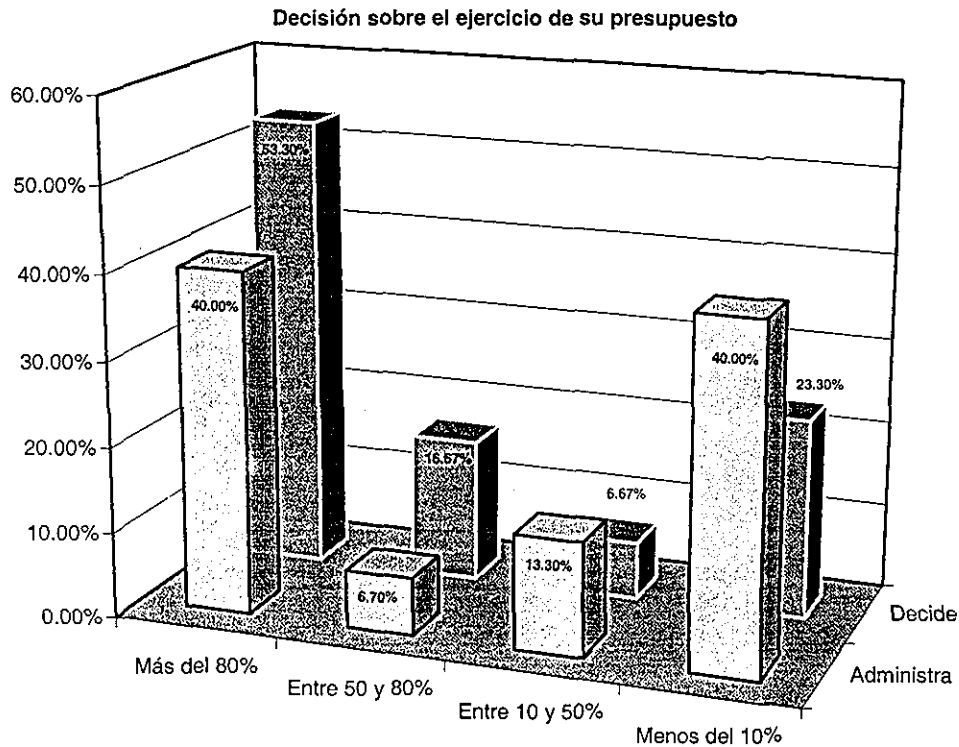
Porcentaje de decisión sobre el ejercicio de su presupuesto

- El 53.3% de las EFS decide el monto de su presupuesto.
- El 40.0% de las entidades administra más del 80.0% de su presupuesto.
- El 40.0% de las entidades administra menos del 10.0% de su presupuesto.
- El 13.3% de las entidades administra entre el 10.0% y 50.0% de su presupuesto.
- El 6.7% de las entidades administra entre el 50.0% y 80.0% de su presupuesto.

Se observa que un gran porcentaje de las EFS tiene una limitante muy fuerte para determinar el monto de su presupuesto y administrarlo. El 40.0%, 13 EFS, manifestaron tener una autonomía inferior del 10.0% sobre el manejo de su presupuesto. Como se

comentó, esto es un factor que restringe su autonomía, pues no tienen la posibilidad de decidir sobre las prioridades en el ejercicio del presupuesto (ver figura VI. 6).

Figura VI. 6



Decisión acerca de su estructura interna

- En el 58.0% de las entidades la decisión acerca de su estructura interna es tomada por el titular.
- En el 23.0% por el Congreso.
- En el 19.0%, el titular con el Congreso y su Comisión.

Estos resultados apuntan, al igual que los anteriores, a que el grado de autonomía es bajo pues casi la mitad de las EFS no tienen capacidad para decidir su estructura interna.

Decisión en rubros determinados

Se elaboró una pregunta enfocada a conocer el grado de autonomía en la decisión sobre diversos aspectos. Con las siguientes respuestas se presenta otro indicador sobre la autonomía de gestión de las EFS.

- El 54.8% de las entidades tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la contratación de personal de confianza.
- El 35.5% tiene un porcentaje de decisión del 80.0% para la contratación de personal de base y para la determinación de los tabuladores de sueldo.
- El 45.2% tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la contratación de asesoría externa.
- El 51.6% tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la compra de equipo.
- El 29.0% tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la venta de equipo.

Porcentaje estimado de autonomía por categorías

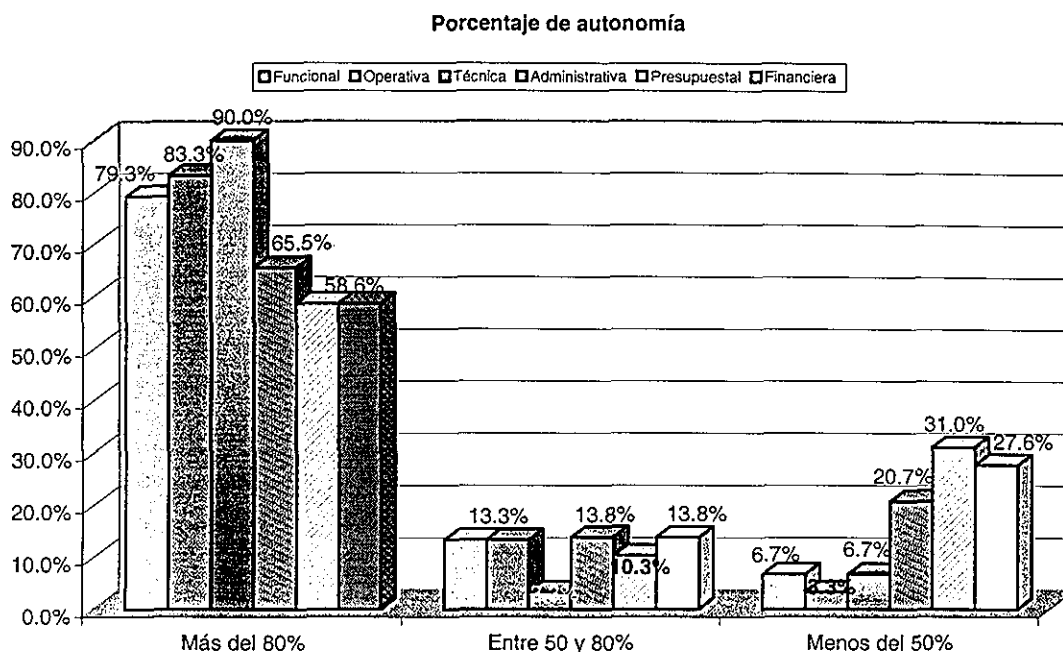
- El 83.3% tiene una autonomía operativa de más del 80.0%.
- El 90.0% tiene una autonomía técnica de más del 80.0%.
- El 65.5% tiene una autonomía administrativa de más del 80.0%.
- El 58.6% tiene una autonomía financiera y presupuestal de más del 80.0% en cada categoría.

Cabe destacar que no todos los organismos con la figura jurídica de Auditoría Superior de Fiscalización contestaron que tienen gran autonomía. Lo anterior implica que alcanzar la autonomía se requiere de una serie de acciones más allá de lo jurídico, relacionadas con el aspecto político y con la cultura de rendición de cuentas.

Por otra parte, es importante comentar que la percepción del titular de la EFS sobre el grado de autonomía, difiere del que se registra por otros indicadores. Por ejemplo, la autonomía que tienen las EFS sobre la determinación y ejecución de su presupuesto y sobre la estructura interna es, como ya se señaló, baja. Pero cuando se les pregunta a los titulares sobre el grado de autonomía de su EFS sin especificar detalles, sus respuestas son más optimistas, esto es, consideran que sí se tiene un grado importante de autonomía (ver figura VI. 7).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Figura VI. 7



Posibilidad de lograr mayor autonomía en los próximos cinco años

- El 80.0% de las entidades considera factible obtener una mayor autonomía funcional.
- El 83.3% considera factible tener una mayor autonomía operativa.
- El 83.3% considera factible tener una mayor autonomía técnica.
- El 66.7% considera factible tener una mayor autonomía administrativa.
- El 57.1% considera factible tener una mayor autonomía presupuestal
- El 60.0% considera factible tener una mayor autonomía financiera.

La mayoría piensa que se puede lograr una mayor autonomía, particularmente en los siguientes rubros: funcional, técnico y operativo. En contrapartida el rubro financiero es donde se considera menos probable aumentar la autonomía, debido principalmente a la escasez de recursos económicos en las entidades federativas.

Lo anterior también refleja que si bien las EFS consideran que tienen un grado de autonomía considerable, éste se podría mejorar.

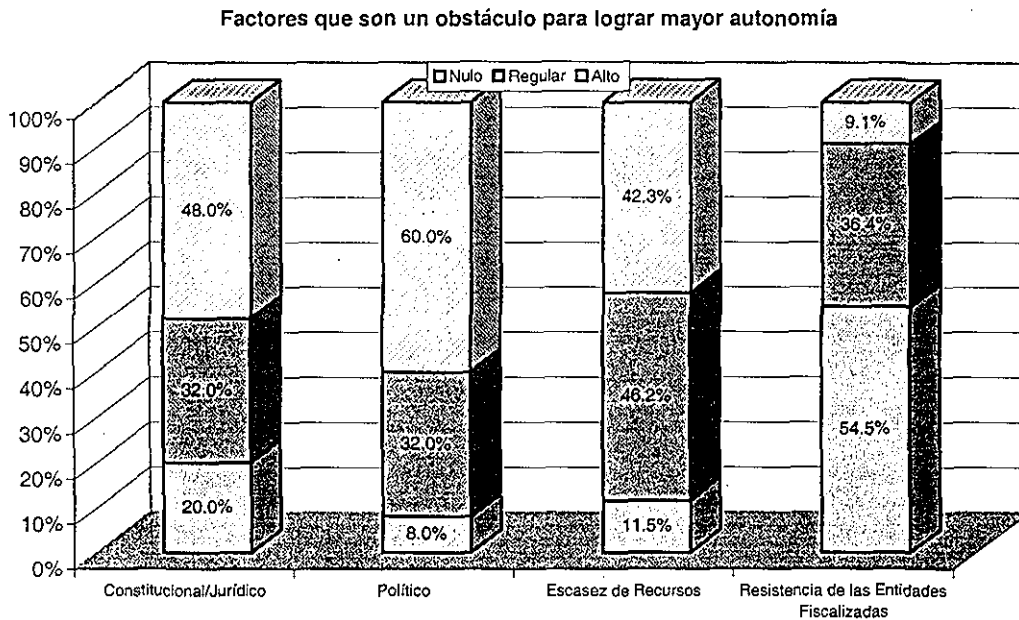
Factores que significan obstáculos para lograr mayor autonomía

- El 60.0% de las EFS considera al factor político como un obstáculo importante para alcanzar una mayor autonomía.

- El 48.0% considera que el marco jurídico o constitucional es el obstáculo más importante.
- El 42.3% considera que la escasez de recursos económicos, humanos y materiales impide el logro de la autonomía.

Esta respuesta es de gran relevancia pues el 60.0% que considera al factor político como el obstáculo más importante para alcanzar mayor autonomía (ver figura VI.8), se refiere a la influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo y a la influencia que los diputados locales ejercen sobre los titulares de las EFS. Esto se desprende de las respuestas anteriores y de comentarios directos de los titulares. Lo anterior significa que para avanzar en la fiscalización en los estados, es necesario avanzar en la división de poderes, en la democracia y en la pluralidad en la conformación de los Congresos locales y de sus comisiones (sobre este aspecto se profundizará más adelante).

Figura VI. 8



Entidades públicas que podrían aportar elementos importantes para la autonomía

- El 100.0% de los encuestados consideró al Congreso estatal como el principal organismo que podría ayudar a lograr una mayor autonomía.
- El segundo organismo considerado más importante fue la ASOFIS con el 90.0% de las opiniones.
- El tercero fue el Congreso Federal con el 81.3%.

El resultado de esta pregunta es congruente con la anterior (considerar al aspecto político como el principal obstáculo) puesto que los titulares de las EFS consideran que es del propio Congreso de donde se puede recibir apoyo para hacer contrapeso al Ejecutivo.

Asimismo, es el Congreso el que puede impulsar las reformas constitucionales y jurídicas necesarias para otorgarle mayores facultades y autonomía a la EFS. Finalmente, una conformación plural del Congreso puede coadyuvar a una función más imparcial y objetiva de la EFS.

B. La Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS)

Las EFS de los Congresos se agrupan en la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). Son sus asociados todos los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El objetivo general de la ASOFIS es promover el mejoramiento administrativo y técnico de las entidades fiscalizadoras de los estados, así como el fortalecimiento ético y la capacitación permanente del personal que las conforma, con base en la legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia como principios rectores de la fiscalización.

Esta organización representa un importante foro para el intercambio de experiencias técnicas y metodológicas entre los organismos de fiscalización de los estados. Entre sus principios rectores destacan los siguientes:

- Igualdad de derechos y obligaciones de los miembros.
- Respeto de los ordenamientos legales.
- Respeto de la independencia y soberanía de los tres Poderes y a los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.
- Toma de decisiones internas de forma democrática.
- Colaboración y espíritu de servicio.

La organización interna de la ASOFIS se caracteriza por una Asamblea General que es el órgano máximo de gobierno, y un Consejo Directivo cuyas funciones son administrar y representar la asociación. Este Consejo se integra por una Presidencia que recae, por estatutos, en el Auditor Superior de la Federación y también por un Secretario y un Tesorero elegidos democráticamente por la Asamblea General cada dos años. Asimismo está conformado por ocho vicepresidencias que coordinan las comisiones técnicas especiales. Estas comisiones son:

- Principios de Contabilidad Gubernamental.
- Normas y Procedimientos de Fiscalización de Cuenta Pública.
- Estudios de los Fondos y Recursos Transferidos.
- Estudios Legislativos.
- Actualización y Capacitación.
- Fortalecimiento de las Entidades Superiores de Fiscalización.
- Enlace.
- Difusión Institucional.

1. Convenios de Coordinación

Uno de los aspectos fundamentales de la ASOFIS es la promoción de convenios de coordinación entre los estados y la Federación para auditar los recursos federales reasignados y transferidos. Estos convenios se han promovido a partir de la descentralización de recursos y facultades a los estados y municipios y se concentran en la fiscalización de los recursos reasignados y los del Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios). En 2001 los recursos transferidos a estas entidades representaron, aproximadamente, el 35% del Presupuesto de Egresos de la Federación (250 mil millones de pesos). Mediante estos convenios se realiza una fiscalización más efectiva de los recursos federales y se promueve el federalismo al delegar funciones de la Auditoría Superior de la Federación en las entidades federativas.

Para cumplir con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Convenios de Coordinación, entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los Congresos locales, la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con los órganos de fiscalización de estos últimos, selecciona diversas revisiones en relación con la asignación y ejercicio de los recursos.

La selección mencionada se realiza respetando la autonomía de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) del Congreso local y su soberanía, considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipios, así como las solicitudes de revisión planteadas por los diputados federales.

Con la metodología y los elementos de selección descritos, se conforma el programa de auditorías, en donde se establece el título de la revisión, el tipo de auditoría, los objetivos de la misma y el criterio de selección. Este programa, como ya se mencionó, se somete a la consideración de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

Objeto del Convenio

1. Coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los gastos federales reasignados al Estado y los correspondientes a las aportaciones federales transferidas.
2. Establecer las bases para la fiscalización de los recursos transferidos.

El cumplimiento del objeto implica:

1. Un puntual análisis, por parte de la entidad de fiscalización Superior (EFS) del Congreso del Estado, de los términos de la asignación de recursos a la entidad federativa, incluidos los correspondientes a los municipios y a los programas específicos a los que se destinaron en el ámbito estatal y municipal.
2. La realización de evaluaciones programáticas por parte de la EFS del Congreso del Estado, sobre los proyectos que se realizan con los recursos del Ramo 33, que se hace en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, la coordinación de acciones implica la incorporación de los resultados en la revisión de la Cuenta Pública estatal, así como la promoción de la rendición transparente y oportuna de cuentas. Los pasos a seguir consisten en:

1. Evaluar el ejercicio de los recursos a través de su análisis financiero.
2. Propiciar la rendición transparente y oportuna de cuentas mediante la realización de auditorías y revisiones físicas.
3. Realizar la evaluación del ejercicio de los gastos federales reasignados, de conformidad con las estructuras programáticas determinadas por el Ejecutivo Federal, y para los recursos transferidos, conforme a las que determine el Ejecutivo Estatal.
4. Determinar los indicadores de desempeño sobre el ejercicio programático.
5. Definir el alcance y metodología de las revisiones y auditorías.
6. Establecer mecanismos de intercambio de información sobre los resultados del ejercicio de las cuentas públicas respectivas.
7. Participar en el diseño y realización de programas de asistencia técnica y capacitación para la realización de las actividades objeto del Convenio.

Evaluación y seguimiento de la EFS del Congreso del estado

Entre las principales obligaciones de la EFS de la entidad federativa destacan :

1. Coadyuvar con la ASF en aspectos de fiscalización y evaluación de los programas relativos a los recursos objeto del Convenio y realizar la fiscalización de los programas y obras en todas sus fases (planeación, ejecución, entrega-recepción y puesta en operación).
2. Efectuar las tareas de seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos presupuestales convenidos.
3. Formular las recomendaciones que procedan cuando se detecten deficiencias que se deban corregir, o aspectos que puedan mejorarse y promover las acciones legales que procedan, derivadas de las irregularidades y observaciones detectadas con motivo de los trabajos de fiscalización, sin perjuicio de las que correspondan a las autoridades federales.
4. Dar seguimiento, tanto a las acciones legales promovidas, como a las recomendaciones formuladas, hasta su conclusión definitiva.

Convenios firmados

A diciembre de 2001 se habían firmado 13 Convenios de Coordinación. Los estados adheridos a este programa son:

- Aguascalientes
- Campeche
- Coahuila
- Colima
- Guerrero

- Jalisco
- Morelos
- Nayarit
- Nuevo León
- Puebla
- Quintana Roo
- Tlaxcala
- Veracruz

Evaluación y seguimiento de los convenios

La ASF y la EFS del Congreso del estado evalúan conjuntamente el cumplimiento de los compromisos correspondientes al convenio, en los plazos establecidos en los programas de trabajo y acuerdan promover ante las legislaturas respectivas y las instancias administrativas que procedan el desarrollo de las acciones de seguimiento y evaluación.

Cabe destacar que para una efectiva coordinación, la ASF informa a la EFS del Congreso del Estado sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas a las dependencias federales en la presupuestación, asignación, ministración y radicación de recursos del Ramo 33, que inciden en el cumplimiento de los objetivos derivados del Convenio de Coordinación. Por su parte, la EFS del Congreso del estado informa a la ASF sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas a las dependencias estatales y a los municipios, en el destino de los recursos del Ramo 33. Asimismo, las dos entidades definen conjuntamente los indicadores de desempeño para la evaluación y el seguimiento del gasto.

En concreto, las acciones de evaluación y seguimiento consisten principalmente en:

1. Coordinar con la EFS del Congreso del estado la formulación y ejecución de un programa anual de trabajo, y el establecimiento del alcance de las tareas de seguimiento y evaluación, así como de los términos de referencia para su realización.
2. Dar cuenta a la Cámara de Diputados Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, de los resultados de las evaluaciones y del seguimiento objeto del convenio, así como de las acciones y recomendaciones formuladas por la EFS del Congreso del estado.
3. Promover ante las instancias competentes del Gobierno Federal, mediante recomendaciones derivadas de sus programas específicos de revisión, medidas de desarrollo y modernización administrativa que tengan repercusiones en el ámbito estatal.

C. Balance de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México

Las EFS de los estados están respondiendo a sus nuevas responsabilidades haciendo ajustes a sus leyes orgánicas, redefiniendo roles y funciones y reasignando fondos en sus presupuestos. Se observa una tendencia en las EFS para convertirse en órganos de fiscalización superior, buscando mayor independencia política y autonomía de gestión. Las

reformas llevadas a cabo en la Auditoría Superior de la Federación han servido como modelo en algunos estados para fortalecer sus propias órganos de fiscalización

Como se desprende del análisis anterior, las características de las EFS son heterogéneas a lo largo del país. Entre las principales diferencias destacan: el nivel profesional de su personal técnico, el marco jurídico que define responsabilidades y alcances y su grado de autonomía. Asimismo, entre las principales conclusiones sobresalen:

1. La figura jurídica de Auditoría Superior de Fiscalización es la forma que casi todas las entidades piensan adoptar para realizar más eficientemente su trabajo. Sin embargo, actualmente sólo cinco estados tienen esta figura. En este aspecto la voluntad política tanto del gobernador del estado como del Congreso son fundamentales para impulsar los cambios constitucionales requeridos.
2. La realización de las auditorías de desempeño se considera un avance importante en el ámbito internacional en términos del control gubernamental. Como se ha comentado, permite realizar evaluaciones de eficiencia, eficacia y economía, así como del logro de metas y objetivos. Sin embargo, sólo 22.7% de las EFS efectúa este tipo de auditorías y 69.0% está facultado para realizarlas. Lo anterior significa que hay que hacer un gran esfuerzo para que las EFS desarrollen esta función y puedan ampliar y fortalecer su función fiscalizadora.
3. Solamente una EFS practica auditorías al Poder Legislativo y al Poder Judicial, lo que significa que no hay quien vigile al "jefe del vigilante" ni al juez. Si bien es cierto que la mayoría de los Congresos y la Suprema Corte de Justicia tienen una contraloría interna, también es cierto que la función de ésta es limitada, por ser parte de la estructura de los propios organismos. Una EFS está dotada de mayor autonomía para efectuar una revisión más efectiva del manejo de los recursos. Sin embargo, ésta no se realiza por limitaciones políticas y por una pobre cultura de rendición de cuentas, pues las EFS cuentan con las atribuciones constitucionales necesarias y suficientes para llevarlas a cabo.
4. Para hacer más efectiva la labor de fiscalización, las instituciones auditadas deben contar con asesoría, manuales operativos, formatos simplificados, guías y asesoramiento personalizado de los órganos de fiscalización, con objeto de colaborar en la cobertura de los requerimientos que norman las leyes federales, estatales y municipales. El conocimiento del marco normativo, en forma integral, promoverá una administración de los recursos más transparente y efectiva.
5. Se debe impulsar la firma de los Convenios de Coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y las EFS de todos los estados, a efecto de reforzar la fiscalización de los recursos federales en las entidades federativas.
6. El periodo de duración oficial en el cargo es en casi todos los estados (70.0%) igual o menor de seis años. Esto representa un serio inconveniente en materia de efectividad de las EFS, por lo que sugiere introducir cambios en

las leyes para ampliar los periodos de duración a ocho años, con posibilidades de una reelección.

7. Se deben establecer mecanismos efectivos para evitar la alta rotación que existe en los titulares de las EFS. Como ya se comentó, solamente 25.0% termina su periodo oficial. Esta alta rotación afecta la eficiencia de los organismos de control e impide establecer programas de trabajo de mediano plazo. Además, es un reflejo de la falta de autonomía de gestión, pues una parte importante de la rotación se explica por las presiones políticas a las que son sometidas los titulares.
8. Debe incrementarse la autonomía de las EFS para que tengan las facultades jurídicas y los recursos necesarios a fin de que puedan realizar eficaz y eficientemente la labor de fiscalización. Las EFS tienen la voluntad de realizar gran parte de los cambios en los próximos cinco años. Uno de los mayores retos por superar es la situación política y el marco jurídico para que se lleven a cabo las reformas necesarias con el fin de tener una mayor autonomía y eficiencia en las entidades de fiscalización de los Congresos estatales.
9. La fiscalización que realizan las entidades federativas es de gran relevancia para lograr una efectiva rendición de cuentas en México. Una reforma política para el fortalecimiento del federalismo debe contemplar el impulso de una reforma financiera, jurídica, estructural y operativa de la mayoría de las EFS de la República mexicana. En el presente análisis se definió la problemática general que enfrentan estos organismos de control y se definieron las líneas básicas de acción para lograr su fortalecimiento. Un análisis posterior podría enfocarse a estudiar más a fondo su problemática a efecto de determinar los factores políticos, financieros y sociales (como la cultura de la rendición de cuentas) que inciden en las EFS.
10. Un aspecto de capital importancia es terminar con los obstáculos políticos que enfrentan las EFS estatales. El principal de ellos es la persistencia de un modelo centralista caracterizado por un Ejecutivo estatal con amplios poderes; en muchos de los casos analizados la división de poderes es prácticamente inexistente. La autoridad máxima, por no decir la única en algunos casos, es el gobernador del estado. La consolidación de la democracia en cada uno de los estados, fortalecerá una auténtica división de poderes, se reflejará en la pluralidad de los Congresos estatales e impulsará la rendición de cuentas y una efectiva fiscalización, al avanzar en la imparcialidad, objetividad y autonomía de las EFS locales.

