



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO  
DE REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL  
GOBIERNO DEL D.F. FRENTE A LAS PRÁCTICAS  
INTERNACIONALES EN MATERIA DE  
FISCALIZACIÓN (2000-2005)”**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO  
EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A :**

**MIGUEL ANGEL SUASTES AGUILAR**

ASESOR: LIC. RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LÓPEZ

SEPTIEMBRE 2006





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*Es menester otorgar un amplio agradecimiento a todos aquellos con quienes tuve la suerte de acompañarme en algún momento de mi carrera profesional, porque todos ellos hicieron puntual aportación para la elaboración del presente trabajo, a manera de detalle y desinteresadamente coadyuvaron para conseguir uno de mis más grandes anhelos, la culminación de este proyecto va también dedicado a ellos.*

*Mi mas profundo agradecimiento a quien, con su motivación permanente siempre me acompaño, a quien nunca ceso en su empeño de recordarme la importancia de esta meta, con todo mi amor comparto con ella este logro, a mi esposa, mi compañera de lucha, Sara Isabel Jiménez Castillo, esperando que el presente trabajo sea un digno homenaje para ella.*

*“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.*

*Benito Juárez*

## INDICE

INTRODUCCIÓN	3
--------------	---

### **CAPITULO I**

<b><i>Las Prácticas en Materia de Fiscalización Internacional y sus Factores Determinantes.</i></b>	<b>8</b>
---	----------

1.1- Los modelos y tendencias internacionales que sustentan las prácticas de fiscalización.	13
---	----

1.2- El entorno socioeconómico mundial como elemento que determina la evolución de la fiscalización internacional.	34
--	----

1.3- La organización internacional: factor que Impulsa el desarrollo de nuevas prácticas de fiscalización.	47
--	----

### **CAPITULO II**

<b><i>El Ejercicio de la Fiscalización Nacional y los Factores que la Regulan.</i></b>	<b>63</b>
--	-----------

2.1- El entorno socioeconómico y político que condiciona la fiscalización gubernamental en México.	67
--	----

2.2- La organización nacional de fiscalización: ejercicio que promueve mejores prácticas de revisión gubernamental.	95
---	----

2.3- Las entidades de fiscalización superior como actores que inciden en el proceso de rendición de cuentas en México.	116
--	-----

### **CAPITULO III**

***La Revisión de la Cuenta Pública como Práctica que Legítima al Gobierno del Distrito Federal.*** **124**

3.1.- Influencia de la Asamblea Legislativa en el proceso de revisión de la cuenta pública en el Distrito Federal. **128**

3.2- La revisión eficiente de la cuenta pública, base de una cultura de rendición de cuentas en el Distrito Federal. **146**

3.3- Una mayor transparencia en el gasto público como índice de confiabilidad en el ejercicio de gobierno. **172**

**CONCLUSIONES** **190**

**BIBLIOGRAFIA** **194**

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordamos un tema que impacta definitivamente en una actividad sustantiva en el desarrollo de los pueblos en todo el orbe; la fiscalización gubernamental, orientada ésta a controlar el poder, el cual se concibe en nuestro entorno histórico-cultural muchas veces como ilimitado. En el mundo se han adoptado diversos modelos u opciones para constituir las entidades encargadas de la fiscalización de los aparatos administrativos estatales. El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública data de largo tiempo, y se encuentra vinculado a la presencia de entes especializados para ello, los cuales brindan a los cuerpos legislativos el soporte y las directrices técnicas para acometer la tarea consistente en comprobar el nivel de cumplimiento de las reglas establecidas para el manejo del presupuesto general, toda vez que el tamaño y complejidad del aparato administrativo que entraña el Poder Ejecutivo, hace indispensable la creación de un órgano calificado en materia de auditorías y revisión contable.

Con el fin de supervisar la correcta aplicación y buen uso de los recursos públicos, en los modernos Estados de corte democrático, la existencia de un órgano especializado de fiscalización es de uso común. En este sentido, la fiscalización de la cuenta pública del Gobierno del Distrito Federal no escapa a ello y su influencia puede ser determinante en la calidad de sus resultados y en los niveles de transparencia de sus informes.

En el actual entorno internacional toda acción de gobierno es definitivamente influenciada por las diferentes corrientes de pensamiento y por el constante intercambio de información, que de manera permanente se genera en la actual globalización,<sup>1</sup> la fiscalización en sus diversas formas y orientaciones no escapa a

---

<sup>1</sup> Proceso dinámico de constante transformación, en el cual se están replanteando conceptos básicos de la vida económica y política a nivel mundial. que abarca aspectos económicos, políticos, informáticos, culturales, etc., es un fenómeno dinámico propio del capitalismo, que implica el movimiento de mercancías, dinero y personas a nivel transnacional, es decir traspasa las fronteras del Estado. Se concibe como un proceso multidimensional de evaluación del capitalismo.

ello, Los dos mecanismos clave que desde hace unos años han empezado a gestar algunos cambios radicales en el funcionamiento de la administración pública, por un lado, la competencia política que implica procesos electorales consistentes que fortalecen la pluralidad y el equilibrio de poderes, y por otro, la globalización económica, definida ésta como la Internacionalización de los procesos productivos, a través de la fragmentación en fases en diferentes países. La democratización y la globalización han impulsado en México la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los votantes y frente a los mercados.

Es materia del presente trabajo evaluar el proceso de revisión de la cuenta pública del Gobierno del D. F. y contrastar su desempeño ante las diferentes prácticas de fiscalización internacional, lo que permitirá asomarnos a la forma en que dichas prácticas van permeando en el proceso de revisión, supervisión y auditoría que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D .F. a partir de los esquemas mundiales de revisión gubernamental.

En el primer capítulo conoceremos las principales Prácticas en Materia de Fiscalización Internacional así como sus factores determinantes, como lo son los principales modelos y tendencias de la fiscalización a nivel mundial, en este sentido, existen dos modelos o paradigmas. El europeo, basado en la existencia de tribunales de cuentas, especializados en la fiscalización; y el modelo estadounidense, que se cimienta sobre la presencia de auditorías o contralorías generales.

Así mismo es importante considerar los diferentes factores sociales y económicos que van a influir en el desempeño de la fiscalización internacional. Parte esencial del presente trabajo es el conocimiento de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI), por sus siglas en inglés, instancia que agrupa a las distintas entidades fiscalizadoras del mundo, definiendo su papel como Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países pertenecientes a las Naciones Unidas o a sus organismos especializados, y de

cómo dicha organización apoya a sus miembros en esta tarea, proporcionándoles la oportunidad de compartir información y experiencias referentes a los retos que el mundo de hoy, cambiante y cada vez más interdependiente, plantea con respecto a la fiscalización.

Debido a que en la actualidad en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental. En el capítulo dos vemos que este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores de cada país. En consecuencia, las entidades de auditoría gubernamental se enfrentan todos los días a un desafío permanente. Por lo tanto, la auditoría gubernamental, la independencia y la democracia forman una unidad indivisible, y son un requisito indispensable para que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) lleven a cabo sus tareas de un modo eficaz.

En consecuencia, es natural que el avance de la democratización haya dado como fruto el surgimiento de entidades de auditoría independientes en países que han pasado por procesos de reforma política. Para el conocimiento de dicho proceso a nivel nacional será indispensable conocer a la organización que agrupa a las instancias de Fiscalización Superior en México, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.(ASOFIS), cuya integración tiene la presencia de todos los Estados de la federación a través de sus respectivas Contadurías Mayores o Auditorías Superiores. Identificaremos las funciones que éstas desempeñan en la fiscalización de las cuentas y las actividades de la administración pública, y en la promoción de una gestión financiera sana, así como de la obligación de rendir cuentas de los gobiernos. Parte sustantiva en este proceso y en paralelo a ese marco internacional favorable, es el registro en México de un hecho político relevante, la configuración de la Auditoría Superior de la Federación, que es el órgano técnico de la Cámara de Diputados en el que ésta se apoya para la revisión de la Cuenta Pública de acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, en el tercer capítulo encontraremos el proceso de revisión de la Cuenta Pública en el Distrito Federal, a partir del inicio de labores, el 1º de enero de 1996, de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que significó un acontecimiento en la historia jurídica, política y democrática del Distrito Federal, ya que por primera vez la capital del país contó con un órgano técnico dependiente del órgano legislativo local. Podremos apreciar como en el marco democrático de la Reforma Política del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda se convirtió en el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, teniendo a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno de la ciudad, órgano a partir del cual la Asamblea Legislativa influye en el proceso de fiscalización en el Distrito Federal, a través de la revisión de su Cuenta Pública.

Parte importante del presente, es el conocimiento del proceso de fiscalización, mediante el cual, se revisa, supervisa, evalúa, controla y da seguimiento al ejercicio de los recursos públicos, conforme a las disposiciones legales, y normas administrativas, así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas institucionales, con el propósito de detectar desviaciones, prevenir, corregir, mejorar y/o sancionar. Dentro del proceso de fiscalización destaca la revisión de la Cuenta Pública, acción por medio de la cual se evalúa el gasto de los recursos públicos en un ejercicio fiscal, en este caso el correspondiente al Gobierno del D. F. representa el gasto gubernamental más grande del país. Asimismo, las diferentes prácticas internacionales de Fiscalización determinan la forma y evolución de los procesos de revisión en todo el mundo.

En este contexto, nuestro país y en particular la ciudad de México no escapan a dicha influencia y por tanto su impacto en la evolución y perspectivas de la fiscalización las cuales habrán de ser evaluadas a la luz de las actuales tendencias y modelos de fiscalización internacional. Conjuntamente, a partir de la evaluación de dichos factores estaremos en condiciones de definir si la observación de las prácticas internacionales de fiscalización logran en su conjunto coadyuvar a elevar los niveles de transparencia en el ejercicio del gasto gubernamental y en la supervisión integral de este proceso, en una de las ciudades más grandes del mundo.

El periodo de 2000-2005 se ha caracterizado por ser el de mayor transición democrática en la historia moderna del país y particularmente del Distrito Federal, capital y corazón de la república, donde las condiciones y la forma en la que se ha ejercido el gasto público adquiere un alto significado en la búsqueda de legitimidad. La revisión de la Cuenta Pública se circunscribe en procesos de auditoría con el fin de transparentar la función de gobierno, en términos de que sus acciones descansan en recursos públicos y como tales en el interés general.