Capítulo VII. Estrategia para Avanzar en la Construcción Democrática de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México

Una condición *sine qua non* para la consolidación del proceso democrático es que las funciones públicas que desempeñan los Poderes de la Unión, los tres niveles de Gobierno y las entidades que administran o ejercen recursos federales sean realizadas con transparencia, honestidad y eficiencia. Asimismo, las cuentas que se rinden deben ser claras y verificables, en lo político y en lo financiero, mediante un sistema efectivo de fiscalización; de esta manera, si se les asegura a los contribuyentes que el gobierno opera con un alto nivel de desempeño y rinde apropiadamente cuentas sobre su actuación en todas las áreas del quehacer público, se reforzará la confianza ciudadana.

Dentro de la administración pública existen órganos internos de control (responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM), en contraposición al control externo que ejerce la Auditoría Superior de la Federación. Así, con la división de controles externos e internos se ha caído en una situación que incluso es aceptada de manera casi unánime: que el órgano de control interno vigile en todo tiempo y que el órgano de control externo revise a partir de una cuenta que se presente cada determinado tiempo; es decir, que la Auditoría Superior de la Federación mire al pasado y no al presente.

En este sentido y en atención a que, en lo que respecta al manejo de los fondos públicos, es mejor prevenir la desviación o mala utilización de los recursos públicos que castigar el hecho ya consumado, se considera que el control interno y el externo en la administración pública federal no deben encontrarse en órganos diversos y actuando cada uno en etapas o momentos diferentes.

Al respecto, cabe hacer la siguiente pregunta: ¿por qué el órgano de control que en todo momento puede actuar dentro de la administración pública federal y sancionar las infracciones, tiene que depender del mismo titular de ella? Con la creación de la SECODAM, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en 1995, no se ha podido abatir la corrupción ni el manejo deshonesto e ineficiente de los recursos públicos.

Por esto se considera incongruente la labor que desempeña la SECODAM: Uno de los principales argumentos es que ésta es "juez y parte" al estar integrada dentro del gabinete del Ejecutivo. El titular de esta secretaría es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias con intereses ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son factores importantes que obstaculizan la función fiscalizadora imparcial que este organismo debe ejecutar.

Así, con mayores recursos humanos y financieros y con un fuerte apoyo del titular del ejecutivo, la importancia como medio de control de la SECODAM es mayor que la de la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, su imparcialidad, autonomía y efectividad como órgano de control son cuestionadas precisamente por la fuente de su poder: su relación con el Ejecutivo. Por lo anterior, se propone la permanencia de un único órgano de control superior, que debe ser autónomo, coordinado por el poder Legislativo y, por tanto, independiente del Ejecutivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Una respuesta ante los nuevos paradigmas del desarrollo político y económico

Indiscutiblemente, la consolidación de la democracia es una condición para alcanzar el crecimiento sostenible; otras son la equidad social, el cuidado del medio ambiente y la libertad. Para esto es necesario el fortalecimiento del buen gobierno, es decir, de aquel gobierno que sea capaz de establecer políticas públicas de beneficio social y utilizar eficientemente los recursos públicos para lograrlas.

En este contexto, la transformación de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) es una tarea de alta prioridad:

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización el Gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales nacionales. En este sentido, la EFS juega un papel central en el funcionamiento del Estado, pues tiene a su cargo el control sobre la asignación y el uso de los recursos públicos. Una administración pública sin un buen sistema de control no puede contar con la información necesaria para saber si los recursos públicos se están empleando para los fines que han sido establecidos; si estos son suficientes; o si se están utilizando en forma eficiente y eficaz.
- Segundo, porque es necesario evaluar si las políticas públicas reflejan efectivamente las prioridades nacionales de desarrollo y bienestar económico y social.
- Tercero, porque la consolidación de la democracia tiene como condición la rendición de cuentas entre los diversos niveles del gobierno y entre éstos y la ciudadanía. En este contexto, la EFS es un órgano técnico que puede hacer una gran contribución para que los procesos de rendición de cuentas se hagan realidad.

Así, además de ser una condición para consolidar la democracia, la transformación de la EFS es necesaria para responder a las transformaciones políticas que se han dado y a las que están en marcha en el Estado y en sus instituciones. En este sentido, el proceso de reforma del Estado en México tiene consecuencias de gran importancia sobre la función que debe desempeñar la EFS y su forma de organizarse para llevarla a cabo.

Elementos esenciales de la reforma del Estado, como la transferencia de empresas públicas al sector privado, la descentralización del Gobierno, las múltiples variantes de contratación de deuda pública, la gestión de recursos públicos ejecutada por entidades privadas, la promoción de una mayor participación popular o ciudadana en la gestión pública, el desarrollo de nuevas formas de control sobre los servidores públicos, entre otros, implican un nuevo perfil de demanda de servicios para las entidades de fiscalización superior.

Esto, a su vez, incide directamente sobre el tipo de organización y proceso de trabajo de la EFS: las estructuras preexistentes ya no responden a las nuevas necesidades políticas y sociales y algunas funciones ya no son necesarias o ha cambiado su naturaleza.

Tampoco el marco legal o el mandato de la EFS pueden permanecer invariables ante las implicaciones de tales reformas y éstas también harán necesarios nuevos cambios en

la estrategia y en la forma de organizarse de la EFS para poder responder a sus nuevas obligaciones.

Condiciones de efectividad

Para que la EFS pueda cumplir de manera efectiva con su mandato, hay tres áreas críticas que son parte del entorno institucional: 1) la independencia y la autonomía institucional; 2) el vínculo con el Poder Legislativo; y 3) la eficiencia y efectividad de las acciones de control.

El control interno y el control externo juegan dos papeles bien diferenciados en la administración pública. Los órganos internos de control dependen de la administración y tienen como función apoyarla para el logro de sus objetivos. Así, en el caso del Poder Ejecutivo, los órganos internos de control deben estar subordinados a éste. En contrapartida, los órganos externos de control, son entidades de otra naturaleza: su papel es proporcionar criterios independientes para que el poder legislativo y la ciudadanía puedan evaluar las tareas que realiza el resto del gobierno.

Por su parte, el vínculo con el Poder Legislativo es de gran importancia pues la EFS debe estar adscrita a este poder a efecto de promover el equilibrio entre los poderes y en este sentido fortalecer la democracia.

En lo que respecta a la eficiencia y efectividad de las acciones de control, cabe mencionar que el énfasis en el proceso se ha dirigido hacia la fiscalización de actuaciones desde la perspectiva legal y financiera. Asimismo, se debe buscar la uniformidad tanto en la calidad y profundidad de las revisiones, como en las recomendaciones y sanciones. Es necesario desarrollar un sistema efectivo de seguimiento de éstas a efecto de poder verificar su cumplimiento.

Desde la perspectiva legal, el proceso consiste en la verificación de que el organismo auditado cumpla con las disposiciones legales que afecten la gestión de los recursos públicos.

Desde el punto de vista financiero, la auditoría debe concentrarse en el análisis de los estados contables de los organismos fiscalizados con el fin de determinar si éstos se presentan adecuadamente y conforme a las normas de contabilidad gubernamental vigentes.

En este sentido, en la medida en que la fiscalización se concentre en actuaciones y no en sistemas, no evitará que se repitan las anomalías. Adicionalmente, el hecho de que funcionarios de la EFS dediquen casi todo su tiempo al control de estos aspectos impide destinar más tiempo al control sustantivo y de evaluación de la gestión pública.

Asimismo, en muchos casos, los resultados del proceso de fiscalización que se concentran en los informes y las recomendaciones no tienen repercusiones sobre la organización y los procesos de trabajo de los organismos fiscalizados. Una de las razones principales de ello, es que muchas veces los resultados de las auditorías se limitan a satisfacer aspectos burocráticos y en ocasiones no se logra hacer propuestas oportunas para que los sistemas y las prácticas de la administración se modifiquen en consonancia con los problemas detectados.

2. Un nuevo modelo de fiscalización

Por lo anterior, se proponen cambios significativos para integrar un modelo que supere la tradicional fiscalización financiera y de cumplimiento normativo. Algunos de los elementos considerados en el nuevo modelo son:

- Orientación hacia la evaluación de resultados de la gestión. Se pretende trascender la fiscalización típicamente financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión. De esta forma se busca pasar al análisis de la eficacia con que se alcanzan los resultados, y no solo de la eficiencia de la gestión.
- Orientación hacia la evaluación de las políticas públicas. Esto tiene por objeto evaluar el impacto sobre el desarrollo nacional y el bienestar de la población de elegir determinadas políticas, de acuerdo con la respectiva asignación de recursos, para evitar la arbitrariedad con que se determinan las prioridades en el presupuesto federal.
- Fortalecimiento del concepto de fiscalización integral. La fiscalización debe incorporar criterios sustantivos que superen lo estrictamente contable o financiero del enfoque tradicional, para pasar a considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad. Para ello se ha identificado la necesidad de incorporar a otros profesionales en los equipos de auditoría, especialmente abogados, ingenieros, expertos en informática e incluso médicos. Algunos países ya han incorporado profesionales de estas ramas no tradicionales a los equipos de auditores y, si bien es cierto que esta práctica todavía no se ha consolidado operativamente, ya se han realizado algunos avances al respecto.
- Fiscalización de sistemas en vez de fiscalización de actuaciones. En relación con el énfasis tradicional de fiscalizar las actuaciones de los funcionarios, se deben realizar esfuerzos orientados hacia la fiscalización de los sistemas de control. De esta forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, se mantiene la posibilidad de que repitan las anomalías. En otras palabras, es necesario modificar los sistemas que propician la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos.
- Promoción de auditorías ambientales. De manera consecuente con la relevancia que han tomado en los últimos años los temas ambientales, se propone realizar esfuerzos para incursionar en el tema de las auditorías ambientales. Éste es un campo novedoso en el que todavía existen muchos elementos por desarrollar, especialmente en materia de metodología y de presentación de los resultados de estos esquemas de fiscalización. Se plantean importantes retos en la realización de auditorías sobre la gestión de los entes públicos vinculados con el tema de la conservación del medio ambiente, los estudios de impacto ambiental y el seguimiento de recomendaciones para disminuir los efectos negativos sobre el ambiente de proyectos del sector público.

Cabe destacar que México cuenta con los elementos básicos para realizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos y combatir la corrupción y el desprestigio en el sector público: existe división de poderes que permite la vigilancia mutua; se cuenta con una entidad de fiscalización superior de la federación con su respectiva ley; existe una activa participación ciudadana y de los medios de comunicación; se cuenta con un sistema electoral que ha logrado grandes avances y se ha venido consolidando; y existe un orden constitucional que respeta las garantías individuales y los derechos humanos. Entonces, es pertinente preguntarse, si en teoría se cuenta básicamente con todos los elementos para realizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, ¿por qué la rendición de cuentas y su fiscalización no son una práctica política eficiente y generalizada? La respuesta es compleja e involucra aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. Lo que es indudablemente cierto es que en México existe una demanda generalizada por erradicar la ineficiencia, ineficacia y deshonestidad del servicio público y que los controles internos y externos no han sido suficientes para lograrlo.

Por lo anterior, se propone la integración de un Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) que permita corregir deficiencias, optimizar recursos al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los funcionarios públicos, en una lucha permanente contra la corrupción.

La creación del Tribunal de Cuentas de la Nación tiene como objeto fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno para fortalecer la democracia. Lo que es fundamental y debe representar el objetivo principal de la fiscalización pública es que la Entidad Superior de Fiscalización pueda lograr independencia organizativa, funcional y financiera frente al Poder Ejecutivo, al cual le compete auditar.

Concretamente, la propuesta es que el órgano superior de fiscalización del Gobierno Federal (actualmente la Auditoría Superior de la Federación), posea mayores facultades constitucionales y que su función no se limite a revisar la cuenta pública. Así, el TCN debe estar facultado para:

- Desempeñar funciones consultivas para asesorar al gobierno en asuntos económico-financieros.
- Vigilar el desempeño de cualquier servidor público dependiente de la administración pública y del mismo Poder Legislativo.
- Iniciar procedimientos tendentes a la investigación de infracciones administrativas y a la aplicación de las sanciones que marca la ley; la de denunciar y querrellarse por hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito cometido en contra del erario público por cualquier servidor público federal con motivo de sus funciones, y hacer el juicio respectivo sobre los delitos cometidos.

Una crítica a la actual ASF es que tiene un titular único, en vez de tener un órgano colegiado el cual resulta de mayor garantía para efectos de legalidad, justicia, imparcialidad y equidad. En este sentido se propone que la nueva entidad de fiscalización superior funcione a través de un órgano colegiado que esté conformado con representantes elegidos por el Congreso de la Unión a través de una convocatoria pública para evitar los vicios que las filaciones políticas o partidistas pueden generar.

Sobre estas bases se propone que las principales funciones del TCN se clasifiquen de la siguiente manera:

1. De revisión de la cuenta pública anual presentada por el Ejecutivo federal.
2. De revisión del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. De supervisión permanente del cumplimiento de las obligaciones que por ley tienen los servidores públicos de la federación.
4. De imposición de las sanciones que por infracciones merecen los servidores públicos que incurran en actos ilegales.
5. De fiscalización en la obtención, manejo, administración, custodia y aplicación de los recursos públicos federales.
6. De juzgado calificado para emitir resoluciones sobre delitos cometidos contra el erario.
7. De órgano consultivo del Estado en los aspectos financieros y de políticas públicas.

El principal reto de esta institución será lograr la confianza y el respaldo de la sociedad en su tarea fiscalizadora y ser reconocida como un organismo imparcial, vigilante del uso de los recursos federales, para hacer de la rendición de cuentas una práctica cotidiana y plenamente aceptada.

Un aspecto importante es lograr que el tribunal tenga autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Para ello, se propone que el personal del TCN sea designado por los ministros que lo integren y que sea vigilado a su vez por el Congreso de la Unión a través de una Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia, la cual estará compuesta tanto por diputados como por senadores.

Este planteamiento implica una serie de reformas de diversos preceptos de la Constitución y, desde luego, el impacto normativo que tendrá que ver con las leyes secundarias, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras, por la necesaria desaparición de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la determinación de cómo seguirán funcionando, o de qué manera serán transformadas, las actuales contralorías internas de las dependencias y entidades.

La finalidad de esta reforma es proponer una nueva entidad superior de fiscalización, considerando aspectos como la forma de integrar y designar al tribunal el tiempo y las garantías de permanencia de sus integrantes, las atribuciones constitucionales que tendrá y las facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para emitir la respectiva ley orgánica.

Al frente del Tribunal de Cuentas de la Nación estará un cuerpo colegiado integrado por 13 ministros, que serán designados mediante una convocatoria emitida por la Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia, en la cual se presentaran ternas a la Cámara de Diputados y se elegirá a uno, que posteriormente deberá ser ratificado por el Senado.

Para definir la parte sustantiva de las funciones y atribuciones del Tribunal de Cuentas de la Nación se considera que debe realizarse una fiscalización completa de la gestión pública en un sentido amplio. Esto es, no limitarse a la parte cuantitativa de la política económica y financiera del país, sino incluir la gestión integral, que no se circunscribe únicamente al dinero. Asimismo, para fortalecer la acción fiscalizadora y crear un control preventivo que efectivamente evite el desvío de recursos, pero también para aplicar sanciones, se propone que el Tribunal de Cuentas de la Nación tenga entre sus funciones principales la jurisdiccional para que pueda, también, actuar rápidamente en la reparación del daño causado a la cuenta pública.

3. El Tribunal de Cuentas de la Nación

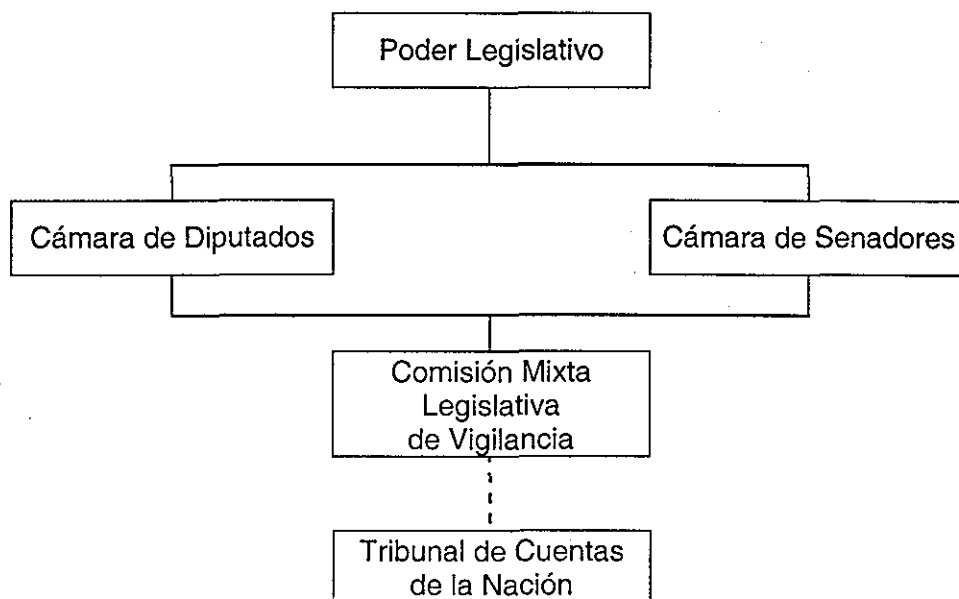
Autonomía

El Tribunal de Cuentas de la Nación es el órgano supremo fiscalizador del sector público. Es un órgano descentralizado del Congreso de la Unión y goza de autonomía en sus funciones y en su administración. Es un órgano que goza de independencia; sin embargo, tiene un órgano de vigilancia llamado Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia, que depende de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el cual es su enlace con el Poder Legislativo y es además el órgano al que TCN rinde cuentas de su funcionamiento (ver figura VII.1).

El TCN tiene competencias exclusivas para todo lo concerniente a su administración interna, régimen interior y personal a su servicio. Ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, elabora su propio presupuesto el cual se integra en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los conflictos que se puedan suscitar sobre sus competencias o atribuciones son resueltos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal de Cuentas de la Nación desempeñará sus funciones fiscalizadoras, jurisdiccionales y consultivas de forma independiente y autónoma, decidiendo libremente sobre la organización de su trabajo y en lo particular sobre la programación de sus actividades de control.

Figura VII.1
El Tribunal de Cuentas de la Nación



El tribunal de Cuentas de la Nación debe seguir los siguientes principios:

- Independencia
- Legalidad
- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Ética
- Imparcialidad
- Disciplina
- Disponibilidad pública de la información

Para garantizar la independencia en la toma de decisiones del presidente del TCN y de los ministros que lo componen se les dotará de fuero y de inamovilidad. Asimismo, el tribunal tendrá autonomía técnica en sus funciones y en su administración para evitar la sujeción a otro orden y a las instrucciones de otras autoridades.

Definición del Tribunal

El Tribunal de Cuentas de la Nación es el cuerpo supremo que examina la legalidad del gasto público, evalúa las políticas públicas y las reglas de las cuentas que la ley ha ordenado que se sometan al tribunal. Las bases de la competencia del TCN corresponden a la necesidad de controlar los activos públicos y garantizar que éstos sean utilizados en forma legal, eficaz, y eficiente.

Las directrices fundamentales del TCN son:

- Separación de las funciones jurisdiccional y de control financiero.
- Integración de un sistema de controles a *priori*, simultaneo y a *posteriori*.
- Reforzamiento del control simultaneo mediante la expansión del control financiero a asociaciones y entidades que en cualquier forma se beneficien de fondos públicos.
- Introducción de un criterio selectivo para los controles a *priori*, simultaneo y a *posteriori*.
- Reconocimiento del TCN como órgano encargado de emitir opiniones en materia financiera nacional, aplicar el presupuesto y evaluar las políticas publicas.
- Aceptación del TCN como órgano encargado de vigilar el endeudamiento del gobierno.
- Reconocimiento del TCN como la institución suprema en un sistema integral de control.
- Previsión expresa de la relación con los medios masivos de comunicación.

El Tribunal de Cuentas de la Nación tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Revisar la Cuenta Pública.
- b) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones que a los servidores públicos impone la Constitución y las leyes.
- c) Instruir procedimientos administrativos y sancionar a los servidores públicos que hubieren incurrido en cualquier infracción relacionada con su cargo.
- d) Verificar de manera especial la correcta obtención, manejo, custodia, administración y aplicación de los recursos públicos, sean éstos bienes muebles o inmuebles, efectivo, valores o de otra índole.
- e) Promover todas las instancias legales para la aplicación de las sanciones en todos los casos que estime conveniente.
- f) Tener funciones jurisdiccionales y crear jurisprudencia.
- g) Ser el órgano consultivo del Gobierno en materia presupuestal, financiera y económica.
- h) Verificar la emisión y el registro de la Deuda Pública.

A grandes rasgos, el Tribunal tendrá tres funciones principales:

- La fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público.
- La jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.
- La consultiva.

Función fiscalizadora

Está caracterizada por ser externa, permanente y consultiva, y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingreso y gasto público.

El ejercicio de la función fiscalizadora del TCN se llevará a cabo mediante los siguientes procedimientos:

- El examen y la comprobación de la Cuenta Pública de todas las entidades estatales y organismos integrantes del sector público y de las demás entidades sujetas a control.
- El examen y la comprobación de la Cuenta Pública Federal.
- El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la administración pública y las demás entidades del sector público.
- El examen de la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades sujetas a control.
- El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestales iniciales.

Para garantizar el mejor funcionamiento del tribunal y ejercer mejor su función fiscalizadora, los auditores y los ministros gozarán de amplio poder de investigación; es decir, todas las organizaciones sujetas al control del TCN deberán presentar regularmente todos los documentos necesarios para la labor de fiscalización y no podrán ocultar ningún tipo de información. No se podrá negar el acceso a los documentos de administración o de contabilidad, pretextando confidencialidad.

Si durante una auditoría se descubrieran hechos criminales, se podrá interponer una querrela en los Tribunales del Poder Judicial en contra de los inculcados en los casos en que se cometa un delito penal (fraude, soborno y robo). En caso de que el delito descubierto sea competencia del Tribunal de Cuentas de la Nación, de inmediato se iniciará el proceso jurisdiccional.

Función jurisdiccional

El contenido de la función jurisdiccional contable se limita a los supuestos que originan la responsabilidad contable, que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir quienes recaudan, intervienen administran, custodian, manejan o utilizan bienes, caudales o efectos públicos.

Esta función se caracteriza por ser necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, y se extiende, a los efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión de las cuestiones perjudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de la responsabilidad contable y están relacionadas directamente con ella.

No corresponde a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de las cuestiones atribuidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria. Los órganos de la jurisdicción contable pueden solicitar el auxilio de la Procuraduría General de la República, jueces y tribunales de cualquier orden para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.



Función consultiva

Esta función se fundamenta en el hecho de que si el Congreso necesita apoyo técnico para saber si se ha gastado correctamente el presupuesto, lo precisa aún más para decidir qué gasto autorizar y cómo se debe gastar.

La amplia concepción de las funciones consultivas del TCN permitirá su intervención en todos los procedimientos del Congreso que implican la creación o distribución de ingresos y gasto público. Su actividad en este caso se orientará a la evaluación técnica de la trascendencia económica y social que pudieran tener las disposiciones legales por aprobar y por analizar las razones conducentes a la presentación de los correspondientes proyectos o propuestas de ley, así como a evaluar los proyectos de inversión del sector público y su rentabilidad.

El seguimiento de la actividad económico-financiera pública efectuada por el TCN, desde el origen de la elaboración del presupuesto hasta su ejecución, hará más coherente su actuación y más eficaces las conclusiones y opiniones transmitidas al Congreso.

Los informes que el TCN remita al Congreso constituirán para éste una fuente de información en el ejercicio del control político. La tarea consultiva o de asesoramiento en la materia que afecta al propio tribunal, y en lo relativo a las normas económico-presupuestales, financieras y de contabilidad, afianzará y hará mucho más eficaz la labor del Legislativo.

Además, partiendo de los conocimientos especializados en materia económico-financiera y de la experiencia que le proporcionará el ejercicio de las funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, el TCN podrá proponer al Congreso y a los órganos del Ejecutivo las innovaciones, complementos o modificaciones que estime precisos para la mejora de la normativa reguladora de la referida actividad, así como la de su propio funcionamiento y organización.

Asimismo, de la función consultiva podrán surgir dos tipos de controles:

- Control preventivo de la función consultiva, que es una función de asesoramiento integral.
- Control previo de la función consultiva, que es cuando se puede impedir la ejecución de un acto que implique gasto.

Estructura del Tribunal de Cuentas de la Nación

El TCN estará compuesto de tres salas especializadas según su función y cada una tendrá un presidente:

1ª Sala. Se encarga de realizar el control *a priori* y la revisión del seguimiento de las recomendaciones realizadas a los órganos auditados.

2ª Sala. Se encarga de realizar el control concomitante y *a posteriori*.

3ª Sala. Se encarga de ejercer la función jurisdiccional y es la autoridad en lo relativo a la ejecución de responsabilidades financieras, multas y órdenes de aprensión solicitadas a la Procuraduría General de la República.

Composición de las Salas

1ª Sala: Estará compuesta por cuatro ministros. Las funciones de los ministros serán las de realizar las auditorías correspondientes a su puesto y deberán seguir el principio de **control a priori**, así como dar seguimiento a las recomendaciones hechas por las demás salas sobre las auditorías ya practicadas.

- Primer ministro. Se encargará de las auditorías financieras de ingresos y de egresos.
- Segundo ministro. Se encargará de las auditorías a organismos autónomos y financieras al sector paraestatal.
- Tercer ministro. Se encargará de las auditorías de obra pública y ambientales.
- Cuarto ministro. Se encargará de las auditorías de sistemas y de desempeño.

2ª Sala. Estará compuesta por cuatro ministros. Las funciones de los ministros serán las de realizar las auditorías correspondientes a su puesto y deberán seguir el principio de **control concomitante y a posteriori**.

- Primer ministro. Se encargará de las auditorías financieras de ingresos y egresos.
- Segundo ministro. Se encargará de las auditorías a organismos autónomos y financieras al sector paraestatal.
- Tercer ministro. Se encargará de las auditorías de obra pública y ambientales.
- Cuarto ministro. Se encargará de las auditorías de sistemas, de desempeño y de las políticas públicas.

3ª Sala. Estará compuesta por cuatro ministros. Estos tendrán a su cargo las funciones **jurisdiccionales** así como hacer cumplir las sentencias o multas y turnar a la autoridad competente las sentencias que impliquen una sanción penal para que sean ejecutadas.

- Primer ministro. Se encargará de las auditorías financieras de ingresos y egresos.
- Segundo ministro. Se encargará de las auditorías a organismos autónomos y financieras al sector paraestatal.
- Tercer ministro. Se encargará de las auditorías de obra pública y ambientales.
- Cuarto ministro. Se encargará de las auditorías de sistemas y de desempeño.

Consejo Consultivo Ciudadano

Será un órgano externo del tribunal. Este consejo estará compuesto por 13 miembros elegidos por tres años. El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. A través de este Consejo Consultivo Ciudadano se pretende que el Tribunal de Cuentas de la Nación tenga un contacto más directo con los ciudadanos y con los intereses de éstos. El consejo se reunirá por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición del presidente del consejo, del presidente del tribunal de cuentas, o por cualquiera de sus miembros. Las reuniones serán públicas y participarán los miembros del consejo y el presidente del tribunal de cuentas de la Nación. En la reunión se tratarán problemas actuales de la rendición de cuentas, el papel del tribunal en la sociedad mexicana, sugerencias para una mejor operación, consideraciones para un mejor control, sugerencias para el plan anual de auditoría y posibles auditorías especiales por realizar.

El consejo estará constituido por un representante de:

- Universidad pública.
- Universidad privada.
- Prensa escrita.
- Televisión.
- Radio.
- Empresarios.
- Organización no gubernamental.
- Organización cívica.
- Comercio organizado.
- Grupos minoritarios urbanos.
- Grupos minoritarios rurales.
- Grupos minoritarios indígenas.
- Académico interesado en el tema de la rendición de cuentas con reconocida trayectoria en el tema.

Coordinación de Relaciones Institucionales (CRI)

Su responsabilidad tiene dos vertientes. Por una parte informa a la sociedad de las acciones que realiza el TCN, y por otra parte recibe comentarios de la ciudadanía en relación con la rendición de cuentas y la fiscalización. Así la CRI:

1. Estará encargada de la difusión a los medios masivos de comunicación de los objetivos, programas, metas y logros del tribunal de cuentas. Se propone la creación del Sistema Integral de Información, para informar de manera oportuna y en tiempo real sobre el uso de los recursos públicos y el avance de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas efectuados por todas las entidades públicas.
2. Estará encargada de ser un medio de comunicación entre la ciudadanía y el tribunal. Para realizar eficientemente esta tarea, tendrá a su cargo el área "Poder Ciudadano", la cual será un medio para que los ciudadanos realicen propuestas con objeto de que el sector público sea más eficiente. Se contará asimismo, con un centro de información a la ciudadanía que procesará datos

sobre los resultados de las auditorías practicadas, los avances en los programas y la utilización de los recursos públicos y el desarrollo de las tareas del tribunal. Contará también con un área para que la ciudadanía tenga un canal directo de quejas y denuncias contra los servidores públicos, y de asesoría personal y directa para el seguimiento de denuncias, quejas o juicios.

Consejo Directivo

En este consejo se tomarán las decisiones administrativas propias del tribunal para el manejo eficiente de los recursos, del personal y la organización de funciones. Estará integrado por el presidente del Tribunal de Cuentas de la Nación, el presidente de cada una de las salas, el presidente del consejo consultivo ciudadano, el coordinador de relaciones institucionales, el contralor interno, el secretario técnico, el director de la unidad de administración y finanzas y el coordinador de asesores.

Apoyo técnico

El TCN contará con servicios de apoyo técnico y administrativo propio, constituidos por la Unidad de Administración y Finanzas y por la Secretaría Técnica del tribunal.

Algunas de las características del apoyo técnico serán:

La existencia de un órgano especial de examen y control, integrada por profesionales de alta calidad, la definición de un estatuto remunerativo compatible con la naturaleza de las funciones ejercidas y la formación de unidades de soporte técnico conforme a las competencias de cada sala.

Vigilancia

El Tribunal de Cuentas de la Nación contará con tres organismos que vigilarán su buen funcionamiento; estos son:

- a) Contraloría Interna.
- b) Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia del TCN.
- c) Empresas privadas de auditoría.

a) Contraloría Interna

La Contraloría Interna del TCN tendrá a su cargo las facultades de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los departamentos, servidores públicos y empleados del tribunal.

Las funciones de la Contraloría Interna serán:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia.



- Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos.
- Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del tribunal.
- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del tribunal.

b) Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia del TCN

Es el órgano encargado de la coordinación y evaluación del desempeño del TCN. Es un órgano bicameral, es decir está compuesto por Senadores y por Diputados Federales.

Las funciones de la Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia serán:

- Ser el conducto de comunicación entre las Cámaras y el TCN.
- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos al TCN.
- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.
- Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones elabore el TCN, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.
- Citar al Presidente del TCN para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.
- Conocer el proyecto de presupuesto anual del TCN, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para los efectos legales conducentes.
- Evaluar si el TCN cumple con las funciones que conforme a la Constitución y la Ley de Fiscalización le corresponden, y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión en sus funciones y en su administración.
- Presentar a las Cámaras la propuesta de los candidatos a ocupar los cargos de ministro del TCN, así como la solicitud de su remoción.
- Ordenar a auditores externos la práctica de auditorías al TCN.
- De acuerdo con las posibilidades presupuestales, contratar asesores externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

c) Empresas privadas de auditoría

Para salvaguardar la máxima transparencia de la ejecución del presupuesto asignado al TCN, anualmente una empresa privada de auditoría, designada por la Comisión Mixta de Vigilancia, practicará una auditoría independiente, cuyos resultados se comunicarán al Congreso de la Unión y posteriormente se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Responsabilidades de los servidores públicos

Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Tribunal de Cuentas de la Nación:

- Realizar conductas que atenten contra la independencia del tribunal y la función de la rendición de cuentas, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder.
- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del tribunal.
- Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.
- Impedir en los procedimientos jurisdiccionales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos.
- Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.
- No poner en conocimiento de la Comisión Mixta de Vigilancia cualquier acto tendente a vulnerar la independencia de la función jurisdiccional, de la rendición de cuentas o del propio tribunal.
- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de las funciones del tribunal en el desempeño de sus labores.
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.

De los impedimentos

Los ministros del Tribunal de Cuentas de la Nación y los miembros de la Comisión Mixta de Vigilancia estarán impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

- Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere el inciso anterior.
- Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados expresados anteriormente.
- Haber presentado querrela o denuncia el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa el inciso 1, en contra de alguno de los interesados.

- Tener pendiente el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa el inciso 1, un juicio contra alguno de los interesados o no haber transcurrido más de un año desde la fecha de la terminación del que hayan seguido hasta la fecha en que tome conocimiento del asunto.
- Haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en los grados expresados en el inciso 1, en virtud de querrela o denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores.
- Tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea ministro, árbitro o arbitrado.
- Aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados.
- Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazar de cualquier modo a alguno de ellos.
- Ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados.
- Ser o haber sido tutor de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título.
- Ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido.
- Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados.

Operación

El tribunal tiene tres formas para operar:

1. Sesión del tribunal en pleno.
2. Sesión de sala en pleno.
3. Sesión ordinaria diaria.

a) Sesión del tribunal en pleno

Esta sesión se realizará cada vez que sea necesario a petición del presidente del tribunal o algunos de los ministros. Estará compuesta por los 12 ministros y el presidente. La votación se hará por mayoría de votos. Para empezar la sesión será necesaria la presencia del presidente del tribunal, los presidentes de las tres salas y 5 ministros.

Las facultades del pleno son:

- La aprobación del plan anual de auditoría.
- La aprobación del Informe de Avance de Gestión Financiera.
- La aprobación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.
- La aprobación del Informe Anual de Labores del Tribunal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Revisar y dar opiniones al proyecto de presupuesto de egresos de la federación.
- Informe de avance de las auditorías realizadas.
- Aprobar el Programa Anual de Actividades del Tribunal, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.
- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal de Cuentas de la Nación en el que se distribuirán las atribuciones entre sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecerse la forma en que deberán suplirse estos últimos en sus ausencias. El reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Federación una vez ratificado por la Comisión Mixta de Vigilancia.
- Crear un Manual de Procedimientos y Auditoría y expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Nación, los cuales deberán ser ratificados por la Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia del Tribunal de Cuentas de la Nación y publicarse posteriormente en el Diario Oficial de la Federación.
- Nombrar al personal de mandos superiores del tribunal de cuentas.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos los elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación.
- Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones.

Sesión de sala en pleno

La sesión de la sala en pleno se realizará una vez por semana y de ser necesario a petición del presidente o alguno de los ministros se podrán realizar más sesiones. Estará compuesta por los cuatro ministros, de los cuales uno funge como presidente. Para empezar la sesión es necesaria la presencia del presidente y dos ministros.

1ª Sala

La sesión se realizará una vez por semana y la aprobación de los asuntos tratados será por mayoría absoluta. En caso de existir empate, se hará un nuevo proyecto y si persistiera el empate, el presidente de la sala tendrá voto de preferencia.

Las facultades del pleno de la 1ª sala serán:

- Aprobar el plan específico de trabajo.
- Aprobar la realización de auditorías no contempladas en los planes de trabajo.
- Realizar el veredicto de finalización de recomendaciones a un organismo.
- Remitir a la 3ª sala los casos en los que se requiera emitir algún juicio o aplicación de una sanción (fincar responsabilidades).

- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y personas físicas y morales, la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

2ª Sala

La sesión se realizará una vez por semana y la aprobación de los asuntos tratados será por mayoría absoluta. En caso de existir empate, se hará un nuevo proyecto y si persistiera el empate, el presidente de la sala tendrá voto de preferencia.

Las facultades del pleno de la 2ª sala serán:

- Aprobar el plan específico de trabajo.
- Aprobar la realización de auditorías no contempladas en los planes de trabajo.
- Realizar el veredicto de finalización de recomendaciones a un organismo.
- Remitir a la 3ª sala los casos en que se requiera emitir un juicio o aplicar una sanción (fincar responsabilidades).
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y personas físicas y morales, la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

3ª Sala

La sesión se realizará una vez por semana y la aprobación de los asuntos tratados será por mayoría absoluta. En caso de existir empate, se hará un nuevo proyecto y si persistiera el empate, el presidente de la sala tendrá voto de preferencia.

Las facultades del pleno de la 3ª sala serán:

- Realizar el recurso de revisión contra sentencias pronunciadas por alguno de los ministros.
- Revisar las sentencias emitidas por los ministros.
- Revisar la correcta ejecución de las responsabilidades financieras practicadas.
- Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la Ley de Fiscalización.

Sesión ordinaria diaria

Esta es la sesión diaria de labores de los ministros, en la cual se encargan de revisar los casos que por sus competencias les sean atribuidos.

Los Ministros del Tribunal de Cuentas de la Nación

Los ministros durarán 15 años en su puesto y serán electos por la Cámara de Diputados a través de una terna propuesta por la Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia del TCN, la terna se compondrá por los candidatos inscritos en la convocatoria abierta. Para la designación del ministro se requerirá una mayoría calificada y, posteriormente, la ratificación de la Cámara de Senadores. Los ministros serán remplazados en forma escalonada cada 3 años.

Los requisitos para ser ministro serán:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener por lo menos 35 años cumplidos el día de la designación.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los dos años anteriores a la propia designación.
- Contar al momento de su designación con una experiencia mínima de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos.
- Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

El presidente del tribunal durará cinco años en el puesto y será designado por el pleno el primer día de sesiones. No podrá ser reelecto en el periodo posterior siguiente.

Los ministros del TCN no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en la representación del tribunal y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Las atribuciones del presidente del TCN serán:

- Representar al TCN ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales.
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual del TCN atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.
- Administrar los bienes y recursos a cargo del TCN y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público.
- Ser el enlace entre el TCN y la Comisión Mixta Legislativa de Vigilancia.
- Solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior.
- Ejercer las atribuciones que corresponden al TCN en los términos de la Constitución, la Ley de Fiscalización y del Reglamento Interior del propio Tribunal.
- Recibir de la Comisión Mixta de Vigilancia el Informe de Avance de la Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización.
- Formular y entregar, por conducto de la Comisión Mixta de Vigilancia, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.
- Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado.
- Dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los 30 primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la comisión.
- Firmar todos los documentos referentes a deuda pública de las cuales surjan obligaciones para la federación. La firma del presidente debe garantizar la legalidad del acto de endeudamiento y la regularidad de la inscripción en el registro para deudas públicas.

Promoción del servicio civil de carrera

Es creciente la opinión respecto de la necesidad de legislar sobre el servicio público para profesionalizar la administración pública, elevar la calidad de los servicios que ofrece el Gobierno y combatir la corrupción. En lo que respecta a la rendición de cuentas y la fiscalización, el servicio civil de carrera sería de utilidad para desarrollar servidores públicos con experiencia en fiscalización y promovería el mejor desempeño de la función gubernamental. En contrapartida, la alta rotación de funcionarios y empleados en los órganos de control va en detrimento de las funciones de fiscalización.

Un programa de servicio civil de carrera debe promover la permanencia del personal calificado y con experiencia que coadyuve al mejoramiento de la rendición de cuentas y también incluir acciones específicas de capacitación, promoción laboral con base en el mérito y revisión de los tabuladores salariales.

Así, el TCN establecerá, de acuerdo con su presupuesto y mediante disposiciones generales, un sistema de estímulos para las personas que laboren en el tribunal. El sistema incluirá estímulos económicos y tomará en cuenta el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de su función, los cursos de capacitación que tomen, su antigüedad y grado académico. Adicionalmente, se podrán autorizar años sabáticos en los casos en que el interesado presente un proyecto de trabajo que mejore su formación académica y profesional y sea de interés para el TCN. También podrán otorgarse becas para estudios e investigación en el extranjero, dentro de las posibilidades del presupuesto.

Sistema integral de auditoría

Se creará un Sistema Informático de Auditoría Continua. El objetivo de este sistema es el de poder acceder a los sistemas de control interno de cada organismo público y consultar sus bases de datos, para la creación de informes públicos y verificar el desempeño de los órganos internos de control.

Se creará un sistema general, que será utilizado por todos los órganos de control para que exista *compatibilidad y coordinación entre los distintos órganos así como un sistema común de auditoría.*

Se integrará un Manual de Procedimientos y Auditoría en el cual se pondrán las bases del control y manejo de los recursos, así como los procedimientos para realizar una auditoría, los tipos de control y los tipos de auditoría que se pueden realizar, sus características y el alcance de cada una de ellas.

Una vez realizados los procedimientos de auditoría se podrá verificar a través del sistema integral, el funcionamiento de cada órgano de control así como el manejo de los recursos de la dependencia. De esta manera se podrá tener un control más eficaz de los recursos y realizar acciones oportunas y preventivas en contra de la corrupción y el desvío de recursos.

Con este sistema no se pretende sustituir las auditorías *"in situ"*, sino realizar la verificación más rápida y a menores costos. El sistema permitirá:

- Disponer de información de manera oportuna sobre el manejo de los fondos públicos.
- Detectar oportunamente la desviación de recursos del sector público.
- Informar a la sociedad sobre el manejo de los recursos públicos y el alcance de los programas realizados por el sector público.

Relación con la ciudadanía y manejo de la información

Como se mencionó anteriormente, el Tribunal de Cuentas de la Nación establecerá un mecanismo efectivo para recibir y dar seguimiento a las denuncias de la ciudadanía. Debe

brindar seguridad al denunciante y desechar las denuncias efectuadas con falsedad. Asimismo, el sistema debe prever la manera en que el particular pueda verificar constantemente la situación de su denuncia.

En este sentido el papel del tribunal es fundamental en la recepción, análisis y profundización de estas denuncias y para aportar todos los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentarlas. Con estas acciones será posible incrementar la participación ciudadana y contar con una sistema más efectivo de rendición de cuentas.

Es importante garantizar la transparencia de las acciones del gobierno, de modo que toda la población pueda conocer los procesos de toma de decisiones administrativas que no sean confidenciales por su naturaleza. Para realizar esta función se establecerá un sistema de manejo de la información pública, de suerte que cualquier ciudadano podrá conocer de manera detallada todos los expedientes administrativos, por medio de un sistema de cómputo.

En esta propuesta destaca lo referido a la obligación de publicar y entregar a quien lo solicite la información que tiene el gobierno, sin distinción alguna. Así, dado que la información es un elemento crítico y esencial para avanzar en la rendición de cuentas, se tiene que garantizar que en México los servidores públicos informen con oportunidad y veracidad sobre lo que hacen.

Para realizar una fiscalización efectiva es necesario tener una adecuada *comunicación con la ciudadanía, tanto para conocer sus denuncias como para hacer de su conocimiento las acciones que se están realizando para promover un mejor gobierno.* La sociedad directamente, o mediante los medios de comunicación, puede impulsar una mayor responsabilidad pública

En la mayoría de la población empieza a desarrollarse la cultura para manifestar quejas ante los órganos competentes, con motivo de deficiencias en servicios públicos o abusos por parte de los servidores públicos. Por esta razón, el Tribunal de Cuentas de la Nación establecerá un mecanismo efectivo para recibir y dar seguimiento a las denuncias de la ciudadanía, brindará seguridad al denunciante y desechará las denuncias efectuadas con falsedad.

Cabe aclarar que la presentación de denuncias ya está prevista en la mayor parte de los ordenamientos legales, tanto para particulares como para agentes públicos que tengan conocimiento de delitos cometidos contra el patrimonio público. Sin embargo, no ha dado resultados positivos, ya sea porque las denuncias no han contado con pruebas suficientes o porque el Poder Judicial no ha actuado de manera efectiva. Debido a esta razón se plantea que el TCN corrija estas deficiencias a través de sus funciones jurisdiccionales.

Así, el papel del TCN es fundamental en la recepción, análisis y profundización de las denuncias presentadas por los ciudadanos y servidores públicos y para aportar todos los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentarlas. Con estas acciones será posible incrementar la participación ciudadana y contar con una sistema más efectivo de rendición de cuentas.

Acciones de control

Las atribuciones que legalmente serán otorgadas al Tribunal de Cuentas de la Nación corresponden a la necesidad de auditar los fondos públicos, para asegurar que la administración de esos recursos cumplan con el ordenamiento legal y si es necesario promover la responsabilidad financiera.

Así, el tribunal tendrá facultades para ejercer dos tipos de control:

- El control financiero.
- El control jurisdiccional.

Las entidades controladas

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas de la Nación comprende aquellas entidades que forman parte de la administración pública, las cuales son: el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación de los estados y de los municipios; los servicios que otorguen cada uno de éstos; los órganos autónomos; los organismos descentralizados; los organismos desconcentrados; las empresas paraestatales; los organismos públicos de educación; instituciones de seguridad social; y el sistema de pensiones.

También tendrá jurisdicción sobre negocios del sector público, como por ejemplo:

- Empresas públicas, compañías formadas bajo la ley comercial por el gobierno, por otras entidades públicas o por ambos en asociación; compañías formadas bajo la ley comercial, cuyo capital es compartido entre el sector público y el privado, en México o el extranjero, donde el sector público directamente tenga la mayoría de las acciones de capital o directamente controle su respectiva dirección.
Además, son sujetas a ser auditadas otro tipo de empresas que a continuación se enumeran:
- Compañías concesionarias en las que el sector público posea el control o participación accionaria o concesionadas para dar servicios públicos.
- Compañías que administran servicios públicos.
- Asociaciones públicas financiadas por el gobierno o sujetas a su control administrativo.
- Fundaciones privadas que reciban fondos del presupuesto del gobierno o de autoridades locales.

Tipos de control

La fiscalización comprende la aplicación de tres controles fundamentales, los cuales son:

- Control *a priori*.
- Control simultáneo o concomitante.
- Control sucesivo o *a posteriori*.

A través del control *a priori* el Tribunal de Cuentas de la Nación verificará si los actos, contratos y otros instrumentos que generen gasto o responsabilidades financieras directas o indirectas se ajustan a lo que establecen las leyes y si los gastos respectivos pueden ser cubiertos por el presupuesto designado.

El control simultáneo o concomitante se aplica a los actos, contratos, gastos, programas y actividades financieras que se lleven a cabo antes de que termine la administración respectiva.

El control sucesivo o *a posteriori* se realiza al concluir el año financiero o al término de la administración y una vez que las cuentas anuales han sido presentadas.

Así, el poder del tribunal es amplio y los tipos de control que puede aplicar le permiten:

- Evaluar la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los estados, a través de opiniones de las respectivas cuentas.
- Practicar auditorías de las cuentas de las entidades de la administración pública estatal para que evalúe los sistemas de control interno respectivos, tomando en consideración los principios de legalidad, eficiencia y eficacia de su administración financiera.

El tribunal de cuentas vigilará los gastos que, por su cuantía o naturaleza, se aparten del presupuesto de la federación (o del proyecto). Cuando se ejerzan este tipo de gastos, siempre que no hayan sido autorizados por una ley especial, deberán ponerse en conocimiento del tribunal de cuentas con anterioridad a su ejecución. Este precepto se aplicará también a aquellos casos de gestión financiera en que se rebase el crédito parcial asignado a un organismo.

El control del TCN tendrá un carácter continuo e irá más allá de la ejecución de cada uno de los ejercicios financieros. Esto se produce cuando las inversiones en infraestructura, los proyectos de inversión, la financiación y las operaciones comunitarias duran varios años. La consecuencia es que el control del TCN se efectúe teniendo en cuenta el estado de realización de las operaciones mencionadas y debe abarcar varios ejercicios financieros.