## CAPITULO I

### I- LAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN Y SUS FACTORES DETERMINANTES

Cuando hablamos de la fiscalización gubernamental, encontramos que su antecedente más remoto, está dirigido a acotar o controlar el poder, poder que a menudo se concibe ilimitado y arbitrario. “Esta es una de las interpretaciones de la teoría de la división de poderes de *John Locke*, o a la del equilibrio del poder, en la Democracia en América de Alexis de *Toqueville*.”<sup>2</sup> Hablar desde el punto de vista del control resulta un tema añejo que tiene su origen en limitar los excesos del gobernante frente a su pueblo. Así se demuestra históricamente, a través de la Carta Magna de Inglaterra del siglo XIII; y de manera particular en Francia, en este mismo siglo, surge la Cámara de Cuentas, y en España durante el siglo XIV, La Magistratura Colegiada para la Fiscalización de la Hacienda, para la primera mitad del siglo XV, nace la Contaduría Mayor de Cuentas.

En este sentido, el control como antecedente inmediato de la fiscalización, se conceptualiza a través de la comprobación, inspección e intervención, funciones que estaban a cargo del Contralor (oficio honorífico de la casa real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a la de Castilla, donde se denominaba veedor), quien intervenía las cuentas de los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes en la vigilancia de quien tenía el encargo de gobierno, era el funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.

---

<sup>2</sup> José M., Doger y Corte, *Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras*, ponencia presentada en la convención nacional hacendaría, mesa 7, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Congreso de la Unión, México, D .F., 14 de abril del 2004.

Por fiscalización habrá que entender toda una amplia gama de actos llevados a cabo por los organizadores de la administración hacendaría y que tiene por finalidad constatar el cumplimiento de las obligaciones y deberes fiscales. Alcanzar la meta asignada a la fiscalización no constituye tarea fácil ni es posible obtenerla de un solo golpe. Normalmente la fiscalización comprende una gran diversidad de acciones llevadas a cabo por la administración hacendaría que tienen por finalidad una serie de metas intermedias, las cuales sumadas nos llevan a generar un cambio en la conducta del contribuyente para que en lo sucesivo cumpla sus obligaciones y deberes.

El principio de la fiscalización tiene que ver directamente con lo que respecta a la vigilancia del ingreso de los recursos públicos, toda vez que de ello depende la suficiencia presupuestal para el ejercicio de los programas de gobierno así como su grado de cumplimiento, en función de sus objetivos y metas, de ahí su importancia en materia hacendaría, a mayor recaudación de impuestos corresponde una amplia cobertura de programas políticos y sociales, lo cual tiene implicaciones directas en toda la administración pública.

“Es el conjunto de actos autorizados por la ley, que permiten mediante procesos de auditorías a funcionarios competentes certificar las actuaciones de los administrados, es decir los contribuyentes; Por otra parte, la problemática social esta ligada íntimamente a la cosa pública, esto es, que existen, se solucionan o agravan como resultado de buenas o malas decisiones políticas que se toman por la autoridad respectiva.”<sup>3</sup> Como acción eminentemente operativa, la revisión del cumplimiento de obligaciones fiscales se realiza posterior al ejercicio del que se trate, dicha revisión se hace una vez concluido el ejercicio de administración tributaria, por un lado bajo la técnica contable, con el fin de determinar montos reales de ingreso y por otro lado para detectar omisiones e irregularidades, a fin de aplicar sanciones y recuperar recursos económicos que a futuro podrán reforzar el próximo año fiscal en materia de gasto, además de corregir a los contribuyentes. “La fiscalización, constituye la típica actividad de control posterior

---

<sup>3</sup> A. Rolando, López Fonseca, “Actuación de la administración tributaria y del administrado en el proceso de fiscalización”, V11 jornadas Venezolanas de derecho tributario, Caracas, 24 al 27 de Noviembre del 2004, en <http://www.audt.org>.

del cabal cumplimiento de los deberes que recaen sobre los administrados, el cual se concreta en el conjunto de medidas para comprobar la veracidad de los hechos de contenido tributario, que sirvieron de base para la determinación de la obligación tributaria.”<sup>4</sup>

Rendir cuentas es un proceso de responsabilidad para con los demás, es un acto formalmente institucionalizado, que compromete a quien detenta el poder público, con el cumplimiento de los grandes proyectos sociales y lo responsabiliza del ejercicio eficaz y transparente de los recursos. Pero es, al mismo tiempo, un compromiso de convivencia social entre los propios miembros de la sociedad. El buen gobierno debe estar dotado de capacidad para regular y orientar las interacciones sociales, económicas y políticas, administrar con eficacia y actuar con apego al estado de derecho, en un marco de honestidad y transparencia; y dar sentido al desarrollo en función del bien común.

A través del proceso de fiscalización, “se revisa, supervisa, evalúa, controla y da seguimiento al ejercicio de los recursos públicos, conforme a las disposiciones legales, y normas administrativas, así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas institucionales, con el propósito de detectar desviaciones, prevenir, corregir, mejorar y/o sancionar”.<sup>5</sup>

Esta definición nos permite reflexionar sobre tres sistemas de controles básicos para el ejercicio de la fiscalización, si concebimos que el control es la revisión presente de las actividades administrativas desarrolladas en el periodo a revisar, y que por otro lado, de manera simultánea se ejerce la evaluación entendida ésta como la acción de revisión de ejercicios anteriores.

Control y evaluación son los principales componentes de la acción de fiscalización, misma que se complementa con los procesos jurisdiccionales derivados con motivo de los resultados de dicha acción fiscalizadora. Así tenemos:

---

<sup>4</sup> .-Ibídem.

<sup>4</sup>- José M., Doger y Corte, op.cit.

a) El Control interno o autocontrol, el cual se caracteriza porque el ente se revisa a sí mismo, mediante instancias que le son propias o mantienen dependencia directa con él, utilizando para ello la auditoría interna. Se trata de un elemento de prevención y control administrativo, es decir, de sana administración pública basado en el sistema de contralorías internas.

b) Control externo o heterocontrol, también denominado control externo de carácter político, atribuido a las Cámaras de Diputados, que realizan con el apoyo de órganos técnicos especializados, genéricamente conocidos como entidades fiscalizadoras, contralorías generales, contadurías mayores o tribunales de cuentas.

c) Control jurisdiccional, es el que corresponde a la determinación judicial por la que se resuelve, hasta poner fin a una controversia legal, sobre la situación jurídica de quien es señalado con responsabilidad administrativa o presunta de daño patrimonial. Es decir tribunales fiscales, administrativos y penales.

Es indispensable que para una mejor comprensión del proceso denominado revisión de la Cuenta Pública, se aborden las experiencias aplicadas con relación a dicho concepto a nivel internacional. Al ser este un proceso íntimamente vinculado al ejercicio del gasto público, función elemental para el gobierno de todos los países, la práctica de revisión y control tiene su origen y desarrollo en las principales potencias mundiales, al ser éstas quienes han estado a la vanguardia en materia de gobierno y administración pública. El conocimiento e identificación de los diferentes modelos y tendencias de revisión, control y evaluación gubernamental desarrollados en el mundo nos aportan mayor claridad respecto al tipo y nivel de fiscalización nacional que tenemos, así como a plantear aquel que necesitamos.

Como parte integrante de la acción de gobierno, la vigilancia de la administración pública es determinada por factores económicos, políticos y sociales, los cuales van definiendo según el país el modelo y/o tendencia fiscalizadora, es así, que en aquellos gobiernos progresistas el alcance en la revisión de la cosa pública será mayor, por el contrario, en gobiernos militares o teocráticos ésta será

prácticamente inexistente. Así, el entorno socioeconómico mundial juega un papel definitivo para la práctica de la fiscalización internacional, la apertura de algunos Estados a nuevas experiencias de gobierno, derivado de su entorno geopolítico, conlleva la creación de la cultura de transparencia y rendición de cuentas. La integración mundial actual socializa conceptos y modelos de fiscalización, en los que podemos señalar los procesos de revisión de los recursos del Estado.

La comunidad internacional, integrada en la medida que avanza el desarrollo tecnológico, genera la exportación-importación de componentes sociales y económicos que obligan a los gobiernos a adaptarse a las tendencias mundiales, entre éstas, la que refiere a la transparencia del gasto público, tema innovador que lleva a su adopción en países que luchan por incorporarse a los primeros lugares de la modernización político administrativa, como requisito de ingreso al actual orden internacional. Así mismo, las diferentes experiencias de fiscalización mundial han evolucionado hasta lograr niveles de coordinación sectorial, bilateral, regional y mundial. En consecuencia, el surgimiento de la organización internacional en materia de fiscalización gubernamental se convierte en producto e incentivo de este ejercicio administrativo.

Derivado de los avances en la concepción de gobierno y de la administración pública, la fiscalización ha evolucionado para convertirse hoy, en el ámbito mundial, en un concepto que recoge experiencias comunes y las unifica, procesando toda una serie de elementos en materia de revisión del gasto público, los cuales abarcan definiciones técnicas, procedimientos de revisión de cuentas, reglamentos, promoción de acciones legales y fincamiento de responsabilidades administrativas, económicas y penales; hasta determinar incluso, bases mundiales para la práctica de fiscalización. La organización mundial en esta materia dicta las líneas generales de lo que constituye la vanguardia en la revisión del presupuesto público en la mayoría de los países, ante ello, independientemente del modelo que aplique, pocos países podrán quedar al margen de sus propuestas y postulados.

Lo anterior nos lleva a plantear la necesidad de conocer a detalle la presente dinámica internacional en relación al proceso de revisión de la cuenta pública, con el ánimo de ubicar el lugar que ocupa México en esta materia en el concierto

mundial, y analizar el papel de los factores que determinan dicha práctica en los diferentes países y regiones, como vía para establecer el grado de avance de nuestro país en el ámbito de la fiscalización, lo cual nos permita conocer el grado de influencia de la dinámica global, así como la práctica nacional en la revisión de la Cuenta Pública, y definir si ello genera una mejor fiscalización, bajo el supuesto de que el avance a nivel mundial en este terreno impacta en países como el nuestro, en la evolución de sus prácticas internas de transparencia y control del gasto, a través de la supervisión y vigilancia de las responsabilidades de gobierno.

### **1.1- Los modelos y tendencias internacionales que sustentan las prácticas de fiscalización.**

Con el fin de aportar mayor claridad a lo antes expuesto, es menester además de conocer los modelos y tendencias de fiscalización internacional, como esquemas meramente técnicos de revisión gubernamental, definirlos como formas y contenidos mundiales de vigilancia para el ejercicio y manejo del dinero público. En este sentido, es esencial conocer sus características generales, así como sus procedimientos particulares, en el ánimo de visualizar su cabal funcionamiento en su país o región de competencia, revisar su nivel de actualización y modernización administrativa, sus alcances y logros, así como su evolución con respecto al modelo de fiscalización que hoy aplica a nuestro país, en particular al Distrito Federal, corazón social, político y económico de México.

En el mundo se han adoptado diversos modelos internacionales de fiscalización que constituyen opciones para estructurar las entidades encargadas del control de los aparatos administrativos estatales. La vigilancia del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública data de largo tiempo, y se encuentra vinculado a la presencia de entes especializados para ello, los cuales brindan a los cuerpos legislativos el soporte y las directrices técnicas para comprobar en qué medida se han respetado los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

“Es evidente que ante una institución del tamaño y la complejidad del aparato administrativo inserto en el Poder Ejecutivo, se vuelve imprescindible echar mano

de un órgano igualmente calificado en materia de auditorías y seguimiento contable. La búsqueda de la correcta aplicación y buen uso de los recursos públicos resulta por demás compleja.”<sup>6</sup>

Para que el legislativo tenga a la mano dictámenes acertados y técnicamente al nivel que se le exige para una verdadera rendición de cuentas, se ha optado, desde un principio, por constituir entidades dotadas de autonomía funcional, capaces de analizar con rigor técnico y científico y con eficacia el estado de las cuentas estatales. De este modo, los parlamentos como cuerpos de legisladores pueden tomar decisiones y adoptar medidas para el mejor uso y destino de los recursos públicos, corregir las deficiencias y exigir las responsabilidades a que dé lugar. Así pues, la existencia de un órgano especializado de fiscalización del aparato burocrático no es ninguna excepción dentro de la experiencia de revisión. Por el contrario, es de uso común en los modernos Estados de derecho democráticos.

En este sentido, existen dos modelos o paradigmas. El europeo, basado en la existencia de tribunales de cuentas, especializados en la fiscalización; y el modelo estadounidense, que se cimienta sobre la presencia de auditorías o contralorías generales. El primer gran modelo de fiscalización, el europeo, se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son, a la vez, órganos que dependen del parlamento, con excepción de Francia y Alemania.

En el caso de Francia, la *Cour des Comptes* existe desde 1807, y su misión, según la Constitución de ese país, es la de asistir al gobierno y al parlamento en el control de la ejecución de las leyes financieras. Para ello, fiscaliza las cuentas de todos los organismos y empresas estatales. Es una entidad que funciona como un verdadero tribunal, ejerciendo funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas de independencia para asegurar su libre funcionamiento. A esta corte le corresponde fiscalizar el adecuado uso y destino de las cuentas

---

<sup>6</sup> Eduardo, Guerrero, Gutiérrez, “La reinención del gobierno en la transición democrática, rendición de cuentas en la administración pública de México”, *1er. Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de cuentas*, noviembre 2001. Congreso de la Unión, México, D.F.

públicas y su eficacia, es decir, no sólo que el dinero se utilice para lo que fue destinado en el presupuesto, sino que su aplicación asegure el mayor impacto social posible. Este esquema se reproduce en el nivel regional de gobierno. La corte tiene facultades para exigir la devolución de recursos mal aplicados y sancionar mediante la imposición de multas a los funcionarios.

El modelo italiano, por su parte, está integrado por la *Corte dei Conti*, cuyo nacimiento data de 1862. Esta Corte es un órgano auxiliar que, según la Constitución, tiene asignada la función de control preventivo de la legalidad de los actos del gobierno y, posteriormente, la fiscalización de la gestión y desembolso del presupuesto. Igualmente, puede supervisar la gestión financiera de cualquier ente que reciba recursos públicos e informa de los resultados de sus investigaciones al Parlamento. En términos generales, ejerce la fiscalización y jurisdicción contable de los recursos estatales. Tiene asegurada constitucionalmente su independencia respecto al gobierno y los demás poderes del Estado. La ley le reconoce la atribución de dotarse de su propio reglamento de operación interna y puede establecer su presupuesto y la gestión de éste. La corte está integrada por miembros designados por el gobierno y otros por concurso, y son inamovibles. Destaca dentro de este caso, sobre todo, el control previo de legalidad que lleva a cabo. Además, su jurisdicción sobre asuntos financieros, le permite sancionar a funcionarios, imponer multas y recuperar recursos.

En España existe el Tribunal de Cuentas, el cual depende de las Cortes Generales (es decir, el Parlamento). Es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica y financiera del sector público. Al igual que sus pares continentales, ejerce la jurisdicción contable, y se encarga de la fiscalización del dinero de los partidos políticos y de las campañas electorales. El tribunal funciona en forma independiente; la dependencia frente al parlamento tiene que ver exclusivamente con la forma en que son nombrados sus miembros. Está compuesto por 12 consejeros, cuyo mandato dura nueve años. Según el artículo 136 de la Constitución española.

“El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público depende directamente

de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado”.<sup>7</sup> Las Cuentas del Estado y del sector público estatal se rinden al Tribunal de Cuentas y son censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite a las Cortes Generales un informe anual. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de la misma independencia e inamovilidad y están sometidos a las mismas consideraciones que los jueces.

Por su parte el ordenamiento alemán expresa, en el artículo 114 de la Ley Fundamental de *Bonn*, todos los ingresos y gastos así como bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el ministro federal de Hacienda rendirá cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* <sup>8</sup> en el transcurso económico siguiente al descargo del gobierno federal. El Tribunal de Cuentas, cuyos miembros gozan de independencia judicial, revisa las cuentas, así como la legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Además debe informar todos los años, no sólo al gobierno federal, sino también a las cámaras integrantes del congreso alemán.

El modelo anteriormente descrito se apoya para su funcionamiento en el sistema Napoleónico de Tribunales, también denominado de Cámaras de Cuentas, que forman parte del poder judicial y como puede apreciarse es independiente de la legislatura y del ejecutivo, está integrado por Magistrados inamovibles, cuenta con autonomía judicial y administrativa, cuyo objeto es revisar el cumplimiento de la legalidad y de la gestión de los recursos públicos. Bélgica, España, Portugal, Italia, Austria, Holanda, Francia, y Alemania se encuentran entre los países que utilizan este sistema de Fiscalización.

Evidentemente, este modelo significa la forma más avanzada de la fiscalización a nivel mundial, los tribunales de cuentas o cámaras de cuentas, son modelos integrales en el ejercicio de revisión de las funciones de gobierno, su autonomía e independencia con respecto de los entes fiscalizados les otorga una enorme capacidad de acción, y el hecho de que incluso puedan estar por encima de los

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Cámaras legislativas integrantes del Parlamento Alemán.

propios órganos parlamentarios, las enviste de una gran autoridad para emitir resultados sobre la contabilidad gubernamental, en sus diferentes campos de acción. Las amplias facultades en materia jurisdiccional, que van desde el fincamiento de responsabilidades, aplicación de sanciones, imposición de multas, hasta el control de legalidad y la calificación de asuntos financieros, constituye la principal característica que lo afirma como el esquema de fiscalización más avanzado. Así mismo, la capacidad de recuperación de recursos, a través de la devolución de montos mal aplicados, y de su adecuada aplicación y destino, así como la eficacia en su manejo, hace que cumpla en esencia con el espíritu del proceso de fiscalización.

En el caso de México, quien se acerca mas a este esquema es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien tiene facultades de fiscalización en todas aquellas entidades de gobierno que llegan a utilizar presupuesto federal, sin embargo, ésta depende enteramente del congreso mexicano y rinde cuentas todo el tiempo a un grupo de diputados que integran la comisión de vigilancia, lo cual le resta autonomía en sus resoluciones, por otro lado, es supervisada por una unidad de evaluación, quien funge como contraloría interna, además de que no alcanza los niveles de sanción, promoción legal, multas, recuperación y reorientación de recursos, por lo que es todavía un órgano de fiscalización en desarrollo con respecto al modelo Europeo.

El segundo modelo, por su importancia a nivel mundial en materia de fiscalización es el estadounidense, él cual se basa en la integración de Auditorías o Contralorías Generales (y no de tribunales como el europeo), y constituye una segunda gran categoría. En ella se enmarcan la mayoría de los países del *Common Law* anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, así como los de América Latina, con excepción de Brasil.

A diferencia del Europeo, este modelo se apoya para su funcionamiento en el sistema *Westminster*, llamado de Contralorías o Auditorías Generales, es decir, está a cargo de una dirección unipersonal denominado auditor general, en quien recaen todas las decisiones, dichos titulares son regularmente inamovibles, por períodos prolongados de 10, 12, o 15 años, dependiendo de cada país. Las

oficinas auditoras forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa, son una entidad independiente que reporta al parlamento, integrada por técnicos, expertos y auditores profesionales e informa de la situación financiera y operativa, con énfasis en la legalidad.

Dado que este modelo obedece al tipo de sistema político prevaleciente, se asemeja más a los sistemas de fiscalización utilizados en Latinoamérica, heredados en su mayoría por el esquema norteamericano, bajo una óptica presidencialista, la revisión de la Cuenta Pública se encuentra invariablemente a cargo de órganos técnicos limitados y dependientes de los congresos estatales y/o federales. Aunque algunos países que han seguido este esquema se encuentran todavía en un nivel inferior de fiscalización, es decir su órgano técnico es todavía una Contaduría Mayor, con facultades limitadas a la evaluación posterior y atendiendo aspectos menores del sistema de control; así como a diferentes grados de promoción de acciones legales.

A pesar de las diferencias encontradas entre los dos modelos, ambos destacan por hacer énfasis en la autonomía. Se trata de una independencia doble. Por un lado, en cuanto a su integración orgánica frente, sobre todo, al Ejecutivo, que es, en sus múltiples organismos, el principal destinatario del control y la fiscalización. Por el otro, una de carácter funcional o técnica, es decir, alcanzar soberanía para determinar los procedimientos por seguir en las auditorías y el alcance de las mismas, y que programas y entidades van a fiscalizar. En la mayoría de los casos, igualmente, los órganos encargados de la fiscalización son responsables ante los parlamentos o congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones y los dictámenes de la Cuenta Pública y de las auditorías especiales llevadas a cabo.

Para profundizar respecto al modelo que más se acerca al que aplica a México, es menester asomarse al modelo Canadiense. El sistema de gobierno parlamentario Canadiense es una adaptación del modelo original de *Westminster*, en Gran Bretaña. “A pesar de su evolución, tiene elementos claves procedentes de dicho modelo, por ejemplo, en el ámbito federal tiene tres ramas de gobierno -judicial, ejecutiva y legislativa-, así como el concepto británico de gobierno responsable y

el control parlamentario. Como sabemos, cuenta con una reina, dos cámaras en el Parlamento y un consejo privado, de la misma manera que los ingleses”.<sup>9</sup> Pero en la práctica el partido político que posee la mayoría en la Cámara de diputados tiene de facto el balance del poder, controla al Parlamento y su agenda legislativa; hace funcionar al gobierno y al Primer Ministro, quien, como líder de ese partido, impone su disciplina y gobierna a la nación mediante su gabinete.