Procedimientos de control

El método utilizado por el tribunal para desempeñar sus funciones de control es la auditoría, para la cual podrá recurrir a diversos tipos de auditorías:

- Financieras de ingresos y egresos.
- De desempeño.
- De sistemas.
- Ambientales.
- De organismos autónomos.
- Financieras del sector paraestatal.
- De obra pública.

- Integrales.

Además el Tribunal de Cuentas de la Nación desarrollará encuestas periódicas acerca de los ingresos promedio y las prestaciones adicionales para las pensiones de los empleados, así como de los órganos de dirección y control de las empresas e instituciones a las cuales le incumbe auditar, y sobre la percepción ciudadana de las diferentes políticas públicas o programas aplicados por el gobierno. El Tribunal de Cuentas informará a la Comisión Mixta de Vigilancia acerca de los resultados de estas encuestas.

Evaluación de resultados

La acción de control desarrollada por el tribunal sigue el principio de planeación, para lo cual el pleno de la corte redacta un Programa Anual de Auditoría. Estos programas definen las acciones de control que se van a emprender durante ese tiempo.

En concordancia con este programa, la 1ª y 2ª salas aprueban el respectivo programa anual de actividades. Estos programas incluyen los organismos o servicios que van a ser examinados ese año por cada sala.

Estas acciones, se desarrollarán lo largo del año, serán objeto de una evaluación que se incluirá en el Informe Anual de Labores del tribunal, que redactará anualmente el presidente del TCN y aprobará el pleno.

Relaciones con el Congreso de la Unión

El Congreso será el principal consignador de la actividad del Tribunal de Cuentas de la Nación y el encargado de revisar la Cuenta Pública, únicamente a través del tribunal.

Así, la opinión del tribunal de cuentas será un instrumento importante para analizar la Cuenta Pública, considerando que evalúa la actividad financiera respectiva, lo cual culminará con la publicación de un dictamen sobre la regularidad y legalidad de la aplicación del presupuesto, así como en la economía, eficiencia y eficacia de la administración desempeñada y de la confiabilidad de los sistemas internos de control.

Para que la rendición de cuentas sea más eficaz y mantener un control continuo de la Cuenta Pública, el Congreso le puede solicitar al tribunal que provea intercaladamente Informes de Avance de Gestión Financiera, así como cualquier aclaración necesaria para la evaluación del Presupuesto de Egresos.

El Congreso también puede solicitar al tribunal que audite las actividades realizadas por cualquier entidad, pública o privada, que esté sujeta a control.

Relación con el Poder Ejecutivo

La relación con el Poder Ejecutivo será de total independencia y autonomía, pero se le podrá solicitar al tribunal que lleve realice cualquier tipo de auditoría sobre ciertos actos, procedimientos o aspectos del manejo financiero desarrollados por cualquier entidad sujeta a control. También se podrá solicitar al tribunal, que emita su opinión sobre algún

asunto relacionado con el contenido de los proyectos del Legislativo sobre naturaleza financiera.

Relación con los estados

Las entidades federativas continuarán con su propia entidad de fiscalización, dependiente del Legislativo. Los estados que así lo decidan podrán formar su propio Tribunal de Cuentas Estatal, el cual tendrá las mismas funciones que el Federal. Se promovería que, en el futuro, cada entidad federativa pudiera contar con su propio Tribunal de Cuentas para realizar una labor de fiscalización y jurisdiccional más eficiente.

La Coordinación de Relaciones Institucionales, mencionada previamente, también será un nexo entre las entidades superiores de fiscalización estatales y el Tribunal de Cuentas de la Nación, a fin de promocionar el intercambio de información y facilitar las investigaciones y auditorías conjuntamente, respetando la independencia de las entidades federativas.

Los presidentes municipales comunicarán anualmente el presupuesto y los estados financieros de su municipio al Tribunal de Cuentas y al Congreso del Estado.

4. Comentario Final

La entidad de fiscalización superior del Gobierno Federal debe ser reformada para adecuarla a las nuevas exigencias democráticas, a los reclamos ciudadanos y a las circunstancias que prevalecen en el país. De acuerdo con la dinámica nacional y mundial, ahora más que nunca los órganos federales y estatales de fiscalización requieren transformarse. Es necesario fortalecer el Poder Legislativo hasta alcanzar una división efectiva de poderes que consolide la transición democrática.

La fiscalización que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación utiliza básicamente criterios de gestión financiera, no cuenta con un sistema efectivo de aplicación de sanciones y responsabilidades y no evalúa la efectividad, eficiencia y pertinencia de las políticas públicas.

La creación del Tribunal de Cuentas de la Nación presenta la posibilidad de desarrollar un efectivo sistema de control a cualquier nivel de la administración pública: preventivo, correctivo, previo o posterior a las operaciones; interno o externo, enfocado básicamente a desalentar y castigar la corrupción y a promover un mejor gobierno.

La democracia, como forma de gobierno, debe protegerse para promover su permanencia y fortalecimiento. Un medio para lograrlo es la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica el proceso de fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes en un sólido marco jurídico. A su vez, estos organismos sólo pueden desarrollarse en una democracia. Debido a esto, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la democracia son indivisibles y tienen una compleja interrelación de causas y efectos. Lo que es claro es que forman un todo para la consecución de un gobierno honesto y representativo.

El Tribunal de Cuentas de la Nación permitirá consolidar el avance democrático del país, profundizar en el combate a la corrupción y mejorar la eficiencia y eficacia de los gobiernos federal, estatal y municipal.



VIII. Conclusión

En este estudio se analizó la función fiscalizadora y de control que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El análisis histórico permitió evaluar la evolución jurídica y normativa de las ASF y determinar los aspectos en los que se ha avanzado y aquellos que requieren revisión. Asimismo, se analizó el contexto político de los últimos años, en el cual se establecieron los aspectos que han influido negativa y positivamente en la rendición de cuentas. Entre los primeros destaca el presidencialismo y la ausencia de elecciones imparciales; entre los segundos, destaca, las reformas electorales y la pluralidad de la Cámara de Diputados a partir de 1997. La LVII legislatura es un parteaguas para la Cámara y la entidad de fiscalización superior (EFS). En ese año se inició un proceso que está lejos de concluir. El reto para los Diputados consiste en consolidar el avance parlamentario, recuperar la vinculación y credibilidad con la ciudadanía y ofrecer resultados concretos y específicos en materia de fiscalización y combate a la corrupción.

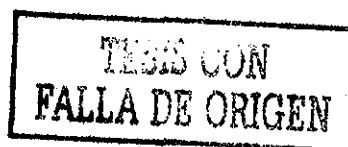
Respecto de los organismos de fiscalización de los estados, se realizó un diagnóstico sobre la situación actual de la fiscalización, analizándose también las perspectivas sobre su evolución para los próximos años. Al respecto quedó establecido que un aspecto fundamental es avanzar en la autonomía de estos organismos pues la gran mayoría de ellos tiene una gran dependencia con el Ejecutivo estatal que limita sus funciones fiscalizadoras. Por su parte el análisis internacional, permitió realizar un ejercicio teórico para rescatar los elementos más importantes de la Entidades de Fiscalización Superior estudiadas, posibles de ser utilizados en la realidad mexicana.

El objetivo de la presente tesis se cumplió al analizar la relación teórica entre democracia y rendición de cuentas y demostrar que en México la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la Cámara de Diputados empezó a realizarse con efectividad a consecuencia de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura (primera en no contar con la mayoría calificada de ningún partido político) y al expedirse la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. Por otra parte, quedó establecido que no obstante los avances registrados, se requieren mejoras y cambios profundos en el sistema de fiscalización acordes con una sociedad más democrática, exigente y participativa.

La democracia, como forma de gobierno, debe fortalecerse. Un medio para lograrlo es la rendición de cuentas a los ciudadanos; esto implica, el proceso de fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes en un sólido marco jurídico. A su vez, estos organismos sólo pueden desarrollarse en una democracia. En este sentido la división de poderes es un elemento fundamental de la democracia porque permite establecer límites, equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder.

A continuación se destacan las conclusiones más relevantes.

1. Una de las funciones de mayor importancia en un Estado de Derecho es comprobar que los recursos públicos realmente fueron gastados para el fin que se les asignó; por ello, en toda democracia, la separación de poderes es necesaria no sólo para obtener una división funcional de competencias, sino para garantizar el control del poder, el uso honesto de los recursos públicos y el imperio de la ley.



Es fundamental que la administración del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, tenga mecanismos de fiscalización capaces de garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos son utilizados conforme a su mandato y de manera honesta y transparente y que los funcionarios públicos rindan cuentas, se hagan responsables de los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

2. La rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de la verdadera reforma del Estado. Los funcionarios públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella.

El servidor público debe cambiar la forma de ver su trabajo y orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, lo que lo llevará a la búsqueda continua de la eficiencia, la eficacia y la economía de su actividad, todo ello dentro de un marco de ética que debe regir sus acciones. Es necesario calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública, crear conciencia del buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

Para esto es necesario también llevar a cabo programas permanentes de capacitación y ética en todos los niveles de enseñanza.

3. Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de todos los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante, el aparato burocrático y en general la administración pública. Asimismo, resulta imperativo incorporar en este proceso la función de la fiscalización autónoma que testifique no sólo acerca de la veracidad del contenido de la información, sino también de la suficiencia y solidez de los procedimientos seguidos por el gobernante, incluido el cumplimiento de sus obligaciones legales.

La rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública es ahora un elemento fundamental de la democracia moderna, mantiene la legitimidad de los estados democráticos y es uno de los mecanismos sin los cuales sería imposible el equilibrio entre los poderes.

4. La democracia moderna supone un sistema de representación efectivo que garantice que los representantes atiendan las demandas y necesidades de sus representados. En las elecciones democráticas, la mayoría manifiesta su voluntad como mandante para seleccionar un representante –mandatario–, que gestione y vele por sus intereses. Esta relación impone al mandatario que informe periódica y sistemáticamente acerca de los actos de gobierno; esto es, que rinda cuentas. Por su parte, el mandante –pueblo–, se obliga, en reciprocidad, a la evaluación permanente de estos actos mediante la revisión de los informes del mandatario. Un sistema democrático exige corresponsabilidad ciudadana para analizar y evaluar con objetividad el gasto público y el desempeño gubernamental.

5. No se puede concebir una democracia donde se desvíen recursos públicos porque se inhibe la presencia de candidatos y partidos políticos competitivos y la participación electoral; se promueve la intimidación y el fraude; y, en general, se impide la realización de elecciones libres e imparciales al influir sobre:

- La organización y el funcionamiento del sistema electoral.
- Las preferencias electorales de los votantes.
- La libertad del voto.
- La libertad de expresión.
- El comportamiento de los líderes políticos.

En suma, no se cumple con la condición de que los involucrados en el proceso electoral reciban un trato igualitario por parte del gobierno. Por esta razón, un adecuado sistema de rendición de cuentas y fiscalización tendrá un efecto positivo en la consolidación de un régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo, libre e imparcial, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes.

6. La exigencia de la sociedad mexicana es, por una parte, que se gobierne honesta y transparentemente y, por otra, que se atiendan de manera rápida y eficaz las demandas ciudadanas. Estas dos exigencias deben ser reconciliadas de conformidad con la ley, en un marco de libertad y democracia. No es incompatible un gobierno honrado y transparente con uno que actúe con prontitud y eficiencia para responder a las demandas ciudadanas. Un sistema electoral democrático y un sistema de fiscalización eficiente, trabajarán en el mismo sentido para lograr que el gobernante actúe de acuerdo con los intereses de la comunidad. Si el gobernante no actúa legalmente deberá ser castigado por el órgano de fiscalización; si no actúa de manera eficaz, eficiente y ética deberá ser castigado en las urnas por el voto ciudadano.

7. La rendición de cuentas debe ser vista como un elemento básico de un sistema democrático por medio del cual el ciudadano puede premiar o castigar al gobernante. Esto implica:

- Definición clara sobre programas de gobierno, metas y objetivos, con definición de responsables.
- Información pública veraz, oportuna y objetiva sobre el quehacer público con respecto a su programa.
- Un sistema electoral justo e imparcial que respete el voto ciudadano y evite la manipulación del mismo a favor de un determinado partido político o candidato.

Así, para lograr un gobierno honrado y transparente y una administración pública eficiente y eficaz es necesario actuar en dos frentes. Uno está relacionado con la rendición de cuentas horizontal y es el objeto principal de estudio de esta tesis. Esto implica contar con un órgano de fiscalización externo eficiente que fortalezca la división de poderes y por tanto la democracia. El otro frente se relaciona con la rendición de cuentas vertical y está asociado básicamente con la rendición de cuentas electoral y requiere de un sistema electoral que garantice elecciones libres e imparciales que fortalezcan la democracia.

8. La confianza en el gobierno es confianza en las instituciones, no en los actores políticos. En México es necesario fortalecer la estructura institucional que evite la discrecionalidad y el abuso en el ejercicio del poder e impulse la consolidación de la

democracia. El poder que no está limitado por normas y sujeto a controles institucionales degenera en autoritarismo.

9. La función de fiscalizar al gobierno corresponde a la Cámara de Diputados. Esto ha reforzado el papel del Poder Legislativo como contrapeso del Poder Ejecutivo y, por ello, es posible afirmar que la creación de un sistema de fiscalización superior efectivo es un elemento fundamental de la modernización y del Estado democrático mexicano al fortalecer la división de poderes.

10. Hasta antes de 1997 la imagen pública de la Cámara de Diputados había sido básicamente la de un organismo inoperante y alejado de las demandas ciudadanas. Por tanto, la Contaduría Mayor de Hacienda, el antiguo órgano fiscalizador de la Cámara, tampoco tenía ninguna credibilidad, pues además de estar sujeto a la total influencia presidencialista, no estaba respaldado por un marco jurídico adecuado para el cumplimiento eficaz de sus funciones. Por décadas la Cámara de Diputados se enfrentó a una pérdida permanente de credibilidad. Lejos de ser concebido como uno de los tres poderes, el Legislativo era considerado como un apéndice del Ejecutivo; al recibir su fuerza de éste, perdió representatividad y credibilidad ante la ciudadanía, cuyos intereses no fueron representados en el Congreso.

11. La entidad de fiscalización superior (EFS) es una institución que refleja el grado de democracia en los Estados modernos; entre más efectiva y autónoma sea aquella, más sólida será ésta. Un Estado no fiscalizado, o en el que esta función se realiza inadecuadamente, es un Estado autoritario, porque esconde a sus ciudadanos el uso de los recursos públicos.

En los regímenes dictatoriales se le imponen restricciones a la EFS en tanto que en las democracias, su acción es reconocida como importante y goza de garantías constitucionales y operativas para el desempeño de su función. No existe actualmente un Estado democrático que no cuente con un órgano de fiscalización de la administración pública, ya sea bajo la forma de Tribunal o Contraloría. La misión de estos órganos será tanto más eficiente cuanto mayor sea el grado de libertad y de observancia del estado de derecho, de allí que se entienda que la existencia de un órgano eficiente de control externo es un factor importante para medir el grado de democracia en un país.

12. El control externo es la función central de toda EFS y sus objetivos deben ser los de:

- Lograr la rendición de cuentas en tiempo y forma de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la totalidad del sector público.
- Examinar si la gestión de los recursos públicos se ha realizado de forma eficiente, eficaz, económica y legal.
- Mejorar la gestión del sector público y la detección de todo tipo de ilegalidades con especial énfasis en el fraude y la corrupción.
- Promover y aplicar las sanciones y observaciones correspondientes.
- Asegurar la transparencia informando oportunamente a los ciudadanos, o a sus representantes en el Congreso, de todos los aspectos relativos al uso de los recursos públicos.

13. Para que una EFS, ya sea en el ámbito estatal o federal, cumpla efectivamente su responsabilidad fiscalizadora, debe contar con los siguientes principios rectores:

- Autonomía administrativa y de gestión y que su competencia y relación con el Congreso esté definida claramente en la ley.
- Protección contra presiones por parte del gobierno y de la influencia de grupos y partidos políticos.
- Perfeccionamiento de la tarea de fiscalización y adopción de nuevas y modernas técnicas de auditoría.
- Desarrollo de una actitud honesta, propositiva y participativa, a fin de orientarse más a la evaluación integral de la acción gubernamental e involucrarse más en las reformas de la administración pública.

14. Los órganos de control interno constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse sustancialmente las irregularidades y vicios en los actos de los funcionarios públicos. En diversos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los órganos fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas de auditorías comunes.

En México son múltiples los órganos de control y múltiples sus niveles de intervención. Entre los principales destacan:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Las Contadurías Mayores Estatales.
- Las Contralorías Internas federales, estatales y municipales.

15. La existencia de todos estos órganos de control no ha sido suficiente para garantizar una efectiva rendición de cuentas y el uso honesto de los recursos públicos. Ciertamente se ha avanzado en los últimos años, pero la demanda ciudadana de honradez en el gobierno y en el servidor público persiste. No son más los organismos que deben crearse; al contrario, se requiere suprimir algunos y promover una mayor eficiencia y coordinación entre ellos. Por ejemplo, es necesario:

- Reforzar los mecanismos de control y supervisión, considerando que los organismos son entidades públicas federales y por lo tanto sujetos de fiscalización superior.
- Contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente el desempeño y cumplimiento de las funciones sustantivas de estos órganos, para poder alertar al H. Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad financiera y compromisos presupuestales no programados.

- Programar revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.
- Buscar el fortalecimiento de los órganos de control interno. Evaluar los resultados de las auditorías practicadas por ellos y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de irregularidades.
- Estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de todas las entidades públicas y los órganos autónomos sujetos a control consignen todas sus operaciones y estén actualizados. La aplicación de esta práctica permitirá disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones y será uno de los mecanismos de control más efectivos.

16. Respecto a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) es incongruente su labor; al respecto uno de los principales argumentos es que ésta es “juez y parte” al estar integrada dentro del gabinete del Ejecutivo. Así, el titular de la SECODAM es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el titular del Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias con intereses ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son importantes factores que obstaculizan la función fiscalizadora imparcial que este organismo debe desempeñar.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que existe un claro desequilibrio entre ambas instituciones. Para 2002 el presupuesto de la SECODAM fue de aproximadamente 5,550 millones de pesos, en tanto que el de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ascendió a sólo 10.0 % de esto, 550 millones (Presupuesto de Egresos de la Federación 2002). El número de personal fue de 5,000 contra 1,400 de la ASF (tomando en cuenta las 233 contralorías internas de las diversas secretarías y organismos descentralizados que también dependen de la SECODAM). Finalmente, el número de auditorías realizadas fue de 135 de la SECODAM, contra más de 500 de la ASF. Así, con mayores recursos humanos y financieros y con fuerte apoyo del Presidente de la República, la importancia como medio de control de la SECODAM es mayor, aunque sus resultados no son los esperados y exigidos por la ciudadanía. Así, su imparcialidad, autonomía y efectividad como órgano de control son cuestionadas principalmente por la fuente de su poder, su relación con el Ejecutivo.

17. La forma de contraloría o auditoría es de origen anglo-sajón, prácticamente sin independencia funcional y sin la esencial función jurisdiccional administrativa.

Por esto se propone la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN), que tendrá constitucionalmente, todas las facultades de control previo y preventivo, hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos y la función jurisdiccional en sede administrativa sobre todo hecho o acto de los funcionarios públicos –incluido el presidente– que produzca un daño al patrimonio público.

18. El TCN del Poder Legislativo debe representar un mecanismo efectivo de rendición de cuentas horizontal; debe de ser un verdadero órgano de fiscalización superior. El fortalecimiento de éste organismo debe concebirse en el marco de la reforma del Estado y

ser un instrumento que permita consolidar los avances democráticos del país, avanzar en el combate a la corrupción y mejorar la eficiencia y la eficacia de los gobiernos federal, estatal y municipal.

19. El TCN debe asumir en plenitud su condición como una institución integrante del Estado, e insertarse en el sistema republicano y democrático desempeñando un papel activo, utilizando sus potestades y los mecanismos que brinda dicho sistema para:

- Ejercer una influencia manifiesta para que la gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.
- Resguardar la integridad del patrimonio público.
- Propiciar la rendición de cuentas y la ética en toda la administración pública.

20. El TCN debe fortalecer su papel de contralor de los actos de gobierno, acompañando este proceso de cambio orientado al logro de las cuatro "E" (economía, eficiencia, eficacia y ética) con una modernización que implica adecuarse a los tiempos actuales de la política mexicana, y transformándose en un elemento dinamizador de la conciencia ética y promotor de una moral ciudadana renovada, participativa y vigilante.

21. Para que el Tribunal de Cuentas de la Nación tenga un buen desempeño y sea una institución sólida y confiable, debe contar con:

- Independencia jerárquica, funcional y financiera para ejercer el control externo con independencia de criterio, como resguardo objetivo del interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.
- Autonomía administrativa y de gestión.
- Protección de presiones por parte del gobierno y de los partidos políticos.
- Estrategias de capacitación permanente para perfeccionarse en la fiscalización, adoptando nuevas y modernas técnicas de auditoría. Sin éstas, el control administrativo permanecerá restringido y limitado a la verificación formal.
- Vínculos con el Poder Legislativo, expresados en ley, de modo de garantizar la independencia y autonomía de su fiscalización y ejercer más adecuadamente su control político sobre el Ejecutivo.
- La posibilidad de contar con mayores elementos legales, que permitan:
 - Adecuar y actualizar sus funciones y mejorar la calidad del control.
 - Actuar oportuna y eficazmente contra los delitos de corrupción.
 - Relacionarse con los particulares en la recepción y seguimiento de las denuncias.
- La organización de equipos multidisciplinarios de auditoría, a fin de agilizar y hacer más eficiente la valoración oportuna y la obtención de pruebas respecto de los actos de corrupción.
- La posibilidad de contar con los recursos humanos, técnicos y económicos suficientes para llevar a cabo su tarea.

- El constante estímulo para que la administración pública aplique principios de contabilidad gubernamental aceptables y normalice la información, obteniendo uniformidad y comunicación fluida en todos los organismos que componen el sector.

22. EL Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) tendría tres funciones fundamentales:

- La fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público.
- La jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.
- La consultiva.

Así, el TCN tendrá más funciones que su predecesor, la ASF, pues, además de la función fiscalizadora, que será reforzada, tendrá la jurisdiccional y la consultiva, las cuales conforman un importante adelanto en la fiscalización y la rendición de cuentas en México.

23. La función fiscalizadora del TCN está caracterizada por ser externa, permanente y consultiva, y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gasto público. La actuación fiscalizadora debe ser absolutamente independiente respecto de todas las entidades sujetas a su revisión y evaluación, entendiéndose tal condición de autonomía en la medida en que la expresen las leyes y la sociedad realmente la perciba y acepte.

De esta manera se busca maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas, promoviendo la mejora constante de la administración pública y la identificación de oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos de la sociedad.

Sus acciones deben fundarse en dos premisas: autonomía de gestión y ejecutividad sancionatoria. La autonomía es un aspecto fundamental porque sólo evitando la injerencia e influencia de los poderes políticos del Estado se podrá garantizar un trabajo técnico y transparente que sea el sustento para las grandes decisiones y transformaciones políticas y económicas que México requiere. La ejecutividad sancionatoria está relacionada con la función jurisdiccional y es explicada en el siguiente punto.

24. La función jurisdiccional del TCN será un gran adelanto para la rendición de cuentas en México, porque a través de esta función se podrá hacer más rápido y eficiente el enjuiciamiento de las personas que han incurrido en responsabilidad contable.

Así, durante una auditoría, el Tribunal podrá descubrir hechos ilícitos e interponer una querrela, en los Tribunales del Poder Judicial, en contra de los inculpados en los casos en que se cometa un delito penal (fraude, soborno y robo) que sea descubierto durante las auditorías practicadas. En caso de que el delito descubierto sea de responsabilidad contable y por tanto competencia del Tribunal de Cuentas de la Nación, de inmediato se iniciará el proceso jurisdiccional. Por responsabilidad contable se entiende aquélla en la que incurren quienes tienen a su cargo el manejo de recursos públicos y que, por culpa o negligencia graves y con actuaciones contrarias a la ley, provoquen un perjuicio económico a la administración pública.