Es así que, “Cuando se trata de la utilización de los fondos públicos, el Parlamento de Canadá necesita un cierto grado de control sobre el gobierno; los controles parlamentarios incluyen la disposición de que los proyectos de ley monetarios se deben originar en la Cámara de diputados. Por otra parte, también debe tomarse en cuenta la existencia de un fondo rotatorio central, a través del cual deben pasar todos los recibos y desembolsos, así como la de un sistema de asignaciones anuales, y la obligación del gobierno de rendir cuentas en cada año de su administración de estos fondos”.<sup>10</sup>

También es importante mencionar que la utilización del gobierno de los fondos públicos se encuentra sujeta a una auditoría anual independiente, ésta generalmente llevada a cabo por el auditor general de Canadá. La autoridad y responsabilidad para estudiar las recomendaciones del auditor general se delegan en un comité permanente de la Cámara de Diputados: el Comité de Cuentas Públicas, quien pide al gobierno, en su informe a la Cámara, que tome acciones correctivas donde sea necesario y siga sus propias recomendaciones. De esta manera, se completa el ciclo de responsabilidad, la obligación de rendir cuentas en lo que se refiere a la utilización y gestión de los fondos públicos. La oficina del auditor general de Canadá es la entidad fiscalizadora superior del país en el plano federal.

El auditor general de Canadá es designado por el Primer Ministro para un periodo fijo de diez años. El papel del auditor general consiste en presentar información de auditoría adecuada a la Cámara de Diputados, para que ésta la utilice en el

---

<sup>9</sup> Yvan, Gaydette, “Desafíos y tendencias de los órganos superiores de fiscalización en el mundo”, *Boletín Mensual informativo del centro de estudios del movimiento obrero y socialista*, México D. F., Diciembre, 1999.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

escrutinio de los programas y actividades de gobierno. Presenta sus informes ante la Cámara hasta cuatro veces por año. Se le llama para una audiencia en calidad de testigo frente al Comité de Cuentas Públicas, y ocasionalmente también frente a otros comités parlamentarios.

Cabe destacar que “Durante más de 100 años, los parlamentos que se han sucedido en la historia de Canadá han encaminado sus esfuerzos hacia el control de los actos públicos. Una de las responsabilidades importantes del Parlamento, es que los fondos públicos recaudados mediante los impuestos aplicados al pueblo canadiense sean usados juiciosamente”,<sup>11</sup> Sin embargo, en el mundo actual de complejidades financieras y vastos programas de gobierno, los diputados necesitan ayuda para garantizar que el dinero del pueblo se use correctamente, y es aquí donde el auditor general entra en acción para dar cumplimiento al objetivo central de la revisión gubernamental.

El auditor general no trabaja para el gobierno, sino que su mandato se deriva directamente del Parlamento, el único organismo ante el cual debe rendir cuentas. Este mecanismo asegura que tenga independencia total al desempeñar sus funciones; las responsabilidades definidas en la Ley del Auditor General se dividen en tres partes: auditar los libros de cuentas, asegurar que el dinero de los contribuyentes se recaude y gaste de acuerdo con las directrices del Parlamento, informar si el gobierno ha utilizado el erario eficientemente y si está midiendo la eficacia de sus programas.

En primer lugar, al igual que los auditores del sector privado, el personal del auditor general comprueba los registros financieros del gobierno; este trabajo le permite formarse una opinión sobre los estados financieros del Canadá y hacer comentarios al respecto. Debido a que las operaciones del gobierno son gigantescas y variadas, la tarea de auditarlas es inmensa y compleja. Para llevarla a cabo eficientemente, la oficina del auditor general utiliza métodos y tecnologías ultramodernos; así, esta oficina se ha establecido como líder de los procesos de auditoría computarizada. La segunda responsabilidad del auditor general es garantizar que el dinero de los contribuyentes se haya recaudado y empleado con

---

<sup>11</sup> Ibidem.

base en las directrices del Parlamento, por ejemplo, el dinero aprobado para un programa no puede gastarse en otro rubro.

En tercer lugar, el auditor general informa si los programas del gobierno se llevan a cabo eficientemente, y los diputados se aseguran que quienes administren los programas del gobierno midan la eficacia de los mismos. Este trabajo se reconoce como auditoría del rendimiento, de desempeño o de optimización de recursos. Estas auditorías no se ocupan de los méritos de las políticas del gobierno, sino que tratan de establecer si éstas se llevan a cabo correctamente.

Estos tres elementos de las auditorías legislativas integran la llamada auditoría integrada. “La necesidad de hacer auditorías integradas ha conformado la organización y trabajo de la oficina del auditor general. La mayor parte del personal trabaja en operaciones de auditoría, y está organizado en equipos que auditan una amplia gama de programas del gobierno federal, desde servicios militares y gestión de la pesca hasta programas del gobierno para los presidentes de Canadá”.<sup>12</sup> Además de auditar ministerios y organismos, los equipos pueden examinar actividades del gobierno en un sentido amplio, por ejemplo, la manera en que se administra a los funcionarios públicos o programas como el de inmigración, que incluye a varios ministerios.

El personal de auditoría también revisa muchas de las empresas estatales, los estados financieros de las corporaciones y si éstas cumplen con la legislación y las políticas; todas estas entidades se someten periódicamente a una inspección especial, similar a una de rendimiento. Buena parte del trabajo de auditoría de la oficina del auditor general se realiza en las oficinas generales, en *Halifax, Montreal, Winnipeg, Edmonton y Vancouver*. Sin embargo, el trabajo de la oficina trasciende las fronteras de Canadá, ya que ha puesto su pericia auditora al servicio de organismos de las Naciones Unidas, y participa en un programa Canadiense que proporciona becas de un año para auditores en entidades fiscalizadoras superiores de países en desarrollo, con el fin de que practiquen técnicas avanzadas de auditoría en Canadá.

---

<sup>12</sup> Ibidem.

Como miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, el auditor general de Canadá desempeña un papel importante en la creación de normas y oportunidades de capacitación para los auditores legislativos, especialmente en lo que respecta a las auditorías de rendimiento. Los auditores examinan programas tan diversos como el seguro de cosecha para los campesinos, el control de las fronteras de Canadá, la ayuda a los países en desarrollo y el comercio exterior. Asimismo, examinan áreas de preocupación cotidiana, tales como la deuda pública y el medio ambiente. Para auditar esta variedad de actividades del gobierno, es necesario contar con conocimientos y pericia amplios. El personal de auditoría incluye a contadores, sociólogos, especialistas en informática, ingenieros y geólogos. Los equipos que realizan auditorías de rendimiento reciben el asesoramiento de comités, cuyos miembros, provienen de dentro y fuera de la oficina, y proporcionan experiencia especializada.

El trabajo de las operaciones de auditoría es apoyado por servicios profesionales y administrativos, investigación permanente y la creación de métodos, prácticas y desarrollo profesional que mantiene a los auditores equipados con los medios avanzados que necesitan para resolver las complejidades cada vez mayores de las operaciones del gobierno. Los auditores tienen acceso a una biblioteca profesional y bien dotada de materiales, y a servicios de procesamiento de textos y confección de gráficos cuando llega el momento de hacer informes con los resultados de sus auditorías; la redacción de informes es una actividad principal en el trabajo de la oficina del auditor general; el Informe Anual al Parlamento, establecido por la ley, es la publicación más importante de la oficina.

La presentación de dicho informe alcanza mayor relevancia si se considera que éste es el producto final de la acción fiscalizadora, las condiciones de infraestructura y tecnificación, aunado a la alta preparación de los auditores conlleva a la emisión de cifras claras, explicadas con una redacción entendible para aquel ciudadano que desee informarse. En el caso mexicano este es uno de los factores que pudieran determinar la posibilidad de una mayor claridad en la revisión de la cuenta pública nacional, y en la emisión del informe de resultados

respectivo, tarea de la cual es responsable la Auditoría Superior de la Federación, a través de su titular.

El Comité de Cuentas Públicas usualmente confecciona su propio informe al Parlamento; en él se recomienda a funcionarios del gobierno que emprendan acciones correctivas, y se espera que éstos informen al Comité sobre lo que están haciendo para cumplir con dichas recomendaciones. Esto completa el círculo de rendición de cuentas, y muestra cómo el auditor general desempeña un papel decisivo ayudando a garantizar que el gobierno mejore continuamente sus operaciones y preste a los contribuyentes Canadienses el mejor servicio posible a cambio de los impuestos que pagan.

Aunque menos conocido, el modelo Asiático se apoya en el sistema Colegiado, compuesto por un consejo de auditoría, el cual funciona como un órgano de decisión colegiada que cuenta con una oficina ejecutiva y apoya al parlamento, el Presidente del Consejo, es de hecho el Auditor General. El Consejo tiene como mandato el análisis de los recursos y gastos gubernamentales, Japón y Corea y la mayoría de los países Asiáticos cuentan con este sistema. El presente modelo se encuentra en la fase primaria en materia de fiscalización, toda vez que apenas alcanza el nivel de revisión de una Contaduría Mayor, lo que significa que está basado en procedimientos de evaluación y seguimiento.

Bajo el influjo innegable de la Declaración de Lima,<sup>13</sup> la fiscalización superior ha venido desarrollando en el escenario internacional algunas tendencias generales que vale la pena destacar, tanto en lo que se refiere al marco normativo, como a las acciones emprendidas por las entidades fiscalizadoras para optimizar su actuación. Una de las tendencias más relevantes de tales órganos es la de contar con autonomía técnica y de gestión para que puedan decidir como, cuando y a quien auditar. Esto no significa que no se deban tomar en cuenta las recomendaciones de las comisiones legislativas involucradas en el proceso de rendición de cuentas, sino que las decisiones correspondientes deben recaer en dichas entidades con base en criterios estrictamente técnicos. Asimismo, se

---

<sup>13</sup> El IX Congreso de INTOSAI, celebrado en 1977, en la Ciudad de Lima (Perú), aprobó la Declaración Sobre las Líneas Básicas de Fiscalización.

considera prioritario promover e inducir el mejoramiento del control interno en las entidades sujetas a revisión por el órgano superior de fiscalización. Se afirma incluso que la calidad del control externo o superior depende en buena medida de la eficacia de los mecanismos de control interno.

Otra tendencia internacional relevante es la práctica de auditorías al desempeño de las instituciones, programas, políticas y actividades del sector público. Estas auditorías permiten evaluar si los entes públicos seleccionados cumplieron los objetivos institucionales con eficiencia, eficacia y economía; si el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponde a lo planeado; si estos cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad y si se instrumentaron conforme a las mejores prácticas gubernamentales. También se ha dado prioridad a la idea de que se requieren en todos los órganos de auditoría o control interno, a fin de potenciar sus alcances y propiciar la eficacia de la fiscalización superior.

Por otro lado, se ha profundizado el interés por la capacitación y actualización del personal de los entes fiscalizadores, y por su apego a códigos de ética profesional; se hace énfasis en la necesidad de generalizar el procesamiento electrónico de datos y destinar recursos suficientes para el fortalecimiento de las áreas de informática y de sistemas.

En el ámbito internacional se ha venido desarrollando una tendencia al fortalecimiento de los gobiernos democráticos, mismo que se sustenta, entre otras cosas, en la participación ciudadana, que implica en mucho, la actuación directa de los gobernados a través de sus representantes populares en la vigilancia del ejercicio del gasto público. La transparencia y la legalidad con que ésta se realice contribuyen al fortalecimiento del Estado de derecho y a la credibilidad de la gente en el sistema de gobierno llamado democracia. Lo cual, a su vez, genera la participación de la gente en los programas o proyectos de gobierno.

La tendencia de fiscalización tecnificada, nos lleva al análisis de la calidad de la auditoría en el ámbito internacional, tomando como base algunas temáticas afines que ayudan a identificar las bases principales que debe contener una auditoría

internacional, ya que cambia de los modelos tradicionales a unos con expectativas muy amplias de aplicación en el mundo globalizado, presentándose como una alternativa de control en los procesos de auditoría gubernamental. Dichos procesos han desarrollado nuevas tendencias en la aplicación de sus conceptos, utilizando temas como la seguridad razonable; criterio a tenerse en cuenta para evaluar la información auditada dada su trascendencia en la toma de decisiones.

Como en los pueblos griegos, en la cultura anglosajona se adoptó la práctica consistente en examinar oyendo para emitir un dictamen, técnica que desaparece con la aparición del papel y la imprenta. “En relación con esta cultura se destaca el estudio que hace *Wallace* al explicar la auditoría como un producto o servicio de naturaleza eminentemente económica, con un rol muy definido en los mercados libres y reguladores”.<sup>14</sup>

Las grandes organizaciones que interactúan en los mercados, así como el sector público, requieren información confiable que le sirva para tomar una buena decisión en tiempo real con costos bajos; por eso la calidad de los datos procesados por los sistemas de información que apliquen los gobiernos y las empresas deben proporcionar seguridad de que estos son confiables. En consecuencia, el Control de Procesos de Auditoría (CPA) necesariamente debe salir del esquema tradicional para auditar procesos y utilizar como herramienta fundamental los avances tecnológicos disponibles en los entes. “Los CPA deben realizarle constantemente unas pruebas a los sistemas de información para saber si están presentando errores y fallas en los datos suministrados, para ello se rechaza el viejo modelo que es Inspección – Rechazo – Reprocesamiento y se comienza a utilizar un nuevo modelo que es calidad por diseño y mejoramiento continuo”.<sup>15</sup>

Los sistemas de información deben ser actualizados continuamente, ya que las necesidades de los usuarios de ésta son cambiantes a medida que crecen y se expanden sus actividades mercantiles o de Estado. Para obtener un buen desarrollo de los programas el auditor se apoya en los especialistas de software

---

<sup>14</sup> Samuel Alberto de Mantilla Blanco, *Aseguramiento de Información: Auditoría Estratégica*, México, 1997.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

para diseñar las nuevas tendencias de informática requeridas por el ente auditado y así asegurar la calidad de la información, añadiendo un valor agregado a este modelo de preparación y presentación de reportes, y aportando mayor relevancia sobre la información que audita. Con este modelo se mejora la calidad de la auditoría en el entorno internacional, tomando como componentes cualitativos: la relevancia, la fiabilidad y la oportunidad, que tradicionalmente han sido entendidas como características fundamentales de la información contable, pero que para este caso se trasladan como herramientas para la evaluación de la calidad de auditoría.

Se entiende como fiabilidad la circunstancia en la cual la calidad de la auditoría de un país está ligada al nivel de exigencia de la misma. La relevancia se debe interpretar en el sentido de que los estados financieros que son auditados sean como mínimo aquellos que incluyen los reportes que se consideran relevantes en el ámbito de la información contable, tomando entonces los estados financieros tradicionales y otros como son los estados de flujos de fondos, notas a los estados financieros, reservas, neto patrimonial, políticas e informes de gestión, además de tomar en cuenta adicionalmente el periodo que cubre el informe de auditoría. Y oportunidad se define como la variante que se considera como relevante en el periodo de tiempo que transcurre desde la elaboración de los estados financieros hasta que se realiza el trabajo de los auditores y se hacen públicos sus resultados.

La corriente mayoritaria en el contexto internacional, es la exigencia de auditoría en función del tamaño, su grado de normalización está en función de la existencia de los organismos específicos que la regulan en cada país. El aspecto informativo más considerado en este contexto es el estado de flujos de tesorería, siguiéndole las notas a los estados financieros. Por ello, la fiscalización adquiere un importante nivel de relevancia en los países de corte anglosajón. Igualmente se desarrollan dinámicas de fiscalización que bajo este enfoque realizan el proceso de revisión, utilizando la auditoría estratégica, la teoría general del control y la vanguardia tecnológica.

La auditoría estratégica radica en que su papel en el aspecto gerencial y su fortaleza están en su fundamentación esencialmente financiera. La

responsabilidad de este tipo de auditoría se debe enfocar en como se manejan los asuntos del gobierno corporativo. Un proceso de revisión estratégica persigue crear un mecanismo formal para que el consejo pueda ejercer su responsabilidad. Su mayor representante es *Arthur Andersen*, auditor de negocios, creador de los conceptos: auditoría estratégica, basada en los estados financieros, la perspectiva estratégica y la intención de una práctica global. En este orden se ubica la auditoría de PYMES, que analiza los escenarios y se particulariza en las pequeñas y medianas empresas que son las mayores creadoras de riquezas, debido a que muchas de ellas desaparecen, se crea este método que persigue identificar sus debilidades y apuntar hacia la mejora de éstas. De tal manera se puede limitar la dirección equivocada y los fracasos innecesarios.

La Teoría general del control plantea que éste es un conjunto de normas, procedimientos y técnicas que permiten hacer una medición del desempeño del servidor público, encaminándolo al cumplimiento de sus objetivos. La implementación de un sistema de control efectivo, aunque no es fácil y depende de la complejidad de la empresa y/o gobierno, debe saber solucionar los problemas que se presenten antes de poner el sistema en funcionamiento; estos problemas pueden ser técnicos, de orientación positiva, o por las respuestas humanas y por el tratamiento operacional y de administración.

La vanguardia de la tecnología implica que la auditoría como mecanismo de control debe contar con la capacidad de solucionar los problemas presentados en la entidad en todas sus áreas. La era de la informática, de los sistemas de información y de la automatización del conocimiento debe ayudar para que el trabajo realizado cumpla con las expectativas de los usuarios. La adecuada utilización de los procesos realizados por el auditor hará más confiable la información presentada, que le servirá a sus clientes a una adecuada toma de decisiones en sus negocios, y a los servidores públicos para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

Es importante resaltar la gran evolución que ha tenido la auditoría a través del tiempo, pasando desde el solo escuchar hasta el desarrollo de las teorías que surgen por la necesidad de la demanda de información confiable. Apareciendo

entonces con fuerza el concepto de aseguramiento de la información y dándose una auténtica expansión de los procesos de auditoría. La adecuada utilización de estos procesos por el auditor hace más confiable la información presentada, ya que la valoración que éste realiza sobre los riesgos mediante una visión amplia, estratégica y basada en los sistemas, le servirá a los usuarios para una adecuada toma de decisiones en sus actividades sean estas públicas o privadas.

La tendencia contable-financiera de fiscalización tiene su base en los estándares internacionales de contabilidad, auditoría y contaduría. Plantea la necesidad de armonizar las normas contables y de auditoría con las vigentes, se ubica en Colombia y países circunvecinos, es impulsada por la Federación Internacional de Contaduría y Auditoría (IFAC) por sus siglas en inglés, y sus organismos relacionados son emisores de estándares de contabilidad y auditoría. Busca fortalecer el sistema de información de los entes económicos y aumentar su efectividad en la prevención y solución de crisis, asegurando que se presenta la información de manera precisa y de modo regular acerca de todas las cuestiones materiales referentes a la situación financiera de la entidad.

Plantea la idea de que existen aspectos estructurales que exigen una reforma en el plano de la revisión fiscal, que es la autorizada para dar fe pública sobre la información financiera gubernamental. Concibe la idea de que la mezcla de modelos de control subyacente en la revisoría fiscal ha creado desequilibrios considerables en su reglamentación y su ejercicio, proceso en el cual no hay ganadores sino sólo perdedores: pierde el Contador Público, sometido a un riesgo profesional y personal; pierde el Estado, que por la confusión conceptual no recibe lo que espera y pretende más de lo posible, y pierde la sociedad, que ve en esta función más un requisito que implica trabas y costos. Por lo que afirma que existen aspectos negativos de la reglamentación actual.

Lo que nos lleva a la reflexión de que si la revisión fiscal es o no auditoría, planteada como “técnica interventora de cuentas, mencionada en los Códigos de Comercio como algo distinto a las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas

(NAGA)".<sup>16</sup> Si atendemos a la definición de ambos términos, tenemos que concluir que la fiscalización es una actividad de vigilancia cercana, puesto que se define como criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien. De hecho, la Real Academia de la lengua Española la señala como el examen de la gestión económica de una entidad, a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre.

Es indudable que la auditoría financiera apunta, no a los actos, sino a la razonabilidad de las cifras. Lo dicho no quita que la fiscalización use la información financiera como herramienta, o que la auditoría use los actos como complemento de su trabajo. En otros países con modelos de fiscalización, ésta involucra auditoría, tal circunstancia causa no pocas contradicciones interpretativas, puesto que las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA) no son compatibles en muchos aspectos con un modelo de fiscalización. Cuando su formación está enfocada fundamentalmente al tema financiero vuelve impracticable la función revisora. A pesar de reconocerse el uso de técnicas de auditoría, como el muestreo, la obligación de fiscalizar hace que la responsabilidad sobre la vigilancia de las operaciones se vuelva un punto tan importante, que entra en conflicto con la técnica de auditoría.

Al limitar las responsabilidades del auditor en el proyecto, al aspecto contable-financiero, este problema se disminuye en una buena proporción. Pretender que la revisoría fiscal tenga un impacto macroeconómico directo, genera que el revisor se concentre solo en el aspecto técnico, dejando de lado variables de análisis, lo que arroja resultados fríos, basados solo en el aspecto contable. El proyecto visto así es un avance, al priorizar la eficiencia, la cual, en muchos casos, no es posible en la revisión fiscal. La fiscalización, al contrario de la auditoría, no tiene limitación en el tipo de control que ejecuta. Si el campo de acción del auditor se circunscribe a lo contable y financiero, se hace más eficiente la revisión, puesto que la auditoría financiera es, por definición, control posterior.