Así, debido a la función jurisdiccional, se incrementa la eficiencia pues si durante el ejercicio de la función fiscalizadora se encuentran hechos que impliquen una responsabilidad contable, se puede proceder de inmediato a promover el juicio correspondiente. En caso de comprobarse culpabilidad, se deberán resarcir los daños causados con más rapidez. Además, en los casos de que exista un delito que también se persiga penalmente, se podrá notificar a las autoridades pertinentes del hecho. La función jurisdiccional da mayor rapidez y certeza en el proceso de enjuiciamiento y, al ser un órgano autónomo, se evita la ingerencia de otro tipo de autoridades que pudieran afectar el proceso.

Esta función es un gran adelanto para la rendición de cuentas en México porque nos da una mayor certeza de los procesos a seguir. Además, a través de la independencia del TCN, se asegura la imparcialidad durante un juicio para realizarlo conforme a derecho para que los daños causados al erario sean compensados.

25. La función consultiva se fundamenta en el hecho de que si el Congreso necesita apoyo técnico para determinar si se ha gastado correctamente el presupuesto, lo precisa más aún para decidir qué gasto autorizar y cómo se debe gastar.

La función consultiva del TCN consiste en emitir dictámenes y resolver las consultas que, en materia de contabilidad pública y de gestión económico-financiera, le soliciten los organismos que constituyen el sector público Federal.

La amplia concepción de las funciones de apoyo del TCN conducirá a su intervención en todos los procedimientos del Congreso que implican la creación o distribución de ingresos y gasto público. Su actividad en este caso se orientará a la evaluación técnica de la trascendencia económica y social que pudieran tener las disposiciones legales a aprobar y a analizar las razones conducentes a la presentación de los correspondientes proyectos o iniciativas de ley, así como a evaluar los proyectos de inversión del sector público y su rentabilidad.

26. Es impostergable evaluar la calidad de los programas gubernamentales, de la asignación del gasto público, de su congruencia con las prioridades nacionales y de su impacto en el desarrollo social del país y el bienestar de la población. Por lo tanto, se debe evaluar la efectividad y eficiencia de una determinada política pública en cuanto a sus resultados e impacto social. Desde el punto de vista político, las evaluaciones pueden ser utilizadas para legitimar o desaprobar las acciones gubernamentales. Con la evaluación de las políticas públicas lo que se busca es controlar mejor los recursos y programas y dar racionalidad al proceso administrativo.

Una política pública consiste en señalar estratégica y específicamente qué debe hacer el gobierno en una determinada actividad. Por esta razón el control de gestión y evaluación de políticas públicas es fundamental para saber el grado de efectividad que se está logrando en la gestión pública.

Se puede evaluar el resultado del proceso de la gestión pública midiendo desviaciones y evaluando sus efectos en el contexto nacional. Además, es factible introducir algún tipo de explicación de las causas de tales desvíos, los cuales pueden provenir de la inadecuada formulación de las políticas, ya sea por incapacidad, demagogia o intereses ajenos a los de la sociedad, y de la inadecuada operación del gasto, ya sea por errores, incapacidad o problemas financieros. Esto debe servir como retroalimentación para

reformular las políticas públicas, dependiendo de dónde se ubiquen las causas de los desvíos.

27. Para evaluar correctamente las políticas públicas, es necesario crear un sistema de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permita revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.

Por lo tanto, se requiere impulsar el establecimiento de indicadores de gestión ya que no obstante la creación, en 1998, del Sistema de Evaluación del Desempeño y los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los indicadores estratégicos hasta ahora formulados no permiten relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En relación con las auditorías al desempeño es necesario que se apoye la implantación de indicadores de gestión que permitan evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de éstas. Asimismo, se deben considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los servicios públicos prestados y los bienes producidos para la fijación de esos parámetros.

28. Se debe analizar el estado de la información financiera de los fideicomisos, las instituciones bancarias, los fondos, los mandatos, los convenios y otros instrumentos desincorporados para la administración de cuantiosos recursos federales. Esta falta de información opera en contra de la objetividad en la evaluación del cumplimiento de los programas y de la transparencia en la rendición de cuentas.

29. Para garantizar el mejor funcionamiento del Tribunal y ejercer mejor su función fiscalizadora, los auditores y los Ministros gozarán de amplio poder de investigación, es decir, las organizaciones sujetas al control del TCN deberán regularmente presentar todos los documentos necesarios para la labor de fiscalización y no podrán ocultar ningún tipo de información. No se les podrá negar el acceso a los documentos de administración o contabilidad pretextando confidencialidad.

30. El sistema centralista del poder en las entidades federativas debe acabarse. Para esto es necesario impulsar un nuevo federalismo y una auténtica división de poderes. En algunas entidades federativas del país todavía se observa la misma circunstancia que prevalecía en el ámbito federal: la presencia de un partido mayoritario y de un gobernador con poder plenipotenciario y facultades metaconstitucionales. Éste es el mismo modelo centralista autoritario que prevaleció por 70 años en el país y que, en tanto continúe, impedirá implementar una efectiva rendición de cuentas y fiscalización en cada municipio y estado de la República mexicana. En la medida en que el gobernador continúe siendo la máxima y absoluta autoridad política en el estado, no se podrá establecer una efectiva rendición de cuentas ni su correcta fiscalización.

31. Es necesario revisar la autonomía de gestión, los recursos humanos y el presupuesto de las Contadurías Mayores Estatales. Debe promoverse la firma del Convenio de Coordinación entre el TCN y todos los estados, a efecto de mejorar la eficiencia en la fiscalización de los recursos federales. Asimismo, las cuentas públicas estatales

presentan un alto grado de incompatibilidad lo que representa un serio problema de análisis e intercambio de información. Por lo anterior se propone:

- Promover la modernización y homologación de los sistemas contables y la generación de información compatible en todo el país: 32 Sistemas Contables modernos y homólogos y 32 Cuentas Públicas compatibles.
- Impulsar la homologación de los informes de la Cuenta Pública de los estados en cuanto a: Contenido, cobertura y profundidad y calidad de la información.

32. Es importante la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano del Tribunal de Cuentas de la Nación como organismo plural, en el cual puedan ser expresadas las distintas opiniones de la sociedad en relación con la administración de los recursos públicos, el gasto presupuestal y la fiscalización.

La integración de un Consejo Consultivo es una gran innovación en el campo de la rendición de cuentas para fortalecer la comunicación entre los ciudadanos y el órgano de fiscalización superior y garantizar que los programas del TCN coincidan con los intereses de la ciudadanía.

El Consejo será un órgano externo del Tribunal y estará compuesto por 13 miembros elegidos por tres años, que serán representantes de los diversos grupos sociales: universidades públicas y privadas, grupos minoritarios, medios de comunicación, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales. El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. El Consejo celebrará reuniones públicas por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición de su presidente, del presidente del Tribunal de Cuentas o de cualquiera de los miembros del Consejo. En las reuniones se tratarán problemas actuales de la rendición de cuentas, el papel del Tribunal en la sociedad, sugerencias para una mejor operación del Tribunal, consideraciones para un mejor control, sugerencias para el plan anual de auditoría y posibles auditorías especiales por realizar.

33. Más allá de los aspectos normativos o formales de la rendición de cuentas (el deber ser), existen elementos que caen en el enfoque positivo de la ciencia política y tienen que ver con el ser. Así, no es suficiente con definir, desde el punto de vista institucional, las estructuras formales y los cambios normativos que se requieren para avanzar en la rendición de cuentas, pues existen una serie de elementos sociales, políticos y culturales que la afectan. Al respecto, por ejemplo, es fundamental desarrollar acciones concretas que impulsen la rendición de cuentas como parte integral de la educación primaria, secundaria y profesional. Por lo tanto, es necesario establecer acciones coordinadas con instituciones y autoridades educativas para que la rendición de cuentas forme parte de los programas escolares.

La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser un valor prioritario de la sociedad en general y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance, en tanto prevalezca la cultura de la no-rendición de cuentas, todos los mecanismos de control, supervisión y fiscalización serán insuficientes.

Anexo A

Normas de Fiscalización de la INTOSAI

NORMAS DE FISCALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)

I. PLANIFICACIÓN DE UN TRABAJO DE FISCALIZACIÓN

1. Cualesquiera que sean sus objetivos, un trabajo de fiscalización constará normalmente de las siguientes fases:

- a) Fase preliminar (previa a la planificación):
 - recopilación y evaluación inicial de la información;
 - evaluación preliminar de sistemas y controles;
 - definición detallada del objetivo de la fiscalización
 - determinación inicial de las necesidades de recursos y de los calendarios.
- b) Fase de planificación:
 - elaboración y revisión del plan de fiscalización;
 - contacto con la entidad fiscalizada;
 - preparación de cuestionarios de fiscalización;
 - aprobación del plan;
- c) Fase de ejecución:
 - recopilación y evaluación de las pruebas fehacientes de la fiscalización;
 - redacción de conclusiones iniciales;
 - revisión provisional; identificación y aprobación de cualquier cambio necesario en el plan de fiscalización;
- d) Fase de elaboración del informe:
 - redacción y revisión de conclusiones, dictámenes, recomendaciones y/o informes (“resultados”);
 - revisión, aprobación y publicación de los resultados;
 - conciliación interna de los recursos utilizados con los fijados en el plan de fiscalización;
 - evaluación del rendimiento de los auditores
- e) Fase posterior a la elaboración del informe:
 - supervisión de las repercusiones de la fiscalización.

La separación entre estas fases no es absoluta y pueden, en cierta medida, coincidir.

2. Un plan de fiscalización eficaz depende del trabajo efectuado en la fase preliminar. En el apéndice 1 de este anexo se encuentra orientación adicional sobre este trabajo.

3. El plan de trabajo de fiscalización es, de hecho, el informe de la fase preliminar. Es también el documento que permite a la dirección de las EFS revisar el trabajo previo a la planificación, aprobar el método de la fiscalización, presupuesto y calendario de la misma y asignar los recursos necesarios. También sirve de base a la dirección de la EFS para controlar el desarrollo de la fiscalización y efectuar una evaluación posterior del modo en que ésta se ha realizado. Además, el plan de trabajo de fiscalización es uno de los muchos que en total contribuyen a la planificación y gestión global de recursos a largo plazo de la EFS.
4. El plan de trabajo de fiscalización es un documento fundamental. Se debe preparar de manera oportuna y contener toda la información necesaria sin dejar de ser claro y conciso. Aunque no es posible determinar el contenido exacto de un plan de trabajo de fiscalización, existen unas características comunes a la mayoría de ellos. (Estas se resumen en el apéndice 2 de este anexo).
5. La planificación de la fiscalización es un proceso dinámico. Para alcanzar los objetivos de la fiscalización puede ser necesario introducir cambios en el plan inicial a medida que ésta se va desarrollando. Las EFS deben disponer de procedimientos para revisar y aprobar dichos cambios.

Apéndice 1: EL TRABAJO EN LA FASE PREVIA A LA PLANIFICACIÓN

A menudo, la EFS dispone de gran parte de la información que se necesitaba en la fase previa a la planificación (por ejemplo en los archivos corrientes de años anteriores o en los archivos permanentes). Es estos casos, el trabajo en esta fase exigirá una actualización de esta información y la consideración de cualquier cambio importante.

A continuación se resume, esquemáticamente, el trabajo que generalmente se necesita en la fase previa a la planificación.

1. Conocimiento de la entidad fiscalizada

1.1. El auditor debe identificar aspectos importantes del entorno en el que opera la entidad fiscalizada. Se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Objetivos de la entidad
- Medios que van a emplearse
 - recursos y fondos;
 - marco legal;
 - personal (cantidad y calidad).
- Resultados
 - categoría e importancia relativa de los resultados con relación a los objetivos de la entidad;
 - exigencias y limitaciones de tiempo;

- marco legal;
- naturaleza del “mercado” en el que actúa la entidad;
- comparaciones nacionales /internacionales;
- informes estatuarios y no estatuarios;
- consideraciones de tipo geográfico y de comunicaciones.

1.2. El auditor debe determinar el modo en el que la entidad fiscalizada opera en su entorno, incluyendo:

- Organización

- organigrama y responsabilidades
- principales sistemas y controles administrativos;
- principales sistemas y controles financieros;

1.3. Para adquirir conocimiento de la entidad fiscalizada y de su entorno, el auditor a menudo deberá utilizar técnicas de revisión analítica para revisar, comparar y evaluar los datos pertinentes de los que dispone.

2. Influencia de la entidad fiscalizada en la fiscalización

2.1. El auditor debe determinar en qué manera las operaciones y el entorno de la entidad fiscalizada afectarán la fiscalización. En particular:

- ¿Cuáles son los riesgos inherentes asociados a las actividades que se producen a consecuencia de la organización específica de la entidad y su entorno?
- ¿Cuáles son los riesgos inherentes asociados generalmente a este tipo de entidad?
- ¿Qué tipo de controles ha aplicado la administración de la entidad para protegerse contra estos riesgos? ¿se prevé que éstos sean eficaces?
- Particularmente en el contexto europeo, ¿qué factores especiales existen y qué incidencia tendrán éstos en la fiscalización?

Para contestar esas preguntas es necesario llevar a cabo una evaluación previa de los principales sistemas y controles.

3. Entorno y objetivos de la fiscalización

3.1. El auditor debe tener en cuenta la forma, el contenido y los destinatarios de los resultados de la fiscalización; por lo tanto, deberá especificar los objetivos de la misma (en las fiscalizaciones de la gestión, en particular, es importante efectuar dicha especificación de forma detallada: esto permite al auditor definir los criterios según los cuales se apreciarán y evaluarán las pruebas obtenidas).

3.2. La claridad de los objetivos de la fiscalización ayudará al auditor a determinar los aspectos que han de considerarse.

4. Pruebas fehacientes de la fiscalización

4.1. El auditor debe determinar cuales serán las pruebas necesarias para conseguir los objetivos de la fiscalización. Estas pruebas deben ser;

- Adecuadas:
 - suficientes
 - fiables
- Pertinentes
- Razonables¹

4.2. Todo ello debe de conducir al auditor a definir:

- El método de fiscalización que se adoptará;
- Las fuentes a las que se acudirán y los métodos que se emplearán para la obtención de pruebas
- Las pruebas necesarias y la amplitud de las mismas.

5. Recursos de la fiscalización

5.1. Una vez que el autor ha definido la naturaleza, tipo, cantidad, fuentes y métodos que permitirán obtener las pruebas fehacientes de la fiscalización, puede estimar los recursos necesarios para su obtención y análisis y para la preparación de los resultados de la fiscalización.

Para ello, debe tener en cuenta:

- Las técnicas de fiscalización necesarias y el personal que se empleará;
- Técnicas internas especializadas (fiscalización informática, etc);
- Posible utilización de expertos externos, del auditor interno de la entidad, otros auditores²
- La localización geográfica de las pruebas fehacientes de la fiscalización, facilidad de acceso a las mismas (y cualquier posible problema) y los correspondientes costos;
- El calendario de la fiscalización.

¹ Las pruebas de fiscalización razonables se definen en el glosario de las normas de Fiscalización de la INTOSAI como: "información que es económica en el sentido de que el costo de reunirla guarda razonable proporción con el resultado que el auditor o la EFS trata de lograr".

² Convendría elaborarse una directriz adicional sobre la "Confianza en otros auditores y expertos externos" véase normas de fiscalización de la INTOSAI apartados 92 y 94.

6. Documentación

- 6.1. El auditor debe documentar meticulosamente los resultados del estudio previo a la planificación. Las conclusiones fundamentales que se desprendan de este trabajo constituirán la base del plan de fiscalización. Esta documentación se deberá poner a disposición de las responsables del examen y aprobación del plan.

7. Consultas a la entidad fiscalizada

- 7.1. Según la política y los procedimientos de cada EFS, puede ser conveniente discutir los resultados del estudio previo a la planificación con la entidad fiscalizada.

Apéndice 2: CONTENIDO HABITUAL DE UN PLAN DE FISCALIZACIÓN

1. Marco legal de la fiscalización
2. Breve descripción de la actividad, programa u organismo que se ha de fiscalizar (incluyendo un resumen de los resultados y repercusiones de fiscalizaciones anteriores).
3. Motivos de la fiscalización.
4. Factores que inciden en la fiscalización, incluidos los que determinan la importancia relativa de los aspectos que se ha de considerar.
5. Estimación del riesgo.
6. Objetivos de la fiscalización
7. Alcance y método de la fiscalización; ¿qué pruebas se han de obtener para alcanzar los objetivos de la fiscalización; dónde; cuándo; cómo?
 - Límites de significación;
 - sistemas que se deben evaluar y examinar;
 - estrategias de muestreo;
 - amplitud prevista del muestreo;
 - confianza en otros auditores/expertos;
 - otros problemas especiales previstos.
8. Recursos necesarios y determinación del momento en que se emplearán:
 - Personal auditor (detalladamente), funciones;
 - Personal especializado (quien y cuando);
 - Expertos externos;
 - Necesidad de efectuar desplazamientos;
 - Presupuestos de tiempo y costos.
9. Si procede, estimación de los honorarios que se facturarán por la fiscalización.
10. Datos de las personas de la entidad fiscalizada responsables de la función de enlace.

11. Calendario de la fiscalización y fecha en que el informe provisional estará disponible para su examen interno.
12. Forma, contenido y destinatarios del resultado final.

PRUEBAS FEHACIENTES Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

1. El apartado 152 de las normas de fiscalización de la INTOSAI indica que:

“Para fundamentar las opiniones y las conclusiones del auditor relativas a la organización, al programa, a la actividad o a la función fiscalizada, deben aportarse pruebas adecuadas, pertinente y razonables”.

2. Pruebas fehacientes de fiscalización adecuadas

- 2.1. Se denominan pruebas adecuadas a la información que, cuantitativamente, es suficiente y apropiada para lograr los resultados de la fiscalización y que, cualitativamente, tiene la imparcialidad necesaria para inspirar confianza y fiabilidad.
- 2.2. Se obtendrán unas pruebas fehacientes de fiscalización suficientes si el alcance de las pruebas (tanto de conformidad como sustantivas) es adecuado.
- 2.3 La fiabilidad de las pruebas fehacientes de la fiscalización depende de su naturaleza, de sus fuentes y del método para su obtención. El auditor a menudo tiene que elegir entre tipos de pruebas fehacientes, fuentes y métodos alternativos; debe intentar asegurarse de que se utilicen las fuentes y métodos más fiables dentro de los límites de tiempo y costos a los que ésta sujeta la fiscalización.

3. Pruebas fehacientes de fiscalización pertinentes

- 3.1. Se denominan pruebas de fiscalización pertinentes a la información que es apropiada en relación con los objetivos de la fiscalización.
- 3.2. Para garantizar que las pruebas de la fiscalización son pertinentes, se deben definir *claramente los objetivos de dicha fiscalización en la fase de planificación*.
- 3.3. Una vez definidos los objetivos de la fiscalización, el auditor debe tener en cuenta la pertinencia (junto con la economía – véanse los parados siguientes) para decidir el método de fiscalización que se debe emplear. El punto II contiene más información sobre el método de fiscalización.

4. Pruebas fehacientes de fiscalización razonables

- 4.1. Se denominan pruebas de fiscalización razonables a la información que es económica en el sentido de que el costo de obtenerla guarda razonable proporción con el resultado que el auditor o las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tratan de lograr.

4.2. Para disponer de pruebas suficientes, pertinentes y fidedignas para alcanzar los objetivos de la fiscalización al menor costo posible, el auditor debe evaluar, en una fase inicial del proceso de fiscalización, los enfoques alternativos y juzgar con cual de ellos obtendrá los resultados deseados del modo más económico.

5. Resumen y repercusiones de la fiscalización en la dirección

5.1. Una consideración de la adecuación (suficiencia y fiabilidad), pertinencia y economía de las pruebas fehacientes de fiscalización que se han de obtener debe servir a la auditor para determinar, en la fase de planificación, los siguientes elementos clave de cualquier fiscalización:

- Suficiencia: tipo y alcance de las pruebas de fiscalización;
 - Fiabilidad: fuentes y técnicas de obtención de pruebas;
 - Pertinencia: objetivos de la fiscalización;
 - Pertinencia
 - Economía
- } método de fiscalización

5.1 En la fase de planificación, el inspector/director velará por que los juicios emitidos por el auditor al elaborar el plan sean sólidos y que el plan constituya la base para obtener unas pruebas adecuadas, pertinentes y razonables que justifiquen los objetivos de la fiscalización.

5.2 En las fases de la fiscalización, el revisor/director se ocupará de garantizar que el plan de fiscalización se haya llevado a cabo en la medida en que se han obtenido pruebas adecuadas, pertinentes y razonables, que dichas pruebas justifican las conclusiones de la fiscalización y que cualquier informe consiguiente refleja estas conclusiones.

II. ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El enfoque de fiscalización está constituido por la combinación de diferentes tipos de controles que se emplean para obtener las pruebas fehacientes necesarias para conseguir los objetivos de la fiscalización.

2. Objetivos de la fiscalización

2.1. En términos generales, los objetivos de una fiscalización serán:

a) En el caso de las fiscalizaciones financieras:

- valorar la exactitud y la integridad de los estados financieros de la actividad, programada u organismos fiscalizados; y/o

- determinar si las operaciones en las que se basan los estados financieros son legales y regulares.

b) En el caso de las fiscalizadoras de la gestión:

- valorar si la actividad, programa u organismo ha tenido una gestión económica, eficiente, y/o eficaz.

2.2. Las normas de la INTOSAI son aplicables tanto a fiscalizaciones de la gestión como a fiscalizaciones financieras: El auditor debe tratar de obtener pruebas fehacientes de fiscalización adecuadas, pertinentes y razonables. También es generalmente posible adoptar un método basado en los sistemas (MBS) o un método de pruebas sustantivas directas (PSD): sin embargo, debido a las diferencias entre los objetivos, en una fiscalización de gestión puede ser necesario estudiar sistemas distintos de los que se examinan en una fiscalización financiera (véase el apartado 6).

3. El método basado en los sistemas (MBS)

3.1. Las entidades sujetas a las fiscalizaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) normalmente contarán con sistemas de control destinados a garantizar la exactitud e integridad de los estados financieros, la legalidad y regularidad de las *operaciones en que estos se basan y la economía, eficiencia y eficacia de dichas operaciones*. En términos generales, si el auditor queda satisfecho en lo que respecta a la suficiencia de estos controles, podrán reducirse el número de pruebas sustantivas de los estados financieros, operaciones, o rendimiento de la organización.

3.2. El método según el cual el auditor basa su confianza en el sistema de control interno de la entidad se denomina método en los sistemas (MBS). Consta de las siguientes fases:

- a) Identificación y evaluación en profundidad de los controles clave oportunos, y valoración de la medida en que el auditor puede confiar en esos controles siempre que se compruebe que éstos funcionan eficazmente;
- b) Pruebas de conformidad de los controles fundamentales para determinar si éstos ha funcionado de una manera eficaz a lo largo del período en que se efectúa el examen;
- c) Evaluación de los resultados de las pruebas de conformidad con el fin de determinar si se puede obtener el grado de fiabilidad previsto a partir de un examen de los controles;
- d) Pruebas sustantivas de una serie de operaciones, saldos de cuentas, etc. Para determinar (como parte de los objetivos de la fiscalización) si, independientemente del sistema de controles de la entidad, sus estados financieros son exactos y completos, si las operaciones en que estos se basan son legales y regulares y si se han cumplido los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

4. El método de las pruebas sustantivas directas (PSD)

- 4.1. Cuando no se exige específicamente que el auditor evalúe el funcionamiento de los sistemas de control de las organizaciones, es probable que los objetivos de la fiscalización puedan alcanzarse sin basarse en estos sistemas y, por lo tanto, sin efectuar pruebas de conformidad. Esto se denomina método de Pruebas Sustantivas Directas (PSD). Hay que señalar que, puesto que con este método (PSD) no se puede obtener una garantía del funcionamiento de los controles (ya que no se examinan y por lo tanto, no se obtienen pruebas de su eficacia) es necesario efectuar más pruebas de conformidad que cuando se emplea el MBS. Teniendo esto en cuenta, el auditor debe juzgar cual será el método más eficaz desde el punto de vista de los costos para obtener las pruebas necesarias para conseguir los objetivos de la fiscalización.
- 4.2. El apartado 141 de las normas de fiscalización INTOSAI indica:
“El auditor, para determinar la extensión y el alcance de la fiscalización, debe examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno”.