---

<sup>16</sup> Daniel Sarmiento Pavas, "Proyecto de Intervención Económica, un paso adelante y otro paso atrás", Proyecto de Ley Contable, Colombia 2004.

Hay tres aspectos adicionales a la auditoría financiera, que son rescatables: énfasis en el control interno, la evaluación del cumplimiento legal y normativo y la permanencia. La evaluación del control interno en la revisoría fiscal difiere de la auditoría, para la primera, la revisión del control interno es un fin en sí misma, para la segunda, esta evaluación es un medio, que constituye apenas una base para definir el alcance, la naturaleza y la oportunidad de las pruebas sustantivas, convertir esta evaluación en un fin, no afecta el cumplimiento de las NAGA, puesto que va más allá de ellas.

El planteamiento orientado a la evaluación del cumplimiento legal y normativo directamente relacionado con el enfoque de fiscalización es un punto que le da relevancia a la auditoría, como en el modelo actual, le otorga preponderancia a la revisión de las operaciones como objetivo básico. Se limita a las decisiones fundamentales, y no a todas las operaciones. Se refiere a aspectos que tengan un impacto contable y financiero y no a campos ajenos a la formación profesional; es decir, obvian temas como manejos técnicos de producción, control de calidad e ingeniería.

La permanencia, es una tendencia que comienza a traslucirse en las nuevas disposiciones sobre fiscalización y auditoría, y ésta es relacionada con las funciones ligadas a la misma. La permanencia como la actuación del auditor durante el periodo para el que ha sido nombrado, es un aspecto generador de confianza, con la presencia latente del auditor. De ir a la par con el desarrollo y los movimientos de la institución y no esperar hasta que llegue el momento del informe preliminar.

El ajuste de las normas nacionales a los parámetros internacionales, no es únicamente relativo a los mecanismos de adopción, sino a las normas que se adoptarían, lo que genera un impacto de la adopción en la revisoría fiscal y en el ejercicio de la contaduría pública. Uno de los aspectos cuestionables en la actual regulación, es el papel de los entes de control. No es lógico que un organismo que tiene una función de control y vigilancia sobre un sector determinado, sea a su vez el que tenga la potestad de evaluar, autorizar y sancionar a los profesionales de la

contaduría, lo cual hace necesario crear un órgano que cumpla esta labor de manera independiente., es decir, unidades de evaluación externas.

“No es congruente que un auditor pueda ser a la vez asesor, los revisores fiscales actuales saben bien hasta dónde puede ir su consejería y que deben conservar su independencia. Profesionales que no ejerzan influencia administrativa y den fe pública con la independencia necesaria para ello”,<sup>17</sup> uno de los obstáculos del ejercicio de la contaduría pública ha sido el papel de los entes de control, el riesgo de interpretar de acuerdo con sus intereses las normas sobre revisoría fiscal, generando inequidad y complicaciones de diversa índole.

La tendencia de las instituciones fiscalizadoras superiores concibe este como un tema complejo por ser un fenómeno reciente en las instituciones fiscalizadoras nacionales superiores. De manera que podemos hablar de los aspectos clave de esta tendencia, tal como se conoce, bajo las categorías de las agencias de cooperación internacional, reconociendo cada vez más que las oficinas superiores de auditoría nacionales pueden ser herramientas poderosas en la promoción del buen gobierno. Una función fiscalizadora fuerte se encuentra ligada a una mayor responsabilidad y transparencia en la utilización y el manejo de los recursos públicos. Pero, para ser eficaces, las oficinas nacionales de auditoría deben ser independientes del gobierno que auditan, estar protegidas de interferencias políticas y tener acceso a los recursos que necesitan para llevar a cabo sus labores.

En materia de auditorías de rendimiento, éstas van desde aquella que tiene que ver con economía hasta la de eficacia y de efectividad de los resultados de programas. Más aún, si bien la mayoría de las instituciones se encuentran restringidas a las de implantación de políticas, algunas oficinas de auditoría nacionales van más allá, hasta el área de las políticas de gobierno. En aquellas oficinas de auditoría nacional cuyo mandato se ha ampliado hasta incluir las que refieren al rendimiento, la función tradicional legislativa de la auditoría de regularidad se sigue ejecutando en la mayoría de los casos.

---

<sup>17</sup> .-Ibídem

Con el advenimiento de la informática, se han realizado adelantos importantes respecto a la reducción del esfuerzo necesario para ejecutar auditorías financieras, manteniendo al mismo tiempo un nivel de confianza suficiente. La utilización de técnicas computarizadas de evaluación de riesgos y análisis estadísticos, por ejemplo, permite una concentración mejor de los esfuerzos de auditoría y mejores resultados a menor costo. Esto reviste una especial importancia en estos tiempos de severas restricciones financieras.

En la auditoría del rendimiento, existe un desplazamiento creciente desde las tradicionales basadas en sistemas hacia aquellas derivadas de resultados de programa. Esto se encuentra en la misma línea que la tendencia actual de reformas del sector público, lo que estimula la responsabilidad por los resultados, así como un sistema de valores que alienta el juicio, la prudencia y la probidad antes que las reglas y reglamentaciones rígidas. Las crecientes restricciones presupuestarias de los años recientes han obligado una revisión de los papeles y responsabilidades de las oficinas de auditoría nacionales. Esta situación también ha obligado a que estos organismos a revisen sus metas y prioridades a largo plazo.

En este contexto, la supervivencia misma de las oficinas de auditoría nacionales depende de su habilidad en proveer a sus legislaturas de la información necesaria para que desempeñen su papel supervisor. Deben demostrar, además, que su trabajo contribuye a que los gobiernos utilicen en forma más prudente los recursos asignados y a un mejoramiento de las prácticas de gestión del sector público. Por esta razón, en los últimos años se ha podido advertir en el trabajo de estas oficinas un mayor énfasis, por ejemplo, en las auditorías de la deuda pública, de la informática, del medio ambiente y de los resultados de programas. Esta situación ha conducido también a informes más frecuentes y oportunos de las oficinas de auditoría nacionales. El concepto de "informes periódicos presente durante mucho tiempo en muy pocas oficinas, como la de Estados Unidos, se está estableciendo especialmente en lo que se refiere a las auditorías del rendimiento".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Iván Gaydette, op. cit.

En algunos casos, las auditorías son objeto de informes tan pronto como se completan, como en Gran Bretaña; en otros casos, como en Canadá, el auditor informa hasta cuatro veces al año, en lugar de una como se hacía en el pasado. Esto permite que los legisladores, así como otras partes interesadas, asimilen mejor los informes de auditoría y actúen de manera mucho más oportuna. Además, ha llevado a una revisión de cómo dichas oficinas se relacionan con las partes interesadas, incluyendo a los legisladores, el gobierno, el sector público y los medios de comunicación.

Un nuevo campo de actividad revisora radica en la auditoría del desarrollo sustentable en lo que respecta a la integración de los objetivos sociales, medioambientales y económicos. Estas auditorías son principalmente comparaciones entre la situación real con la del desarrollo deseado. La base de las mismas se integra por requerimientos que se convienen entre auditores y auditados cuando se evalúa dicho desarrollo, estos pactos podrían derivarse de acuerdos internacionales, regulaciones nacionales o mundiales, objetivos de programas, propósitos, así como requerimientos operacionales acordados por los auditados o derivados de procedimientos generalmente aceptados. Además de los objetivos estratégicos, las técnicas relacionadas con la auditoría de este tipo de desarrollo toman también en cuenta la instrumentación de dichos objetivos, la medición de los procesos, los reportes y la rendición de cuentas. La irrupción súbita de organizaciones no lucrativas como partidos políticos y organizaciones no gubernamentales sobre minorías, derechos de la mujer, e igualdad de oportunidades se ha convertido en una tendencia internacional en la fiscalización moderna y se ubican entre los campos de auditoría prioritarios.

Finalmente, los mayores desafíos que las oficinas de auditoría enfrentan hoy son los generados por los enormes cambios que confronta la gestión del sector público, por ejemplo: la crisis de la deuda pública, las reformas de dicho sector, un medio ambiente amenazado y la globalización. A esto debe agregarse la extraordinaria proliferación de la informática, una restricción muy seria de recursos y el desafío que se relaciona con tener un nivel razonable de competencia y habilidades en un medio ambiente de gran complejidad.

Los auditores legislativos se enfrentan a cambios muy rápidos y deben estar dispuestos a tomar la iniciativa si es que desean mantener su credibilidad y su capacidad para enfrentar estos desafíos. En definitiva, las supervisiones eficientes del sector público y las funciones de auditoría realmente independientes constituyen elementos esenciales de las formas de gobierno democráticas. La legislatura consciente debe proveer a su entidad fiscalizadora superior con el marco legal, la independencia, la autonomía y los recursos que necesita para cumplir esta importante misión.

Como podemos ver, de los diferentes modelos y tendencias de fiscalización se desprenden prácticas de revisión del gasto público, que atienden a la técnica y al contexto que las origina, lo que marca la pauta en la implementación de las líneas básicas, métodos y filosofía de la práctica de fiscalización en todo el mundo, ésta se acompaña necesariamente del grado de desarrollo del gobierno en cuestión, sin embargo, las políticas generales están ya marcadas a través de las directrices propuestas por las principales potencias mundiales.

En este contexto, lo correspondiente a la revisión de la cuenta pública, como parte del proceso de fiscalización será impactada por la transformación de esta práctica a nivel internacional, de tal forma que su evolución en materia de transparencia pública y eficiencia técnica estará sujeta al dictado del entorno global, como consecuencia directa de la innegable interdependencia existente entre las naciones.

## **1.2- El entorno sociopolítico mundial como elemento que determina la evolución de la fiscalización internacional.**

Como parte integrante del proceso de gestión pública en la acción gubernamental, la revisión del ejercicio de los recursos públicos no escapa a las condiciones que generan factores externos, que si bien no condicionan, si determinan el avance de las prácticas y métodos en la vigilancia del ejercicio de gobierno y su gasto. Estos factores son de carácter social y / o económico que a su vez se ven generados por tendencias y modelos, los cuales funcionan parcial o totalmente por regiones,

mismas que se caracterizan por el nivel de desarrollo social, económico y político de los países que conforman dicha región.