De este modo, aunque se emplee un método PSD, el auditor debe de efectuar algún tipo de examen de los sistemas principales, aún si este estudio es por naturaleza preliminar. Por lo tanto, el método PSD es, de hecho, una forma del método MBS, en la que los exámenes de los sistemas se reducen al mínimo.

5. Aspectos que se deben tener en cuenta al decidir qué enfoque emplear

- 5.1. Cuando no se exige al auditor que utilice un método MBS, la elección entre el MBS o el PSD normalmente se basará en una evaluación de los recursos de la fiscalización, y por lo tanto en el costo de la obtención de pruebas adecuadas y fidedignas. Los siguientes factores serán importantes a la hora de tomar dicha decisión:
- a) Cuando los aspectos que han de controlarse se hallen geográficamente dispersos o resulte difícil efectuar las pruebas de conformidad, puede que no sea factible emplear el método MBS, con los recursos disponibles. Asimismo, cuando los resultados de una evaluación previa de la fiabilidad de los controles internos en ellos: En este caso, podría adoptarse un método PSD independientemente de los costos relativos.
 - b) Aunque es posible emplear un método PSD para examinar la legalidad y la regularidad, este tipo de fiscalización es especialmente apto para el método MBS.
 - c) El método MBS tiene la ventaja particular de que a menudo permite al auditor establecer una relación directa entre los distintos errores constatados y los puntos débiles en el sistema de control y así centrarse en dichos puntos débiles. Al indicar dichos puntos a la dirección de la entidad, el auditor puede ayudar a ésta a perfeccionar su control.

6. Fiscalización de gestión

- 6.1. La fiscalización de gestión examina la economía, eficiencia y/o eficacia de la actividad, programa u organismo fiscalizado:

Economía: consiste en reducir al mínimo el costo de los recursos utilizados para desempeñar una actividad de un nivel de calidad apropiado.

Eficiencia: relación entre el producto expresado en bienes, servicios u otros resultados y los recursos utilizados para producirlos.

Eficacia: la medida en que se logran los objetivos y la relación entre los resultados pretendidos y los resultados reales de una actividad.

Una fiscalización de gestión determinada no tratará necesariamente de llegar a conclusiones sobre los tres aspectos anteriormente citados: en los objetivos de la fiscalización se debe precisar cuales son los que se deben examinar: Sin embargo, cuando se efectúan fiscalizaciones de la economía o la eficiencia, el auditor necesita tener en cuenta de un modo general la eficacia de la entidad fiscalizada.

- 6.2. Para estudiar la eficacia, generalmente es necesario evaluar el resultado a las repercusiones de una actividad. Por lo tanto, aunque podría ser útil un método MBS (por ejemplo, para valorar como mide y supervisa sus repercusiones la entidad fiscalizada), el auditor tendrá también que obtener las suficientes pruebas sustantivas del resultado y las repercusiones de la actividad, programa u organismo.

7. Aspectos relacionados con el medio ambiente

- 7.1. Cada vez más se pide a las EFS que controlen que las actividades que fiscalizan se efectúen respetando los criterios y exigencias del medio ambiente. En principio, el método de fiscalización empleado para comprobar tales requisitos es el mismo que el utilizado en las fiscalizaciones de legalidad y regularidad: se puede aplicar tanto el método MBS como el PSD, pero el MBS puede ser especialmente adecuado.

III. IMPORTANCIA RELATIVA

1. Introducción

- 1.1. Al realizar una auditoria financiera, normalmente, el objetivo del auditor es obtener garantías de que los estados financieros son suficientemente correctos y completos para los destinatarios, que en el sector público son las autoridades presupuestarias en el momento de realizar la aprobación de la gestión. De este modo el auditor trata de garantizar que los estados financieros no contengan ningún error importante.
- 1.2. Los errores o irregularidades de los estados financieros deben considerarse globalmente importantes (significativos) cuando puedan tener consecuencias para sus destinatarios, previamente advertidos de dichos errores. El auditor debe fijar la cantidad máxima tolerable de incorrecciones que pueden tener los estados financieros para poder considerarlos erróneos pero aceptables. Esta cantidad puede denominarse "umbral de importancia relativa". Si los restantes elementos permanecen constantes, cuanto más alto sea el umbral, menor será la cantidad de pruebas de fiscalización necesarias.

1.3. El umbral de importancia relativa en el examen de estados financieros puede determinarse directamente, fijando un suma absoluta de dinero, o indirectamente, empleando un porcentaje (por ejemplo, X% del gasto bruto) para calcular dicha cantidad. Además de este concepto de importancia relativa por valor, en determinadas circunstancias, algunas categorías de cuentas o transacciones pueden considerarse importantes por naturaleza (cuando su divulgación es especialmente importante), o importantes por su contexto (cuando un error, que en otras circunstancias sería demasiado leve para ser considerado importante, convierte un déficit en superávit). Aunque el auditor debe estar atento ante los posibles casos de importancia relativa por naturaleza o por contexto, en la estrategia de fiscalización se considerarán por lo general como casos especiales (su carácter específico dificulta el establecimiento de normas generales).

2. Utilización del umbral de importancia relativa

2.1. En la fase de planificación, el umbral de importancia relativa ayuda a determinar qué grado de comprobación es necesario para obtener suficientes pruebas fehacientes de fiscalización. En la fase de presentación de informes se emplea para evaluar la importancia de los errores e irregularidades puestos de manifiesto por la fiscalización, y ayuda a determinar si el auditor ha de manifestar o no reservas sobre los estados financieros.

3. Definición del umbral de importancia relativa

3.1. Al definir un umbral global de importancia relativa adecuado, el auditor del sector público tiene que tener en cuenta su mandato particular y el hecho de que los destinatarios de las cuentas del sector público, por lo general, conceden gran importancia a las cuestiones de legalidad y de regularidad. Los umbrales de importancia relativa para las tareas de fiscalización tienden a ser moderados (bajos) debido al particular interés del sector público en el examen de la legalidad y la regularidad. Por ejemplo, un umbral de importancia relativa adecuado podría encontrarse entre el 0.5% y el 2% del valor que refleje adecuadamente el nivel de actividad financiera de un organismo o una entidad sometidos a fiscalización. Esta cantidad coincidirá en la mayor parte de los casos con el total de los ingresos o con el total de los gastos (aunque en determinadas circunstancias puede ser otra cifra, como por ejemplo el total de los ingresos o el total de los préstamos, en cuyo caso podría ser necesario aplicar otro porcentaje).

3.2. La determinación del umbral de importancia relativa, ya sea como suma específica de dinero o como porcentaje, depende del criterio del auditor, y se trata por tanto de una cuestión política trascendente para las EFS por su importancia para la coherencia del sistema: El principal elemento que debe tenerse en cuenta es la sensibilidad política del sector de los estados financieros. Por eso puede ser que un umbral de importancia relativa, aplicable a un conjunto completo de estados financieros o un ámbito de fiscalización extensa, se complete con varios umbrales de importancia relativa específicos para las cuestiones de mayor sensibilidad política.

4. Consideraciones técnicas

- 4.1. El umbral de importancia relativa deberá fijarse en el nivel más alto de error aceptable para los destinatarios del informe.
- 4.2. El umbral de importancia relativa deberá tener en cuenta las exigencias de las autoridades presupuestarias y del público en general.
- 4.3. En circunstancias excepcionales, puede ocurrir que el destinatario considere que una parte de un estado financiero o de un ámbito de fiscalización tiene una mayor sensibilidad. En estos casos, el auditor debe decidir si es más conveniente establecer un umbral de importancia relativa inferior y realizar una fiscalización independiente de la parte en cuestión, o seleccionar determinados aspectos para someterlos a prueba.
- 4.4. Puede ser necesario revisar el umbral de importancia relativa previsto para una fiscalización cuando se produzca un cambio en la sensibilidad política o cuando el valor total de los estados financieros difiera significativamente del previsto a fijar el umbral de importancia relativa en la fase de planificación. El auditor debe ser plenamente consciente de la necesidad de dicha revisión.
- 4.5. Normalmente, la determinación de los umbrales de importancia relativa es una cuestión de la política de la EFS, tanto en lo relativo a la manera precisa en que se aprueba y se determina el umbral como elemento básico de la planificación de fiscalizaciones, como en la concesión de la cuantía específica de un umbral en una fiscalización singular.
- 4.6. El umbral de importancia relativa se utiliza para evaluar la incidencia de los errores surgidos de la fiscalización, calculando a partir de los resultados de la fiscalización el nivel global aproximado de errores en los estados financieros y comparándolo posteriormente con el umbral de importancia relativa.
- 4.7. Si el cálculo de los errores globales excede el umbral de importancia relativa, el auditor deberá volver a examinar detenidamente todas sus pruebas fehacientes, incluyendo el posible margen de error en las extrapolaciones y en los procedimientos de cálculo estadístico, para fundamentar su opinión sobre los estados financieros fiscalizados.
- 4.8. Puesto que las opiniones del auditor sobre los umbrales de importancia relativa antes de la fiscalización o durante la misma son esenciales para el desarrollo de la fiscalización y para la interpretación final de sus resultados, dichas opiniones deberán estar plenamente documentadas y haber sido examinadas y aprobadas por la dirección.

Anexo B

Código de Ética Profesional

Código de Ética Profesional Auditoría Superior de la Federación

Introducción

El propósito del Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación es impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores morales en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos a quienes se ha encomendado, comprometidos con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes.

El mandato de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consiste en verificar que los recursos federales de la nación se administren conforme a la legislación aplicable y con eficacia, eficiencia y economía. Esta función de control externo - ejercida desde el Poder Legislativo- convierte a la institución en una pieza clave del proceso de rendición de cuentas, y por ende, de la vida democrática del país.

Para cumplir cabalmente su mandato institucional, este órgano debe actuar en el marco de las normas jurídicas que lo rigen, y con apego a las reglas y criterios propios de la auditoría. Ahora bien, en cuanto acción humana, su desempeño depende en parte del carácter moral y los valores propios de las personas que desempeñan la actividad fiscalizadora.

Es por ello que la institución debe regir sus acciones por principios indispensables, como el profesionalismo competente, la integridad, objetividad, imparcialidad e independencia, que presuponen valores morales generalmente aceptados. Por consiguiente, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores, en la inteligencia de que al apartarse de ellos podrían ocasionar que se cuestione la validez de los juicios y opiniones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La necesidad de instituir un Código de Ética para promover y preservar la integridad y competencia de los profesionales al servicio de la ASF se explica porque, además de que están obligados a observar diversas normas legales y éticas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas.

La autoridad moral de la ASF se sustenta en la conducta intachable de sus auditores, ejemplar para los sujetos de fiscalización, y su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, que por ser públicos siempre estarán sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad en general. De ahí la necesidad de enfatizar en los principios rectores de la actuación de la ASF y de su personal, cualidades de las que depende la credibilidad y, en última instancia, la eficacia institucional.

A partir de la premisa de que todas las actividades de la ASF deben realizarse en cumplimiento o en apoyo de sus funciones de fiscalización, es imprescindible que aquéllas se efectúen de conformidad con los valores éticos pertinentes. Por tanto, este código también es aplicable en lo que corresponda a los demás servidores públicos de la ASF, ejerzan o no una profesión y con independencia de las actividades que desarrollen. Para tal efecto, expresiones tales como “profesionales”, “servidores públicos” y “personal” se consideran equivalentes y deben entenderse en ese sentido.

La Auditoría Superior de la Federación, en su calidad de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, declara su intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero. Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica, capacidad y respeto por los auditados.

Segundo: Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

Tercero: Predicar con el ejemplo, utilizando con probidad, racionalidad y claridad los recursos presupuestales que le sean asignados.

PRINCIPIOS ÉTICOS Y REGLAS DE CONDUCTA

1. Profesionalismo competente

El personal responsable de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la fiscalización a cargo de la ASF debe proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia.

- 1.1 La fiscalización de la gestión pública no admite improvisaciones y ha de ejercerse como un proceso ordenado, sistemático y riguroso, que sea una garantía de la competencia con que debe efectuarse.
- 1.2 Los entes públicos federales y demás sujetos de fiscalización tienen derecho a exigir que sus operaciones sean auditadas por profesionales competentes, en tanto que la Cámara de Diputados y la sociedad en general esperan que las auditorías de la ASF se efectúen con la debida calidad técnica, a cambio de los fondos públicos que se destinan a su ejecución y de la confianza que han depositado en la institución y en su personal.
- 1.3 Los profesionales adscritos a la ASF deben poseer el entrenamiento técnico, los conocimientos, la capacidad y la experiencia necesarios para realizar las tareas de fiscalización que les sean encomendadas.

- 1.4 La ASF espera que los grupos interdisciplinarios a su servicio procedan en todo momento con arreglo a las normas y criterios profesionales aplicables, que incluyen las disposiciones de este código, las que regulen el ejercicio de las distintas profesiones y las normas de auditoría de la institución.
- 1.5 Los auditores de la ASF deben tener presente que su actividad no sólo requiere conocimiento y destrezas específicas, sino también compromisos éticos para no encubrir actos ilícitos, ni ser indulgentes con los infractores, pero sin proceder arbitrariamente con los auditados.

2. Independencia

Los profesionales al servicio de la ASF deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución está obligada.

- 2.1 Para la revisión de la Cuenta Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, que forma parte de ese documento, la ASF debe proceder con la independencia de juicio a que está obligada por la naturaleza misma de sus funciones y por la autonomía técnica que le otorga la Constitución.
- 2.2 En consecuencia, los profesionales a su servicio deben realizar una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y elaborar sus conclusiones sin dejarse influir por prejuicios o intereses políticos, étnicos, religiosos, gremiales, económicos o de otra naturaleza.
- 2.3 Los auditores están éticamente obligados a no intervenir en ningún asunto en el cual tengan algún interés personal, o de cualquier otra índole, que constituya un impedimento para desempeñar sus funciones con la debida imparcialidad y objetividad.

3. Objetividad

Los profesionales al servicio de la ASF deben proceder con toda objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basarán exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.

- 3.1 Para que las observaciones, recomendaciones y resoluciones de la ASF tengan plena validez, deben sustentarse exclusivamente en los datos y evidencias resultantes de las revisiones practicadas, los que se analizarán y presentarán de acuerdo con las normas y procedimientos emitidos por la institución.

- 3.2 Los informes deben incluir con exactitud la información, precisiones y comentarios pertinentes que aporten los auditados en descargo de las responsabilidades imputadas.
- 3.3 Los profesionales al servicio de la ASF deben aplicar los criterios más estrictos para asegurarse de que sus conclusiones se funden en evidencia suficiente y competente, sobre todo cuando éstas puedan dar origen al fincamiento o promoción de responsabilidades y a la imposición de sanciones.

4. Imparcialidad

Los profesionales al servicio de la ASF deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.

- 4.1 Para la credibilidad de la ASF es esencial que sus auditores sean imparciales y así sean considerados por la sociedad y por los propios sujetos de fiscalización, como resultado del trato justo y equitativo que están obligados a dispensar a cada uno de ellos.

5. Confidencialidad

Los profesionales al servicio de la ASF deben guardar estricta reserva en cuanto a la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.

- 5.1 La información obtenida durante el proceso de fiscalización por el personal de la ASF, así como por los profesionales independientes a su servicio, no debe revelarse a familiares, amistades y otras personas ajenas a la institución, ni oralmente ni por escrito.
- 5.2 Se debe guardar extrema prudencia en el uso y protección de la información adquirida en el transcurso de los trabajos y únicamente informar de los resultados y actuaciones de la ASF en los términos, circunstancias y plazos establecidos por las leyes y disposiciones normativas aplicables.

6. Actitud Constructiva

El personal debe mantener una actitud constructiva en las auditorías que se practiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considerará que el fin último de la ASF es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.

- 6.1 Como conviene a su carácter de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF está obligada a señalar todas las irregularidades y deficiencias que detecte en su revisión de la Cuenta Pública Federal, pero también a recomendar las medidas que estime pertinentes para su prevención y corrección, con el propósito de mejorar el desempeño de las entidades públicas.
- 6.2 Por consiguiente, al tiempo que los auditores deben aplicar rigurosamente todos los procedimientos que consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos de las auditorías, deben asumir una actitud positiva a fin de que en sus informes los resultados de las revisiones se presenten en su justa dimensión y se formulen las recomendaciones más idóneas.
- 6.3 Las recomendaciones deben ser tan precisas como se requiera para facilitar su comprensión y atención, pero corresponderá a las entidades auditadas determinar las medidas concretas para subsanar las deficiencias. Al respecto, debe tenerse presente que no es función de la ASF asesorar a las entidades sujetas de fiscalización y que los auditores no deben participar en las decisiones de éstas, ni asumir responsabilidades de su competencia.

7. Integridad

El personal al servicio de la ASF debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar, invariablemente, con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

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

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Anexo C

Encuesta sobre las Entidades de Fiscalización Superior en México

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE LAS ENTIDADES FISCALIZACIÓN SUPERIOR (EFS) EN MÉXICO

CUADRO 1: ESTRUCTURA LEGAL

(Número de Entidades)

Entidad de Fiscalización Superior	5
CMH	27

CUADRO 2: ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE LAS FACULTAN A FISCALIZAR

(Porcentaje)

Otros	15.6
Constitución	93.8
Ley de Fiscalización Superior	15.6
Ley Orgánica de la EFS	62.5
Ley Orgánica del Poder Legislativo	21.9
Reglamento interior del H. Congreso del Estado	3.1
Reglamento Interno	6.3

CUADRO 3: TIPOS DE AUDITORÍAS FACULTADAS Y REALIZADAS

(Porcentaje)

Financiera de ingresos	100	100
Financiera de egresos	100	100
Financiera a organismos autónomos	90.6	75.9
Obra pública	96.9	96.8
De desempeño	68.7	22.72
Financiera al sector paraestatal	87.5	64.28
De sistemas	53.12	33.3

CUADRO 4. ORGANISMOS AUDITADOS

(Porcentaje)

Gobierno del estado	90.7
Empresas paraestatales	59.4
Organismos descentralizados	78.1
Municipios	96.9
Fideicomisos	6.3
Organismos autónomos	21.9
Poder Judicial	3.1
Poder Legislativo	3.1

CUADRO 5: EFS QUE SE ENCUENTRAN SUBORDINADAS A LOS SIGUIENTES PODERES

(Porcentaje)

Congreso	31
Ninguno	1

CUADRO 6: GRADO DE DEPENDENCIA PARA LA REALIZACIÓN DE SUS FUNCIONES

(Porcentaje)

	Alto	Regular	Nulo
Ejecutivo Estatal	6.3		78.1
Contraloría del Gobierno Estatal o CMH del Gobierno Estatal	6.3		84.4
Despachos Privados	3.1		90.6
Auditoría superior de la Federación	0		71.9
Otros	12.5		78.1

**CUADRO 7: ACUERDO DE COORDINACIÓN CON LA ASF
(Porcentaje)**

Si	11
No	19
Sin respuesta	2

**CUADRO 8: QUIEN DESIGA AL TITULAR
(Porcentaje)**

Mayoría de diputado	93.8
Comisión de regimén interno	3.1
Presidente de la gran comisión	3.1

**CUADRO 9: DURACIÓN OFICIAL DEL TITULAR
(Porcentaje)**

3 años	34.4
4 años	15.6
6 años	18.8
8 años	6.25
Indefinido	25.0

**CUADRO 10: CUMPLIMIENTO DEL PERIODO OFICIAL
(Porcentaje)**

No han completado	47.0
Han completado	25.0
No contestaron	28.0

**CUADRO 11: CAUSAS DE INCUMPLIMIENTO DEL PERIODO OFICIAL
(Porcentaje)**

Decisión del Congreso	19
Personales	28.1
Se desconoce	6.2
Modificación de la ley orgánica	3.1
Incumplimiento de funciones	3.1
Ninguna	9.3
Sin respuesta	31.2

**CUADRO 12: QUIEN AUDITA LA OPERACIÓN FINANCIERA DE LA EFS
(Porcentaje)**

Nadie. No aplica	44.0
Organismo del congreso/Comisión	53.0
Contraloría interna	3.0

**CUADRO 13: ¿QUIÉN AUDITA EL DESEMPEÑO DE LA EFS?
(Porcentaje)**

Nadie. No aplica	41.9
Organismos del Congreso/Comisión	51.6
Contraloría interna	6.5

**CUADRO 14: RESTRICCIONES PARA EL ACCESO A INFORMACIÓN PARA REALIZAR AUDITORÍAS
(Número de Entidades)**

Si	2
No	29
No contestó	1

**CUADRO 15: AUTONOMÍA PARA SELECCIONAR LOS MÉTODOS, ENFOQUES Y TÉCNICAS PARA REALIZAR LAS AUDITORÍAS
(Número de Entidades)**

Si	29
No	3

**CUADRO 16: TIENEN FACULTADES PARA HACER PÚBLICOS LOS RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS
(Número de Entidades)**

Si	10
No	22

**CUADRO 17: RESTRICCIONES EN CUANTO AL CONTENIDO DE LOS INFORMES DE RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS
(Número de Entidades)**

Sin restricción	30
Restricciones técnicas	1
Restricciones políticas	1

**CUADRO 18: FACULTAD PARA PROPONER Y DISCUTIR LA AUTORIZACIÓN DE SU PRESUPUESTO
(Porcentaje)**

Si	75
No	25

**CUADRO 19: ORIGEN DE RECURSOS FINANCIEROS (INGRESOS)
(Porcentaje)**

Presupuesto federal	6.3
Presupuesto del congreso del estado	93.8

**CUADRO 20: DECISIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE SU PRESUPUESTO
(Porcentaje)**

	Administra	Decide
Más del 80 %	40	53.3
Entre 50 y 80%	6.7	16.7
Entre 10 y 50%	13.3	6.7

**CUADRO 21: PORCENTAJE DE DECISIÓN SOBRE LOS SIGUIENTES RUBROS
(Porcentaje)**

	Más de 80%	Entre 50 y	Entre 10 y	Nulo
Contratación del personal de confianza	54.8	32.3	3.2	9.7
Contratación de personal de base	35.5	12.9	3.2	48.4
Determinación de tabuladores de sueldo	32.3	19.4	3.2	45.1
Contratación de asesoría externa	41.9	16.1	3.2	38.8
Compra de equipo	51.6	22.6	6.5	19.4
Venta de equipo	25.8	19.4	0.0	54.8

**CUADRO 22: PORCENTAJE ESTIMADO DE AUTONOMÍA
(Porcentaje)**

	Más de 80%	Entre 50 y 80%	Menos del 50%
Funcional	79.3	13.3	6.7
Operativa	83.3	13.3	3.3
Técnica	90.0	3.3	6.7
Administrativa	65.5	13.8	20.7
Presupuestal	58.6	10.3	31.0
Financiera	58.6	13.8	27.6

**CUADRO 23: POSIBILIDAD DE EJERCER MAYOR AUTONOMÍA
(Porcentaje)**

Funcional	85
Operativa	83.3
Técnica	77.8
Administrativa	95.2
Presupuestal	85.7
Financiera	90

**CUADRO 24: POSIBILIDAD DE LOGRAR ESTOS CAMBIOS EN LOS PRÓXIMOS 5 AÑOS
(Porcentaje)**

Funcional	80
Operativa	83.3
Técnica	83.3
Administrativa	66.7
Presupuestal	57.1
Financiera	60

**CUADRO 25: FACTORES QUE SIGNIFICAN UN OBSTÁCULO PARA LOGRAR MAYOR AUTONOMÍA
(Porcentaje)**

	ALTO	REGULAR	NULO
Constitucional/Jurídico	48	32	20
Político	60	32	8
Escasez de recursos (económicos, humanos y materiales)	42.3	46.2	11.5
Resistencia de las entidades fiscalizadas	9.1	36.4	54.5

**CUADRO 26: ENTES PÚBLICOS QUE PODRÍAN APORTAR ELEMENTOS IMPORTANTES PARA LA AUTONOMÍA
(Porcentaje)**

Congreso Estatal	100.0
Congreso Federal	81.3
Gobierno Estatal	16.7
ASOFIS	90.0

Anexo D

Conceptualización de la Cuenta Pública

Conceptualización de la Cuenta Pública

1. Antecedentes

El documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo con información financiera, presupuestal, programática y económica para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, se conoce como Cuenta Pública. En ella, comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo anterior implica la consolidación y presentación de la citada información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia.

A lo largo de su historia, la presentación de la Cuenta Pública ha registrado varios cambios. Así, la extinta Contaduría de la Federación de la SHCP, tenía entre las atribuciones conferidas en su Ley Orgánica, la de llevar la contabilidad de la Federación e integrar la cuenta pública anual correspondiente, así como efectuar la glosa de las cuentas de las oficinas y agentes de la federación con manejo de fondos, valores y bienes.

La glosa consistía en la revisión numérica, legal y contable de los documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos, los cuales servían de base para efectuar el registro contable. Su objetivo era el de revisar, depurar y liquidar las cuentas rendidas, verificando las circunstancias siguientes:

- Que los cobros se hicieran de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.
- Que fuera correcto el registro contable.
- Que las operaciones de gasto se hicieran con sujeción a las disposiciones legales observables y previa autorización correspondiente.
- Que tanto los cobros como las erogaciones se comprobaran debidamente.
- Que las operaciones aritméticas fueran exactas.

En relación con las operaciones de ingreso, en la parte que se refiere al debido cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, la glosa comprendía la comprobación de la exacta aplicación de éstas en la liquidación del crédito fiscal y se apoyaba en lo indicado por las leyes que regían al ingreso percibido.

La glosa de las operaciones de egreso, en lo que se relaciona con el cumplimiento de las disposiciones legales que hubieren de observarse y el otorgamiento de la autorización previa, comprendía asimismo, el examen de la correcta aplicación de esas disposiciones en la liquidación del egreso y se regía por las leyes orgánicas del presupuesto de egresos y de la Tesorería de la Federación, y, en su caso, en las demás disposiciones legales o estipulaciones especiales relacionadas con el egreso de que se tratara.

Adicionalmente, la SHCP podía efectuar las revisiones y compulsas que estimara necesarias, para esclarecer y comprobar las operaciones que así lo requirieran. En su caso, fincaba las responsabilidades a partir de los descubrimientos que con motivo de la glosa de cuentas se detectasen, así como por las irregularidades cometidas por los manejadores de fondos, valores o bienes. La revisión constituía un elemento de control interno y vigilancia del ejecutivo federal.

Por su parte la formulación de la Cuenta Pública se realizaba mediante un sistema centralizado de contabilidad de ingresos y egresos, en donde la Secretaría de Hacienda

consolidaba la totalidad de movimientos financieros y presupuestarios del Sector Presupuestario de glosa como principal generador de información para elaborar el documento. Sin embargo, este sistema era ineficiente por las siguientes causas:

- Manejo de grandes volúmenes de documentos e información.
- Falta de información para los administradores responsables.
- Falta de sistematización y oportunidad en el registro de datos e información.
- Carencia de datos para la toma de decisiones a nivel local.
- Registro sólo con base en el flujo de efectivo, puesto que no se tomaban en cuenta las operaciones comprometidas y devengadas.
- Lapsos de revisión y de contabilización demasiados prolongados.

En enero de 1977, se emitieron disposiciones en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público vigente, en donde se obligó a las Secretarías de Estado, al Departamento del Distrito Federal, a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión a llevar su propia contabilidad, a fin de que integraran su propio sistema de registro de información. Con ello se propició una conducción más adecuada de sus acciones y se logró una mayor eficiencia, control y simplificación en el sistema de contabilidad gubernamental, así como en la elaboración y presentación de la Cuenta Pública.

Con base en las nuevas disposiciones legales, los objetivos que se le asignaron a la Cuenta Pública fueron:

- Cumplir con el ordenamiento constitucional de informar, cómo cuándo y en qué forma fueron erogados los recursos financieros.
- Comprobar si los resultados se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos.
- Verificar el origen y destino de los recursos autorizados y ejercidos.
- Medir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Realimentar el Proceso de Programación-Presupuestación.

A partir de esa fecha la Cuenta de la Hacienda Pública Federal ha sufrido diversos cambios en su presentación. A continuación se enumeran algunos, por considerarlos de particular interés.

Una de las modificaciones más relevantes fue la realizada para la presentación de la Cuenta Pública de 1989, realizada por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del programa de reestructuración de dicho documento.

Hasta 1988 la Cuenta Pública se integraba por 23 tomos distribuidos de la siguiente manera:

- Un tomo de resultados generales.
- 17 tomos sectoriales.
- 5 tomos anexos (Agregados Económicos, Dictámenes de Auditores Externos, Información Programática y Financiera de Entidades

Coordinadas y Seguimiento de las Recomendaciones del Poder Legislativo).

Para 1989, la presentación de la Cuenta Pública se redujo a 11 tomos, uno de resultados generales y diez sectoriales. Se complementó con información programática y presupuestal de entidades de control indirecto, así como con diversos agregados estadísticos. En este año el Banco de Información fue presentado en disquetes y a su vez en cuatro volúmenes impresos.

En 1990 se reestructuró su presentación y se redujo el número de volúmenes (de once en 1989 a cinco); uno de resultados generales y cuatro tomos sectoriales. Esto facilitó el acceso al Banco de Información Consolidada, que se reestructuró conforme al número de características de los tomos impresos. La estructura inicial de este Banco se modificó, dividiéndola en tres grandes apartados:

- Información Consolidada.
- Información Institucional del Sector Central.
- Información Institucional del Sector Paraestatal.

En el Banco se incorporó la información financiera, presupuestal, programática y económica de las dependencias y entidades.

En la Cuenta Pública de 1993, particularmente en el tomo de resultados generales, se incorporaron referencias desde 1988 respecto al estado que guardaban las principales variables económicas y de finanzas públicas. Esto permitió una mejor valoración de los resultados.

Asimismo, en el anexo estadístico se incorporó información sobre las asunciones de pasivo y en el Banco de Información, se incluyó un apartado de Conciliación de Cifras de la Deuda Pública Interna del Gobierno Federal.

En el tomo de resultados generales de la Cuenta Pública de 1998, se modificó la estructura temática para el análisis de los programas y actividades desarrolladas por las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo con base en la clasificación funcional del Gasto, de acuerdo con la nueva estructura programática, a diferencia de la clasificación sectorial y programática que se presentaba en años anteriores. Por su parte, tanto las entidades del Sector Central como Paraestatal, proporcionaron información adicional para la elaboración de la Cuenta.

2. Cuenta Pública actual

El Poder Legislativo tiene una estrecha relación con el Poder Ejecutivo, a efecto de supervisar y ejercer mayor control del gasto e ingreso público. Esta relación se concretiza en la información que el Ejecutivo proporciona al Legislativo sobre el manejo del erario público, a través de la Cuenta Pública. Con ésta concluye la serie de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos (obtención de recursos y aplicación de los mismos) del año que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República envía la Cuenta

Pública al Poder Legislativo por conducto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, en sesión abierta, la analiza.

La presentación de la Cuenta Pública está prevista en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los cuales establecen que dicho acto de presentación se hará por el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, a más tardar el día 10 de junio del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública, a los Secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para su recepción y estudio.

Cada año, en la Cámara de Diputados se discute el contenido de la Cuenta Pública. Tema de gran interés entre los representantes populares, ya que es precisamente el acto formal de rendición de cuentas en que el Ejecutivo informa cuánto, en qué, cómo y para qué se realizó el gasto del Gobierno Federal.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), del 20 de diciembre de 2000 (artículo 2, fracción VIII), la Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante el ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se hayan ejercido en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. La Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

La Cuenta está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y cuentas de la administración pública paraestatal sujetas a control directo presupuestal de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

Para los efectos de la mencionada LFSF, artículo 7, la Cuenta Pública está constituida por:

1. Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos.
2. La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

4. El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Así, la Cuenta Pública es el informe de los resultados de la gestión financiera del ejercicio de los recursos federales que rinde anualmente el Poder Ejecutivo con carácter de obligatorio al Legislativo. Cabe destacar que lo que la Cámara de diputados aprueba, en su caso, es el Dictamen sobre la Cuenta Pública. Esta no se aprueba o desaprueba ya que la Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que su acción reguladora tuvo en el desarrollo económico y social del país. La Cuenta Pública proporciona los elementos para la fiscalización, control y evaluación de las acciones gubernamentales y está fundamentado sobre bases técnicas contables.

De esta manera a la Cuenta Pública se le concibe como:

- El informe por medio del cual el Ejecutivo federal comunica a la sociedad cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración y cómo fueron financiados, es decir, cómo se ejecutó el ingreso y cómo se ejerció el gasto.
- La principal herramienta para que la Cámara de Diputados cumpla su función de controlar y evaluar el gasto gubernamental, y el desempeño del Gobierno Federal, ya que de su examen y revisión se puede derivar la solicitud de documentación comprobatoria que los diputados juzguen pertinente, e incluso, llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías a las entidades que considere necesario.

Es en este sentido, el acto de rendición de cuentas del Gobierno Federal sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos y permite que la representación popular (Cámara de Diputados), cumpla su responsabilidad fiscalizadora. Cabe destacar que la revisión de la Cuenta Pública, por parte del Poder Legislativo, no sustituye el control o fiscalización permanente sobre el ingreso y gasto del Sector Público, ya que éste es practicado en forma interna por las secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Hacienda y Crédito Público, por la Unidad de Control y por las contralorías internas en cada secretaría de Estado u organismo descentralizado.

Para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento viene a ser un útil mecanismo para conocer cuál ha sido el proceder financiero de la administración pública y, por tanto, hasta dónde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público.

La Constitución establece, en su artículo 74, en el párrafo 6° de la fracción IV como obligatorio este informe que es diferente del Informe Presidencial. Cabe destacar que tanto el Informe Presidencial como la Cuenta Pública, son documentos informativos básicos para el desarrollo de la democracia. El primero contiene la información sobre el estado general que guarda la administración pública del país en sus relaciones interiores y exteriores; la Cuenta Pública, como se ha explicado, es un informe financiero detallado de los ingresos y egresos del Gobierno Federal y se refiere a los recursos económicos que ingresaron al gobierno, lo que éste gastó y cómo lo gastó. Ambos informes son indispensables y complementarios para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del gobierno.

3. Función, formulación y presentación de la Cuenta Pública

La función principal de la Cuenta Pública comprende tres aspectos:

1. Proporcionar información para evaluar y programar. Al formar la Cuenta Pública, se concentra la información financiera y contable de las entidades del sector público, bajo control presupuestal y permite conocer el grado de cumplimiento de los programas aprobados en los correspondientes presupuestos.

2. Concluir el ciclo programación-presupuestación, evaluación y fiscalización. Este ciclo evolutivo se realiza mediante las acciones de la SHCP. La fase de ejecución queda inserta entre la presupuestación y la evaluación y corresponde realizarla a cada una de las dependencias que forman la administración pública. De esta manera, un adecuado análisis de la Cuenta Pública permite un progresivo enfoque del proceso programación-presupuestación.

3. Concluir el largo proceso de control que se desarrolla durante cada ejercicio fiscal.

En los términos del artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establece la obligación de la SHCP de formular e integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Esta acción se realiza por conducto de la Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Asimismo, el artículo 31, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como obligación de la SHCP, consolidar la contabilidad de la federación para elaborar la Cuenta Pública y mantener relaciones con la Auditoría Superior de la Cámara de Diputados, ya que esta última es el órgano técnico de la Cámara encargado del examen y revisión de la Cuenta Pública.

A continuación se presentan las etapas de su elaboración y presentación:

1. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal encarga a la SHCP la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
2. A su término, es sometida a la consideración del Presidente de la República quién, una vez que la aprueba, mediante oficio de remisión la hace llegar a la Cámara de Diputados.
3. Su recepción corre a cargo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, misma que la turna a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.
4. Esta remite la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, para que proceda a su examen y revisión.
5. La ASF elabora y rinde a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a su recepción.¹
6. De igual forma procede respecto al Informe sobre el Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, mismo que debe entregar a más tardar en los primeros

¹ El último informe previo que será presentado es el correspondiente a la cuenta pública de 2000, toda vez que la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), no lo contempla.

10 días del mes de septiembre del año posterior al de la recepción.² La Cámara de Diputados, en pleno, es la responsable de revisar y discutir la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. El documento que analiza el cuerpo legislativo es el dictamen que sobre el Informe Previo elabora la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Cabe destacar que, con base en el mencionado artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados de información a que se refiere el párrafo anterior al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Revisión de la Cuenta Pública por la Auditoría Superior de la Federación

Al término de la revisión inicial, la ASF formula el Informe Previo, que ordinariamente contiene:

1. Comentarios sobre si la Cuenta Pública se presentó de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
2. Los resultados de la gestión financiera.
3. Opinión relativa a si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes y ordenamientos aplicables en la materia, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.
4. Comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.
6. El análisis de las desviaciones presupuestales.

Debate en la Cámara

De acuerdo con el proceso ya explicado, con la Cuenta Pública se concluye el círculo de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos (obtención de recursos y aplicación de los mismos) en el año de que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República envía la Cuenta Pública al Poder Legislativo por conducto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, en sesión abierta, la analiza. (La fundamentación se encuentra en el artículo 74 constitucional, fracción IV).

² En este caso también la LFSF contempla un cambio. A partir del informe de resultados correspondiente a la Cuenta Pública de 2001, éste será entregado a más tardar el 31 de marzo del año posterior a la recepción de la cuenta.

El debate suele realizarse a finales de noviembre o en el transcurso de diciembre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública del año anterior.

Los diputados discuten la Cuenta Pública y el dictamen. Las conclusiones de la revisión se formalizan en un acuerdo que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación del mes de diciembre.

SIGLAS

Siglas

AGN	Auditoría General de la Nación Argentina
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASOFIS	Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental
CC	Corte de Cuentas de Francia
CDPPN	Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional
CGRP	Contraloría General de la República de Perú
CGR	Contraloría General de la República de Chile
CMH	Contaduría Mayor de Hacienda
EFS	Entidad de Fiscalización Superior
GAO	Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos de América
IAGF	Informe de Avance de Gestión Financiera
IFE	Instituto Federal Electoral
INCOSAI	Congreso Internacional de Entidades Superiores de Fiscalización
INDEP	Independiente
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
NAO	Auditoría Nacional del Reino Unido
OAG	Oficina del Auditor General de Canadá
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido Alianza Social
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PMS	Partido Mexicano Socialista
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPI	Partido Popular Independiente
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSM	Partido Socialista Mexicano
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unido de México
PT	Partido del Trabajo

GLOSARIO

Glosario de Términos

Auditoría Superior de la Federación

La Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de la Federación.

Autonomía

Cuando se hace uso común de los términos de autonomía e independencia para referirse a la labor de una entidad jurídica, se debe entender que doctrinalmente existe una distinción entre ambos.

Así, se entiende por independencia, la calidad de una institución de ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad.

La autonomía, en cambio, se ejerce hacia el interior, en el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución.

En cuanto a las EFS, estas deben contar con niveles adecuados de administración hacia el interior y exterior de sus propias estructuras institucionales.

La autonomía necesaria para un correcto desenvolvimiento de las EFS puede dividirse en:

Autonomía de Gestión

Es la independencia y responsabilidad para determinar los recursos internos necesarios de la Entidad de Fiscalización Superior, tanto humanos como materiales y presupuestales, a fin de elevar la profundidad, la calidad y la utilidad de sus revisiones. Tal responsabilidad lleva implícita la autonomía requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con evidentes o velados fines partidistas, políticos o económicos.

Los factores que posibilitan y fortalecen la autonomía de gestión son:

- ❖ Legislación clara y definida, que regule y realice una adecuada distribución de las atribuciones y competencias de las instituciones superiores, así como la autonomía necesaria para asegurar la correcta gestión de sus miembros; frente a los demás integrantes de la estructura del Estado, la competencia de la EFS, se ejerce con autonomía, pero dentro de un marco legislativo concreto.
- ❖ Objetividad, para lograr una labor de auditoría basada en un plan de trabajo con criterios de materialidad e impacto social de las entidades auditadas.
- ❖ Trabajo técnico basado en los principios, procedimientos y herramientas propios de la auditoría gubernamental.
- ❖ Calidad y alta tecnificación de su actividad, a partir de una eficiente preparación de su personal auditor, que le otorgue capacidad de realizar una labor acorde con las necesidades del Estado.
- ❖ Correcta relación con el Congreso, puesto que el control es tarea de la entidad fiscalizadora y del Poder Legislativo, la eficacia de la función fiscalizadora dependerá, en buena medida, de una adecuada relación entre ambos.

Autonomía Funcional

Hace posible el ejercicio de actividades como la organización de servicios relativos a la nominación de funcionarios y servidores, así como la propia gestión de sus bienes y recursos, acorde con las políticas institucionales.

Autonomía Operativa

Se refiere a la capacidad de quienes dirigen las EFS de trazar sus políticas institucionales, en especial los planes de auditoría que la naturaleza misma de su gestión, sin la injerencia de otra institución.

Autonomía Presupuestaria y Financiera

A fin de contar con los recursos humanos y técnicos suficientes que hagan posible el cumplimiento más eficaz de sus cometidos.

El logro de la autonomía económica es una tendencia constante de la EFS como un complemento imprescindible e inseparable de la autonomía funcional.

Por último, las EFS deben hallarse provistas de las máximas facultades para el desempeño eficiente de sus actividades de control. Aquellos entes cuya legislación orgánica le otorga potestades sancionadoras, reivindican la misma como un factor importante para un control más eficiente.

Autonomía Técnica

Se desprende de la anterior, y de la facultad en el uso de sus propios procedimientos; en el caso de la EFS, está referido a los procedimientos técnicos inherentes a la práctica de la auditoría.

Cámara

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Comisión de Vigilancia

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuenta Pública

El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Denuncia de Hechos

Es el acto mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación (ASF) notifica ante la autoridad competente los presuntos daños al Erario Federal, determinados en las auditorías realizadas.

Entes Públicos Federales

Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Entidades Fiscalizadas

Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad,

persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Fiscalización Superior

Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara.

La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el período que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

Informe de Avance de Gestión Financiera

El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

Pliego de Observaciones

Es el instrumento por el cual la ASF da a conocer a un ente público auditado, una observación de carácter económico, determinada por un indicio de daño al Erario Federal, otorgándole un plazo de 45 días hábiles para justificar o en su caso, resarcir a la Hacienda Pública el monto observado. Asimismo, le notifica que de no solventar dicha observación, se promoverá ante el órgano interno de control en ese ente el fincamiento de las responsabilidades que resulten del daño o perjuicio ocasionado.

Poderes de la Unión

Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en éste último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República.

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

Es el mecanismo mediante el cual la ASF comunica a la autoridad fiscal una posible evasión fiscal por parte de un contribuyente (persona física o moral), detectada en la revisión a un ente público, por lo que le solicita le practique una auditoría en ejercicio de las facultades que legalmente le corresponden. Asimismo, le solicita que le informe sobre los resultados.

Proceso Concluido

Aquél que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, en el Informe de Avance de Gestión Financiera, con base en los Informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada.

Promoción del Fincamiento de Responsabilidades

Es la acción por la cual la ASF solicita a las instancias de control correspondientes (órganos internos de control en los entes públicos), en los casos en que se presume que los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión no actuaron de acuerdo con sus atribuciones y responsabilidades.

Recomendación

Es la sugerencia que hace la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al ente auditado para corregir una observación de carácter administrativo (deficiencia de control interno); su notificación se hace mediante los "Oficios de Observaciones-Recomendaciones" (OR).

La recomendación debe referirse a una sugerencia concreta, específica y factible de ser atendida por el ente público en un corto plazo: generalmente está orientada a fortalecer el control interno

Recomendación en las Auditorías de Desempeño

Es la sugerencia que hace la ASF al ente auditado para corregir una observación de carácter administrativo (deficiencia de control interno), conforme a lo detectado en la revisión.

Recomendación en las Auditorías de Regularidad

Es la sugerencia que hace la ASF al ente auditado para mejorar su gestión con relación a una observación sobre la eficiencia, eficacia y economía con la que cumplieron sus objetivos y metas, así como sobre el ejercicio de los recursos asignados.

Señalamiento

Es el instrumento con el que la ASF pone en conocimiento de la autoridad fiscal la presunción de errores u omisiones que determinó en las declaraciones presentadas a las autoridades recaudadoras (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) que pudieran significar un daño al Erario Federal, solicitándole que proceda a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias a cargo del contribuyente. Asimismo, le solicita que le informe sobre sus gestiones.

Solicitud de Aclaración

Es el instrumento mediante el cual la ASF, al detectar durante la revisión un presunto daño al patrimonio del ente o a la Hacienda Pública, solicita al ente público su aclaración.

Solicitud de Intervención al Órgano Interno de Control

Es el mecanismo por el cual la ASF solicita al órgano interno de control en el ente público auditado, que en el ámbito de sus atribuciones revise y en su caso, proceda al fincamiento de las responsabilidades a los servidores públicos que incurrieron en deficiencias o irregularidades en su gestión (incumplimiento a la normatividad que regula la operación del ente público), e informe sobre sus resoluciones.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada. (1986): *La Fiscalización en México*. UNAM.

Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS) (1986): *Compilación de Ordenamientos Jurídicos que Rigen la Organización y Funcionamiento de los Organismos de Control Gubernamental de los Poderes Legislativos Federal y Estatal*. ASOFIS. México.

Auditoría General de la Nación Argentina. (1984): *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público*. Buenos Aires, Argentina.

Auditoría General de la Nación Argentina. (2001): *Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación*. Buenos Aires, Argentina.

Auditoría Superior de la Federación. (2002): *Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación*. Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. México.

Aziz Nassif, Alberto. (1997): "Fin de la Presidencia Hegemónica y el Congreso Subalterno", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año 1, núm. 2. Julio-Sept. México.

Banfield, Edward C. (1975): "Corruption as a Feature of Governmental Organizations". *Journal of Law and Economics*. No.18. Diciembre.

Barrera Graf, Jorge. (1991): "Control de Sociedades", en el *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa.

Barros Horcasitas, José Luis, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo. (comps). (1991): *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. FLACSO.

Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.) (1992): *Auge, Crisis y Ajuste*. Fondo de Cultura Económica (Lecturas 73 de El Trimestre Económico). México.

Becker, Werner. (1990): *La Libertad que Queremos: La Decisión para la Democracia Liberal*. Fondo de Cultura Económica.

Berlín Valenzuela, Francisco. (1993): *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica.

Brandenburg, Frank. (1964): *The Making of Modern Mexico*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, N.J.

Burgoa, Ignacio. (1992): *El Juicio de Amparo*. Porrúa. Trigésima edición.

Caiden, Gerald. (1997): "La Democracia y la Corrupción", en Revista *Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 8.

Caiden, Gerald y Naomi J. Caiden. (1988): "Enfoques y Lineamientos para el Seguimiento, la Mediación y la Evaluación del Desempeño en Programas del Sector Público", en *Revista Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 12.

Caiden, Gerald. (1996): "Revitalizando a la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. (2001): *La Constitución del Pueblo Mexicano*. Editorial Porrúa.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. L Legislatura. (1979): *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones*. Editorial Porrúa.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1999): *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. LVII Legislatura.

Campos Vargas, Emma Rosa. (1996): *Un Congreso sin Congresistas. La No-Reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano: 1934-1997*. Tesis de licenciatura. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Cansino, César. (2000): *La Transición Mexicana: 1997-2000*. Centro de Estudios de Política Comparada. Primera edición.

Cantú Segovia, Eloy y Samuel Palma César. (2001): *Transición Política y Alternancia*. Editorial Los Peñascales. México.

Carbonell, Miguel (1999): *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. 2ª edición. Porrúa.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (1992): *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996): *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*. UNAM.

Cárdenas, Enrique. (1996): *La Política Económica en México, 1950-1994*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Carmona Lara, María del Carmen. (1994): *Las Responsabilidades Administrativas en el Ámbito Regional. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*. Secogef-Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

Carpizo, Jorge. (1985): *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI Editores. 5a. edición.

Castañeda, Jorge G. (1999): *La Herencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial*. Alfaguara.

Castellanos Hernández, Eduardo. (1997): *Legislación y Estadísticas Electorales*. Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol.III, t.2,s.IV).