Es así que la interacción de estas variables va a generar condiciones indispensables para el desarrollo de prácticas de fiscalización, ahí donde los países cuentan con un alto grado de concientización social, avance tecnológico y político, éstas tendrán un mayor grado de crecimiento, por el contrario, donde las condiciones sociales y económicas son vulnerables el nivel político tendrá mayor riesgo y ello impactará negativamente en la disposición para la adopción de prácticas de supervisión y revisión de cómo el gobierno realiza el gasto público.

En el actual modelo económico mundial, los desequilibrios han generado la necesidad de dar prioridad al gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la población, otorgar prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en tiempos de paz. El presupuesto considera suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, “filosofía que concentra la ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.”<sup>19</sup>

Así mismo, “el Estado asegura la eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal.”<sup>20</sup> Los gobiernos procuran eliminar la injusticia y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema globalmente progresivo, iniciando con reformas legislativas que impacten en el código fiscal. En el marco de los programas educativos, promover el conocimiento, respeto y cumplimiento a las obligaciones fiscales, como parte de la convivencia democrática.

---

<sup>19</sup> Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal, en <http://www.upaz.edu.uy/procesos>.

<sup>20</sup> *Ibidem*

El incumplimiento de las obligaciones tributarias priva a los países de los recursos necesarios para atender los rezagos sociales que afectan a la sociedad internacional, tales como analfabetismo, desnutrición, desempleo, explotación, tráfico de personas o mercancías, narcotráfico, crisis de salud pública, marginación y migración, entre otros. La ampliación de la base de contribuyentes depende al mismo tiempo de la fortaleza y credibilidad del proceso de revisión que opere en cada país. “Este proceso de gestión fiscalizadora debe de inmediato producir un nuevo modelo en cuanto a las relaciones entre las Administraciones Tributarias y los Administrados, todo de acuerdo a la Ley, con miras a que la actividad adquiera la relevancia que le corresponde.”<sup>21</sup>

En este sentido se hace necesario elevar la fiscalización a niveles donde se fortalezcan los mecanismos existentes de revisión y recaudación, a través de programas especiales de recaudación y vigilancia, poner en funcionamiento estructuras administrativas que atiendan a este tipo de programas en materia de ingresos, recaudación y ejercicio del gasto, De tal forma que el gobierno debe comprometerse a aplicar sanciones ejemplares a quienes defrauden al fisco o sea implicados en actos de corrupción, por otra parte deberá llevar a cabo la modernización y fortalecimiento de la administración fiscal, así como la priorización del gasto social. “La fiscalización, constituye la típica actividad de control posterior del cabal cumplimiento de los deberes que recaen sobre los administrados, el cual se concreta en el conjunto de medidas para comprobar la veracidad de los hechos de contenido tributario, que sirvieron de base para la determinación de la obligación tributaria.”<sup>22</sup>

Actualmente permea la necesidad de implementar la modernización de la gestión pública a través de profundizar la descentralización de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en los gobiernos, con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil a la administración pública, ésta debe asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo

---

<sup>21</sup> Rolando López Fonseca A., VII Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario, Caracas 24 al 27 Nov. 2004, en <http://www.audt.org.ve/act>.

<sup>22</sup> *Ibíd*em

socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población. Ello implica modificar leyes y aparatos administrativos.

En materia de fiscalización se hacen necesarias, como condiciones mínimas el reformar, fortalecer y modernizar la contraloría general, profesionalizando a los servidores públicos responsables a través de un manejo honesto y eficiente de los recursos públicos, por medio de personal altamente calificado, egresado del servicio civil de carrera; así como de medidas legales y administrativas que aseguren el efectivo cumplimiento de probidad y responsabilidad, aplicando sanciones ejemplares de acción penal por actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos.

En tal contexto, se presenta la necesidad extraordinaria de replantear el accionar de las instituciones públicas y privadas así como el de la sociedad civil, tomando plena conciencia del rol desarrollado y de las responsabilidades que les corresponde afrontar en la actual coyuntura, “Esta eventual Fiscalización debe hacerse con responsabilidad y sapiencia, sin caer en la descalificación fácil o en el rencor ideológico sino, con el mas alto respeto por la Cosa Pública y el bien común sabiendo diferenciar los errores de procedimientos de aquellos que son dolosos, de manera de no dañar a personas inocentes.”<sup>23</sup>

Es responsabilidad de la sociedad asumir la vigilancia del manejo del presupuesto, del gasto y su funcionamiento, la política e inversión en materia urbana, educacional, de salud y de seguridad pública, los proyectos urbanos y sociales, toda vez que su uso o abuso afectara a todos los habitantes del conjunto social en el país de que se trate. El bien común debe motivar la participación ciudadana responsable en el ejercicio de gobierno, a través del estudio, la información y la capacitación podrá involucrarse en el proceso mismo de fiscalización, ahí donde la problemática social está ligada íntimamente a la cuestión pública.

La política fiscal es clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones, sobre todo con aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en

---

<sup>23</sup> La Fiscalización Ciudadana, en <http://www.mibalcon.cl/2130/fiscal.html>.

la búsqueda del bien común. Así mismo, dicha política es fundamental para el desarrollo sostenible de diversos países, afectados por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana y carencia de infraestructura. La política presupuestaria y de fiscalización responde a la necesidad de desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual se requiere de una política de gasto público enmarcada en la austeridad, la disciplina fiscal y la rendición de cuentas.

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) es un claro ejemplo de cómo las condiciones socioeconómicas y políticas de una región va influyendo para el desarrollo de las prácticas de fiscalización. Es a través de los diferentes diálogos que esta organización ha fomentado en el marco de la red por la descentralización y el fortalecimiento municipal, que el tema de los recursos financieros, tanto en su gestión como en el uso transparente de los mismos es indispensable para generar mejores contralorías en los países de la región.

Los cambios sociales derivados de las contradicciones económicas en Centroamérica han llevado a la generación de ejercicios amplios como el que significa la coordinación en materia de fiscalización entre la FEMICA y la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS). Entre los principales logros de dicha coordinación podemos ubicar la promoción de la auditoría operacional, basada en la revisión de metas y el efectivo cumplimiento de proyectos con amplia participación de los interesados, lo que a su vez conduce a la denominada auditoría social, aquella que se aplica en beneficio de los diferentes sectores sociales.

Por otra parte se impulsa también el esquema donde la contraloría aplica formas de fiscalización específicas, utilizando mecanismos de control posteriores, combinado con un mayor fortalecimiento del control interno, es decir donde “la contraloría aplique a los municipios formas de fiscalización distintas a las que se ejercen en el resto de órganos públicos, que se utilicen mecanismos de control a *posteriori* y se capacite más a las municipalidades para fortalecer el control interno.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Reunión interinstitucional entre contralores y sector municipal, San José de Costa Rica, 2 y 3 de Septiembre del 2000, en <http://femica.org/institucional/aportes.php>.

Las principales propuestas derivadas de la experiencia de fiscalización en Centroamérica que destacan son la promoción de sistemas sobre gestión financiera, el impulso a mecanismos de auditorías sociales y auditorías internas, la profesionalización a los sujetos auditores, un mayor control administrativo, mejores sistemas de inversión pública y participación ciudadana. Igualmente importante es la despolitización de las contralorías, y la urgente necesidad de velar por una relación armónica entre las contralorías y el poder local, fomentar sistemas de información y motivación para que el ciudadano se involucre en los asuntos de gobierno, impulsar reformas, facilitar adquisición de recursos financieros, promover planes de capacitación en materia de financiamiento con participación ciudadana en los países de la región. Como fruto de estos procesos se han desarrollado nuevos actores de fiscalización quienes actúan con base en el principio de transparencia en el gasto público, tales como: diputados, funcionarios, capacitadores, investigadores, alcaldes y estadistas, entre otros.

Es así como la FEMICA plantea la necesidad de la transparencia del manejo de los recursos públicos en sus países integrantes, bajo los pilares de la transparencia y probidad, el diccionario de la real academia española define transparente como algo que significa claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad. Por su parte, probidad es sinónimo de honradez, es decir, lo contrario a corrupción. Como resultado del interés creciente en las prácticas de los gobiernos en sus respectivos países, lo que se ha acrecentado por la vía de la participación social, acorde al entorno político y económico que ha caracterizado a la región. De lo anterior se deduce por que este tema se ha constituido en uno de los ejes temáticos fundamentales de FEMICA.<sup>25</sup> La transparencia es esencial para el ejercicio de la democracia. Los ciudadanos deben tener acceso a la información para poder participar de forma inteligente en los procesos de toma de decisiones y hacer propuestas informadas.

---

<sup>25</sup> En la actualidad, se han desarrollado dos proyectos en relación con este tema. En el año 2003 FEMICA llevó a cabo una investigación sobre los mecanismos formales de transparencia en los gobiernos locales centroamericanos, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las decisiones transparentes son más efectivas porque permiten la evaluación y fortalecen la credibilidad y legitimidad institucionales, son también más eficientes porque producen economías en el largo plazo, permiten una mejor asignación de recursos y evitan duplicidad. Todos los países centroamericanos tienen normas relativas a transparencia y probidad en el campo municipal, ya sea a través de los códigos o leyes municipales, que se aplican en mayor o menor medida. No obstante, existe una amplia dispersión en las legislaciones nacionales.

Con base en lo anterior FEMICA ha previsto desarrollar dentro de esta tarea productos específicos que tienen que ver con el desarrollo e implementación de las auditorías sociales como ejercicios complementarios en la búsqueda de niveles superiores de revisión, la promoción de presupuestos participativos, donde todos los actores incidan en la programación del gasto y su vigilancia, el apoyo a la implementación de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) con el fin de visualizar enteramente la programación y sus componentes, el comportamiento de gasto y el desarrollo del gobierno electrónico, en todos los niveles de control y evaluación de la administración pública, utilizando la tecnificación como auxiliar fiscalizador.

En Latinoamérica un claro ejemplo de que son las condiciones sociales y políticas las que influyen en la práctica de fiscalización es el caso de Bolivia, donde la efervescencia política creada por su presidente ha propiciado un alto interés y participación de la gente en la cosa pública, incidiendo directamente a través de la movilización social a la incorporación del concepto de Contraloría General de la República, donde se plasman líneas de fiscalización relacionadas con el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, a través de la extensión de sus facultades por ley a los Estados y municipios, con el fin de convertirse en auxiliar del congreso en el control sobre la hacienda pública, con autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones, informando sobre las cuentas que presenta la asamblea nacional, los organismos y funcionarios obligados a ello. “El Contralor General de la República presentara anualmente a la Asamblea Nacional un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado a la Asamblea Nacional, organismos y funcionarios obligados a

ello. Igualmente presentara los informes que en cualquier momento le soliciten la Asamblea Nacional o el Ejecutivo Nacional”<sup>26</sup>

Estos avances en materia de fiscalización, representan una ampliación sustantiva en la filosofía de la transparencia y la probidad en el ejercicio de gobierno de América Latina, Sin embargo, esta evolución no es gratuita, deriva de experiencias reiteradas de corrupción y mal gobierno, mismas que inician procesos de cambio en la actuación de los pueblos con respecto al dinero público, ampliando su conciencia en la concepción de que dicho dinero es de todos, y como tal requiere el interés colectivo para su salvaguarda y cuidado.