- Ceballos Osorio, Jaime. (2001): *Semblanza de México: 1994-2001*. Editorial Porrúa.
- Chávez Presa, Jorge A. (2000): *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Colomer, Josep M. (2001): *Instituciones Políticas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Concha Malo, Miguel. Coordinador. (1994): *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM y La Jornada.
- Contaduría Mayor de Hacienda. (1977): *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. CMH. México.
- Contaduría Mayor de Hacienda. (1984 a): *La Fiscalización Superior en México: 160 años de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Documento interno. CMH. México.
- Contaduría Mayor de Hacienda. (1984 b): *La Contaduría Mayor de Hacienda: Órgano Superior de Fiscalización y Control Gubernamental en México*. Documento interno. CMH. México.
- Contaduría Mayor de Hacienda. (1997): *La Contaduría Mayor de Hacienda de México y su Marco Normativo*. Documentos Básicos 1. México.
- Contaduría Mayor de Hacienda. (2000): *La Fiscalización Superior ante el Nuevo Milenio*. CMH. México.
- Contaduría Mayor de Hacienda. (2000): *Reglamento Interior*. CMH. México.
- Contraloría General de la República de Chile. (1999): *Memoria Anual*. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República de Chile. (1997): *La Contraloría General de la República en el Umbral del Siglo XXI*. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República de Chile. (2001): *Cuenta Pública del Contralor General*. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República del Perú. (1999): *Decreto de Ley 26162*. Lima, Perú.
- Contraloría General de la República del Perú. (1990): *Sistema Nacional de Control*. Lima, Perú.
- Contraloría General de la República del Perú. (1998): *Código de Ética del Auditor Gubernamental*. Lima, Perú.
- Contraloría General de la República del Perú. (2000): *La Contraloría General de la República*. Lima, Perú.
- Cordera Campos, Rolando, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coordinadores). (1988): *México: El Reclamo Democrático*. Siglo XXI editores.

- Córdova, Arnaldo. (1988): "La Constitución y la Democracia", en R. Cordera, R. Trejo y E. Vega. *México: El Reclamo Democrático*. Siglo XXI editores.
- Corona, Carmen (ed.) (1990): *El Partido en el Poder. Seis ensayos*. El Día en Libros-Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. México.
- Cosío Villegas, Daniel. (1972): *El Sistema Político Mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cour des Comptes, France. (1996) : *Décret no. 96-1172*. Cour des Comptes. Paris, France. Décembre.
- Cour des Comptes, France. (1997) : *Loi de Finances Rectificative*. Cour des Comptes. Paris, France.
- Cour des Comptes, France. (1999) : *Rapport sur L'execution des Lois de Finances*. Cour des Comptes. Paris, France.
- Cour des Comptes, France. (2000) : *La Fonction Publique de L'Etat*. Cour des Comptes. Paris, France.
- Crespo, José Antonio. (1994): "Democracia, Acción Ciudadana y Vida Cotidiana", en *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*. Miguel Concha Malo (coordinador). CIIH-UNAM y la Jornada. Primera edición.
- Crespo, José Antonio. (2001): *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación. México.
- Dahl, Robert A. (1997): *La Poliarquía : Participación y Oposición*. Tecnos. Madrid. Segunda edición.
- Dahl, Robert A. (1998 a): *On Democracy*. Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1998 b): *Un Prefacio a la Teoría Democrática*. Gernika. México. Tercera edición.
- Dahl, Robert. A. (1991): *Los Dilemas del Pluralismo Democrático: Autonomía versus Control*. Editorial Patria.
- de Andrea Sánchez. (1988): *Los Partidos Políticos y el Poder Ejecutivo en México. El Sistema Presidencial Mexicano: Algunas Reflexiones*. Varios autores. UNAM.
- de Fonseca Fabián y Carlos de Urrutia. (1945): *Historia General de la Real Hacienda*. Impresa por Vicente G. Torres.
- de la Hidalga, Luis. (1986): *El Equilibrio del Poder en México*. UNAM. Tercera Edición.
- de Mendizábal Allende, Rafael. (2001): "Función y Esencia del Tribunal de Cuentas, " *Revista Española de Control Externo*. Vol. III. Mayo. No.8

del Castillo, Arturo. (2001): "Fundamentos de la Investigación Empírica Reciente sobre Corrupción", en *Gestión y Política Pública*, Volumen X, núm. 2, segundo semestre.

Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset. (editores). (1999): *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Lynne Rienner Publishers.

Domingo, Pilar. (1999): "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en *The Self-Restraining State*. Andreas Schedler, et al.

Dror, Yehezkel. (1996): *La Capacidad para Gobernar*. Fondo de Cultura Económica.

Dunn, John. (1999): "Situating Democratic Political Accountability", en Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores). (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Dunn, Delmer D. (1999): "Mixing Elected and Non-elected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores). (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Dwivedi, O.P. (1985): "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability", en *International Journal of Administrative Science*. 51 (1).

Farías Hernández, Urbano. (1994): "El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en apoyo al Congreso o Parlamento y las ventajas de la Auditoría Superior de la Federación propuesta para México" en VV. AA: *El Poder Legislativo en la Actualidad*. Cámara de Diputados-UNAM.

Farías Mackey, María Emilia. (1990): "El PRI Ante los Resultados Electorales: Del Partido Casi Único al Partido Mayoritario", en Carmen Corona (ed.), *El partido en el Poder. Seis ensayos*. El Día en Libros-Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional.

Faya Biseca, Jacinto. (1980): "Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México", en *Revista de Administración Pública*. INAP, número 44. Oct.-Dic.

Fiorina, Morris P. (1981): *Retrospective Voting in American National Elections*. Yale University Press.

Fix-Zamudio, Héctor. (1994): *El Poder Legislativo en la Actualidad. La Función Actual del Poder Legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados, LV Legislatura.

Flores Caballero, Romeo. (1969): *La Contrarrevolución en la Independencia: Los Españoles en la Vida Política, Social y Económica de México (1804-1838)*. El Colegio de México.

Flores Gómez, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. (1977): *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Porrúa.

- Fraga, Gabino. (1939): *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Segunda edición.
- Friedrich, Carl. (1941): *Constitutional Government and Democracy*. Boston.
- Friedrich, Carl y Z. Brzesinski. (1956): *Totalitarianism, Dictatorship and Autocracy*. Cambridge. Harvard University Press.
- Fukuyama, Francis. (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press. New York.
- Galán Baños, Israel y Carlos Andrade Ruiz. (2001): *El Control Político del Presupuesto Federal y la Rendición de Cuentas*. Cámara de Diputados. LVII Legislatura.
- Garrido, Luis Javier. (1995): *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945)*. Siglo XXI Editores.
- General Accounting Office. (1999 a): *GAO Strategic Plan 2000-2005*. GAO. Washington. E.U.A.
- General Accounting Office. (1999 b): *Government Auditing Standards*. GAO. Washington. E.U.A.
- General Accounting Office. (1990): *Introducción a la GAO*. GAO. Washington. E.U.A.
- General Accounting Office. (1921): *Budget and Accounting Act*. GAO. Washington. E.U.A.
- General Accounting Office. (2001): *Performance and Accountability Report*. GAO-01-626 SP. Washington. E.U.A.
- Gil Villegas, Francisco (coord.), (1994): *El Congreso Mexicano: Estructura, Organización Funcionamiento, Análisis Político*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LV Legislatura, México.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. 13 de Febrero de 1937.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. 29 de Diciembre de 1978.
- Gómez Álvarez, Pablo. (2001): "Balance de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura", en Martínez, Ifigenia. (2001): *El Nuevo Poder del Congreso en México*. PRD-Porrúa. Primera edición.
- Gómez Tagle, Silvia. (1997): *La Transición Inconclusa. Treinta años de Elecciones en México*. El Colegio de México.
- Gómez Tagle, Silvia. (1988): "Conflictos y Contradicciones en el Sistema Electoral Mexicano", en *Estudios Sociológicos*. Vol. VI, núm.16, enero-abril, pp.3 - 38.

González Casanova, Pablo. (1985): *La Democracia en México*. Ediciones ERA. Decimosexta edición.

González Casanova, Pablo. (1965): *La Democracia en México*. Ediciones ERA. Tercera edición.

González Casanova, Pablo. (1981): *El Estado y los Partidos Políticos en México*. Ediciones ERA. Primera edición.

González Campeán, Miguel y Leonardo Lomelí (coordinadores). (2000): *El Partido de la Revolución: Institución y Conflicto (1928-1999)*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición.

González Uribe, Héctor. (1977): *Teoría Política*. Editorial Porrúa. Segunda edición.

Granoni, Raúl A. *Enciclopedia Jurídica Omega*. Tomo XII p. 313. Buenos Aires, Argentina. 1974. Biblioteca Omega. Argentina.

Green, Philip, edit. (1994): *Democracy: Key Concepts in Critical Theory*. Humanities Press International. Tercera Reimpresión.

Greene, Graham. (1991): *El Poder y la Gloria*. Alianza Editorial.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. (1995): "La Evaluación de las Políticas Públicas: Enfoques Teóricos y Realidades en Nueve Países Desarrollados", en *Gestión y Política Pública*. Vol. IV, núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE. México.

Guerrero Pozas, Gregorio. (2001): "Control del Poder Político y de la Gestión Económica del Estado", en *El Nuevo Poder del Congreso en México*. Ifigenia Martínez, coordinadora. PRD-Porrúa. Primera edición.

Hamilton, A., James Madison y J. Jay. (2000): *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión.

Hardin, Charles M. (1974): *Presidential Power and Accountability*. University of Chicago Press.

Held, David. (1992): *Modelos de Democracia*. Alianza Editorial.

Hermet, Guy. (1985): *En las Fronteras de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión.

Hernández Chávez, Alicia (coordinadora). (1994): *Presidencialismo y Sistema Político: México y los Estados Unidos*. El Colegio de México.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2001): *XVII International Congress of Supreme Audit Institutions*. Seúl, Corea.

Jellinek, Georg. (2000): *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español.

- Kearns, Kevin P. (1996): *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Non-Profit Organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Key, Vernon O. (1996): *The Responsible Electorate*. Vintage Books. New York.
- Krauze, Enrique. (1986): *Por una Democracia sin Adjetivos*. Joaquín Mortiz.
- Lajous, Alejandra. (1979): *Los Orígenes del Partido Único en México*. UNAM.
- Lajous, Gloria. (1993): *Anatomía de la Corrupción*. Posada. México.
- Lanz Cárdenas, José T. (1987): *La Contraloría y el Control Interno en México*. Fondo de Cultura Económica.
- Laporta, Francisco J. y Silvana Álvarez. (1997): *La Corrupción Política*. Alianza Editorial. Madrid.
- Larios Contreras, Cesáreo. (2001): *Funciones de Control de la Hacienda Pública Municipal*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- Lerner, Berta. (1993): *Democracia Política o Dictadura de las Burocracias*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lijphart, Arend. (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Lippman, Walter. (1956): *The Public Philosophy*. Mentor Books. New York.
- Linz, Juan J. (1996 a): "Los Peligros del Presidencialismo", en *Resurgimiento Global de la Democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Linz, Juan J. (1996 b): *La Quiebra de las Democracias*. Alianza Universidad. España.
- Loeza Tovar, Soledad. (1998): *El Partido Acción Nacional: la Larga Marcha, 1939-1994. Oposición Leal y Partido de Protesta*. Fondo de Cultura Económica.
- Locke, John. (1984): *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. Ediciones Nuevo Mar.
- Lomelí Vanegas, Leonardo, y Emilio Zebadúa, (1998): *La Política Económica de México en el Congreso de la Unión*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México- Instituto de Investigaciones Legislativas, Instituto Politécnico Nacional.
- López Presa, José Octavio. Coordinador. (1998): *Corrupción y Cambio*. Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio Irazábal, Alonso. (1995): *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. UNAM, primera edición.

Lujambio Irazábal, Alonso. (2000): *El Poder Compartido: Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*. Editorial Océano.

Lujambio Irazábal, Alonso. (2001): "Los Retos de la LVIII Legislatura (2000-2003) en el Marco de un Nuevo Gobierno Dividido", en *El Nuevo Poder del Congreso en México*. Ifigenia Martínez, coordinadora. PRD-Porrúa. Primera edición.

Macedo, Pablo. (1901): *México: Su evolución Social*. México. Editorial. J. Balleescá y Cía. Tomos I y II.

MacDowell, D.M. (1978): *The Law in Classical Athens*. Ithaca, New York. Cornell University Press.

Madero, Francisco I. (1986): *La Sucesión Presidencial en 1910*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Madison, James. A. Hamilton y J. Jay. (2000): *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión.

Malem Seña, Jorge F. (1997): "El Fenómeno de la Corrupción", en Francisco J. Laporta y Silvana Álvarez. *La Corrupción Política*. Alianza Editorial. Madrid.

Manin, Bernard. (1995): *Principes du Gouvernement Représentatif*. París. Calmann. Lévy.

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. (1999): "Elections and Representation", en Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores). (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Maravall, José María. (1999): "Accountability and Manipulation", en Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores). (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Marbán Laborde, Ignacio. (1990): "La Dificultad del Cambio: (1968-1990)", en Carmen Corona (ed.), *El Partido en el Poder. Seis ensayos*. México, El Día en Libros-Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional.

Martínez Assad, Carlos. (1985): *El Laboratorio de la Revolución: El Tabasco Garridista*. Siglo XXI Editores.

Martínez Assad, Carlos. (1992): *La Sucesión Presidencial en México, 1928-1988*. Nueva Imagen.

Martínez, Ifigenia. (coordinadora). (2001): *El Nuevo Poder del Congreso en México*. PRD-Porrúa. Primera edición.

Mendoza Berrueto, Eliseo. (1997): "Presidencialismo y Democracia", en *Diálogo y Debate en Cultura Política*. Julio-Septiembre de 1997. Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Meyer. Lorenzo. (2001): "La Reección en México". Periódico *El Norte*. Junio21.

Michel Padilla, Roberto. (2000): "El Trabajo Legislativo en Materia de Finanzas Públicas", en Paoli Bolio, Francisco José (coord.). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados-LVII Legislatura.

Mijangos Borja, María de la Luz. (1994): "El Control del Presupuesto en una Democracia", en VV.AA. *El Poder Legislativo en la Actualidad*. Cámara de Diputados-UNAM.

Ministro de Hacienda y Crédito Público. (1823): *Memoria de Hacienda*. Imprenta del Supremo Gobierno.

Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. (1999): *Por un Gobierno con Resultados*. Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión.

Molinar Horcasitas, Juan. (1991): *El Tiempo de la Legitimidad*. Cal y Arena.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat. (2000): *Del Espíritu de las Leyes*. Porrúa. Decimotercera edición.

Moreno González, Jorge y José Luis Sánchez Barragán. (2001): *Manual de Atribuciones del Supremo Poder de la Federación y Temas Afines*. Primera edición.

Morris, Stephen D. (1992): *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. Siglo XXI Editores.

Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. (1994): "El Control del Legislativo sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública", en VV. AA. *El Poder Legislativo en la Actualidad*. Cámara de Diputados-UNAM.

Nacif, Benito. (1997): "La no Reección Legislativa: Disciplina de Partido y Subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año 1, núm.2, julio-septiembre.

National Audit Office. (1999): *Modernising Government: The NAO Response*. NAO. London.

National Audit Office. (2000 a): *National Audit Office Sampling Guide*. NAO. London.

National Audit Office. (2000 b): *Annual Report, 2000*. NAO. London.

National Audit Office. (2001 a): *Getting Value for Money: The Guide*. NAO. London.

National Audit Office. (2001 b): *Financial Auditing and Reporting: 1999-2000. General Report of the Comptroller and Auditor General*. NAO. London.

National Audit Office. (2001 c): *NAO 2001. Annual Report: Helping the Nation Spend Wisely*. NAO. London.

Nava Nava, Carmen. (1984): *Ideología del Partido de la Revolución Mexicana*. Centro de Estudios de la Revolución Mexicana "Lázaro Cárdenas".

Nieto de Alba Ubaldo. (1996): *Ética de Gobierno, Economía y Corrupción*. Editorial Complutense. Madrid. 1a. edición.

Niskanen, William A. (1971): *Bureacrucy and Representative Government*. University of Chicago Press.

O'Donnell, Guillermo. (1999): "Horizontal Accountability in New Democracies", en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Lynne Rienner Publishers, Inc.

O'Donnell, Guillermo. (1991): "Delegative Democracy?". East-South System Transformations. Working paper, 21. University of Chicago.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The John Hopkins University Press.

Oficina del Auditor General de Canadá. (1977): *Acta del Auditor General*. OAG. Québec. Canadá.

Oficina del Auditor General de Canadá. (1994): *Acta del Auditor General*. OAG. Québec. Canadá.

Oficina del Auditor General de Canadá. (2000): *Annual Audit Manual*. OAG. Québec. Canadá.

Oficina del Auditor General de Canadá. (2001): *Audit Manual*. OAG. Québec. Canadá.

Oficina del Auditor General de Canadá. (1998): *The Role and Perspective of the Office of the Auditor General of Canada*. OAG. Québec. Canadá.

Ollero, Andrés,(1994): *El Poder Legislativo en la Actualidad. La Función Actual del Poder Legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados, LV Legislatura.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (1999): *Decimosexto Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. INTOSAI. Montevideo, Uruguay.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2000): *Las Reglas del Juego Cambiaron: La Lucha contra el Soborno y la Corrupción*. OCDE.

Orozco Enríquez, Jesús J. (1988): "El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior", en *El Sistema Presidencial Mexicano*. Varios autores. UNAM.

Orregón Larraín, Claudio. (2001): "Gobernabilidad y Lucha contra la Corrupción", en Carrillo Flórez, Fernando. *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Ortiz Pinchetti, José Agustín. (2001): "Fiscalización y Rendición de Cuentas", en *El Nuevo Poder del Congreso en México*. Ifigenia Martínez, coordinadora, PRD-Porrúa. Primera edición.

Osorio Marbán, Miguel. (1990): *El Partido de la Revolución Mexicana*. Partido Revolucionario Institucional.

Ostwald, M. (1986): *From Popular Sovereignty to The Rule of Law*. Berkeley. University of California Press.

Pedroza de la Llave, Susana Talía, (1977): *El Congreso de la Unión: Integración y Regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Pellicer de Brody, Olga, y José Luis Reyna. (1978): *El Afianzamiento de la Estabilidad Política*. El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana 22).

Pempel, T.J. (compilador). (1991): *Democracias Diferentes*. Fondo de Cultura Económica.

Persson, Torsten, Gerald Roland y Guido Tabellini. (1996): "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics". Discussion paper, 1475. Centre for Economic Policy Research. Londres.

Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley. University of California Press.

Popper, Carl. *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*. Taurus.

Przeworski, Adam (1988): "Democracia y Representación", en *Revista Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 10.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores). (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Przeworski, Adam. (1955): *Democracia y Mercado*. Cambridge University Press.

Reyes Heróles, Federico. (1997): "Porqué del Presidencialismo", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año 1, núm. 2. Julio-Septiembre.

Riker, William. (1965): *Democracy in America*. Segunda edición. Nueva York. MacMillan.

Rodríguez Prats, Juan José. (1977): *El Poder Presidencial: Adolfo Ruiz Cortines*. Miguel Ángel Porrúa.

Roque Citadini, Antonio. (1999): *El Control Externo de la Administración Pública*. Contraloría General de la República de Venezuela.

Rose-Ackerman, Susan. (1999): *La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma*. Siglo XXI de España Editores. Madrid.

- Rose-Ackerman, Susan. (1995): *Reducing Bribery in the Public Sector*. Working Paper. International Finance Corporation, Washington, D.C.
- Rose-Ackerman, Susan y Silvia Colazingari. (1996 a): "The Political Economy of Corruption Causes and Consequences", en *Viewpoint*. World Bank. Note 74.
- Rose-Ackerman, Susan y Silvia Colazingari (1996 b): "Corruption in Western Democracies", en *International Social Science Journal*, 149, Blackwell- UNESCO
- Rose-Ackerman, Susan y Silvia Colazingari. (1998): "Corruption and Development", documento presentado en el Seminario sobre Manejo Presupuestal, de Recursos Humanos y Control de Corrupción, ITAM, 11-13 de febrero.
- Rose-Ackerman, Susan y Silvia Colazingari. (1995): *Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America*. Hartford, Ct. E.U.A..
- Rose-Ackerman, Susan. (1978): *Corruption: a Study in Political Economy*, Academic Press. Nueva York.
- Roth, David F. y Frank L. Wilson. (1983): *Estudio Comparativo de la Política*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición.
- Ruiz de la Peña B., Alberto. (2001): "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en *El Nuevo Poder del Congreso en México*. Ifigenia Martínez, coordinadora. PRD-Porrúa. Primera edición.
- Salazar, Luis. (coordinador). (1988): *1997: Elecciones y Transición a la Democracia en México*. Cal y Arena.
- Sánchez Susarrey, Jaime. (1991): *La Transición Incierta*. Vuelta.
- Sartori, Giovanni. (2001): *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición.
- Sartori, Giovanni. (2000): *¿Qué es la Democracia?* Grupo Editorial Patria. México.
- Sartori, Giovanni. (1987): *The Theory of Democracy Revisted*. Chatham. Chatham House.
- Sayeg Helú, Jorge. (1999): *El Poder Legislativo Mexicano*. Trillas, México.
- Schedler, Andreas. (1999 a): "Conceptualizing Accountability", en Schedler, *et al. The Self-Restraining State*, 1999.
- Schedler, Andreas. (1999 b): "Restraining The State: Conflicts and Agents of Accountability", en Schedler, *et al. The Self-Restraining State*, 1999.
- Schedler Andreas, Larry Diamond and Marc F. Plattner. (1999): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Scherer García, Julio. (1986): *Los Presidentes*. Grijalbo. Segunda edición.

Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl. (1991). "What Democracy is... and What it is not". *Journal of Democracy*, 2.

Schumpeter, Joseph, A. (1983): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Ediciones Orbis. España.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1951): *La Hacienda Pública de México a Través de los Informes Presidenciales: de la Independencia hasta 1950*. Publicaciones Históricas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1998): *Glosario De Términos Más Usuales en la Administración Pública Federal*. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos Segunda edición, México.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. (1999): *El Antiguo Régimen y la Transición en México*. Editorial Planeta-Joaquín Mortiz.

Sosnowski, Saúl y Roxana Patiño (compiladores). (1999): *Una Cultura para la Democracia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Stephen D. Morris. (1992): *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. Siglo XXI Editores.

Stokes, Susan, C. (1999): "What Do Policy Switches Tell Us About Democracy?", en Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores). (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Stoner, James A.F. y R. Edward Freeman. (1994): *Administración*. Prentice Hall Hispanoamericana. México.

Toro, Alfonso. (1954): *Compendio de Historia de México*. Editorial Patria. Séptima edición. Volúmenes II y III.

Ugalde, Luis Carlos. (1996): *El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México. El Control de las Finanzas Públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México.

Ugalde, Luis Carlos. (2000): *Vigilando al Ejecutivo: El Papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura.

United Kingdom National Audit Office. (1996): *State Audit in the European Union*. National Audit Office. Londres.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2000): *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas*. UNAM.

Valadés, Diego. (1998). *El Control del Poder*. UNAM

Valdés S., Clemente. (2000): *El Juicio Político: La Impunidad, los Encubrimientos y otras Formas de Opresión*. Ediciones Coyoacán.

Vanossi, Jorge Reinaldo. (1994): "El 'Habeas data': no puede ni debe contraponerse a la libertad de los medios de prensa", en *El Derecho*. Año XXXII, núm. 8580. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.

Vega Ochoa, Ernesto. (2001): *El Control del Gasto Municipal Propio y Derivado de los Fondos Federales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Villa Aguilera, Manuel. (1987): *La Institución Presidencial: El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia*. Porrúa-UNAM.

Weber, Max. (1984): *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión.

Weldon, Jeff. (1997): "The Political Sources of Presidentialism in México", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores). Cambridge University Press.

Woldenberg, José. (1997): "Sistema Político, Partidos y Elecciones en México", en *Sistemas Políticos y Elecciones. Estudios Comparados*. Varios autores, Nuevo Horizonte Editores.

Woldenberg, José. (2001): "Dinero y Política", en *Este País*. Julio 2001.

Zaid, Gabriel. (1987): *La Economía Presidencial*. Editorial Vuelta.

Zaid, Gabriel. (1995): *Adiós al PRI*. Editorial Océano.

Zedillo, Ernesto. (1994): "El PRI y su Democratización Interna", en *Ideario Político*. PRI. Cuadernos especiales.