Existe la percepción generalizada que el servicio público ha perdido su función original de atención a los intereses generales. Una de las causas de esta desatención, son los actos de corrupción administrativa, que perjudican el desarrollo de los países, existiendo consenso en que su combate merece una urgente atención, aplicando medidas preventivas, de detección de actos ilícitos, y de castigo a los mismos, con una finalidad disuasiva y ejemplificadora.

### Cuadro 1

**INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2004**  
(COMPARATIVO ENTRE LOS PAISES MÁS ALTOS DE IPC Y LATINOAMÉRICA)

<b>PAÍS</b>	<b>IPC</b>	<b>PAÍS</b>	<b>IPC</b>
Finlandia	9.7	México	3.6
Nueva Zelanda	9.6	Perú	3.5
Dinamarca	9.5	Rep. Dominicana	2.9
Chile	7.4	Nicaragua	2.7
Uruguay	6.2	Argentina	2.5
Costa Rica	4.9	Ecuador	2.4
El Salvador	4.2	Venezuela	2.3
Brasil	3.9	Honduras	2.3
Colombia	3.8	Guatemala	2.2
Panamá	3.7	Bolivia	2.2
Cuba	3.7	Paraguay	1.9

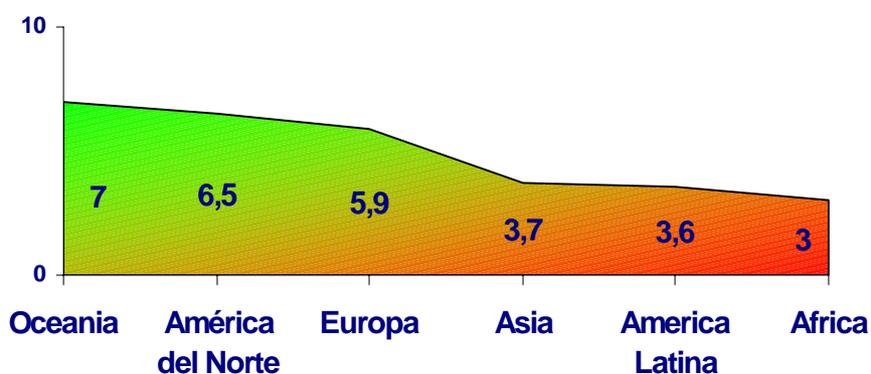
*Fuente: Transparencia Internacional A.C.*

<sup>26</sup> Hugo Chávez, Ideas fundamentales para la Constitución bolivariana de la V República, en <http://www.analitica.com>

Ningún país se aleja de la problemática de la corrupción, habiendo cobrado en los últimos años dimensiones muy graves que han afectado la economía, el sistema democrático y fundamentalmente la moral nacional e internacional. Así, se han evidenciado en el sector público y privado conductas no acordes con los intereses generales de los países, propiciando operaciones administrativas y económicas irregulares o ilícitas. En la siguiente gráfica podemos ver que en el escenario internacional América Latina es apenas, después de África, la región con más altos niveles de corrupción a nivel mundial. Lo que obedece principalmente a tres factores determinantes: una crisis de valores acentuada en una deficiente estructura educativa, nula cultura cívica y un clima de persistente crisis económica.

## GRAFICO

### Puntaje de corrupción por región



*Fuente: Transparencia Internacional A.C.(Informe anual 2005)*

El sistema internacional de control viene dictando convenios y declaraciones multilaterales especializadas en materia de anticorrupción, que reconocen y otorgan a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) una participación activa en esta tarea. Organismos Internacionales y regionales como la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI), por sus siglas en ingles, y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) también han desarrollado el rol de las EFS, en la lucha contra la corrupción, entendiendo que su contribución es decisiva para

afianzar una cultura de probidad, mejorar la actividad gubernamental, combatir las nuevas modalidades de corrupción y brindar un valioso apoyo a los poderes del Estado para la toma de decisiones y a la comunidad para el ejercicio del control social.

El combate a la corrupción en los diferentes países es un tema reiterado en los foros internacionales, independientemente de los orígenes de este fenómeno, no atribuible a ninguna época ni país en específico, suele darse con mayor frecuencia en Estados con deficiencias institucionales o en aquellos donde existe un exceso de reglamentación. La corrupción perjudica el desarrollo económico y afecta de manera inversa el crecimiento de una país, su tasa de contribuyentes y opera en contra de la democracia.

Los cambios políticos y económicos en verdad reaccionan a los procesos de auditoría, cambiando su objetivo y ámbito de actividad. Uno de los elementos básicos de los cambios del mundo globalizado es la extensión del imperio de la ley y el fortalecimiento de la democracia. “Esto inevitablemente ha llevado a la existencia de los llamados contrapesos contra el exceso de poder central. Además de las tres ramas del poder gubernamental, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, surgen contrapesos tales como instituciones de auditoría superior independientes, bancos centrales, cortes constitucionales y Ombudsmen.”<sup>27</sup> Después de tomar en consideración estos factores no podemos seguir hablando sobre la separación tradicional del poder del Estado en solamente tres ramas. Los gobiernos reconocen la existencia de las actividades de control conectadas con los parlamentos nacionales independientes a ellos.

La ciencia política está hablando más frecuentemente acerca del actual déficit democrático. Debemos enfrentarnos al hecho de que periódicamente la eficiencia, la efectividad y la posibilidad de mecanismos de control democrático están entrando en conflicto entre sí. En tales situaciones las instituciones de auditoría superior como organizaciones independientes podrán desempeñar un papel

---

<sup>27</sup> Árpád Kovács, Presidente de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI); Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría., Conferencia Magistral “Papel de las Instituciones de Auditoría Superior en el Proceso de Modernización Social”, Cámara de Diputados, México D.F, 22 de Junio 2005.

importante en la disminución de este déficit democrático, aplicando consistentemente los requerimientos de transparencia y efectividad durante su actividad de auditoría.

Es un hecho histórico que las instituciones de auditoría superior desempeñan un papel importante en la construcción de las nuevas democracias. La transformación de los países de Europa Oriental en economías de mercado podría ser un buen ejemplo de lo anterior. En estos países primero los sistemas de partido de Estado fueron desmantelados, como resultado el número de actores políticos y de aquellos involucrados en los juegos de poder se incrementó y surgió una oposición política basada en el pluralismo. De tal manera la democracia fue creada y esta situación ha sido diferente de los países en los que ésta es una forma de vida natural. De hecho, en esta región el establecimiento de marco legal constitucional e institucional de una economía de mercado, de la privatización y de la desregulación fue posible solo después de realizar la tarea antes mencionada. “Las instituciones de auditoría superior se establecieron como parte de este proceso y su importante misión fue la de apoyar el establecimiento del imperio de la ley y convertirse en la conciencia de la sociedad.”<sup>28</sup>

Otro factor básico de los cambios debido al proceso de globalización, es la transformación del Estado, la cual no tendría que significar disminuir su importancia, ya que la demanda por bienes y servicios suministrados por él está en aumento; también en lo que respecta al aseguramiento de los servicios mínimos de seguridad social ofrecidos. El papel del Estado moderno puede caracterizarse entre otros, por temas como la administración consciente del medio ambiente y el desarrollo sustentable. La utilización efectiva, eficiente y económica del dinero público, así como la aplicación de una administración de calidad, deberán de tener más énfasis entre las actividades de auditoría de las instituciones de fiscalización superior. Alcanzar este propósito no puede asegurarse por los mecanismos de mercado, de modo que se requieren soluciones sociales institucionales.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*

Teniendo como objetivo un gobierno eficaz, el éxito para satisfacer los requerimientos que demanda dicho gobierno, como la rendición de cuentas; la transparencia y la apertura son requisitos previos necesarios de las respuestas institucionales a los nuevos desafíos. La rendición de cuentas y la transparencia están estrechamente conectadas y no pueden separarse una de otra. La transparencia hace posible que los involucrados puedan ver claramente las tareas de gobierno, así como sus intenciones políticas. Ello requiere de responsabilidad y de la rendición de cuentas de quienes toman las decisiones relevantes. La auditoría como parte de la transparencia esta necesariamente ganando importancia en todos los sectores, tanto en el público como en el privado.

En la cooperación internacional de las instituciones de auditoría superior, el amplio campo de actividades de instituciones regionales se coloca en primera línea, lo cual se comprueba no solo por el intercambio realizado de experiencias, conferencias y programas de entrenamiento, si no también por la realización de auditorías conjuntas. “En la organización de los congresos internacionales de instituciones de auditoría superior (INCOSAI) por sus siglas en ingles, los países participantes y sus instituciones, llevan a cabo con éxito su propósito, el cual pueden sintetizarse en la afirmación de que hoy, los auditores hablan todos el mismo lenguaje.”<sup>29</sup>

De ese modo se cumple “el requerimiento en la creación de una nueva arquitectura de fiscalización mundial, que integran como uno de sus factores más importantes un sistema de auditoría capaz de manejar y resolver los grandes riesgos, en línea con los nuevos y complicados procesos globales.”<sup>30</sup> En este moderno proceso la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) por sus siglas en inglés, y las instituciones de auditoría superior, juegan un importante papel en la construcción de la estructura de este sistema de auditoría permanentemente demandado.

La fiscalización superior tiene una importancia capital en el mundo contemporáneo. El combate a la corrupción y a la ineficiencia en el manejo de los

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*

recursos públicos radica en gran medida en la acción de esta modalidad fiscalizadora. Por otra parte, tiende a hacerse énfasis en la evolución de las políticas de endeudamiento, con la finalidad de identificar y alertar oportunamente a los congresos sobre potenciales riesgos y contingencias que pueden derivar a graves desajustes de las finanzas públicas. Estos se refieren principalmente a garantías o avales que otorgan los gobiernos en el ámbito de la seguridad social, como es el caso de las pensiones a los jubilados, o en rubros tales como los fideicomisos de protección a los ahorradores. Esto conlleva la identificación y el señalamiento de oportunidades para mejorar la estructura de las finanzas públicas y el nivel de bienestar de la población, así como alertar sobre situaciones que pongan en peligro la estabilidad económica y social. Por su trascendencia, destaca también el control orientado a promover la rentabilidad, utilidad y eficiencia de las acciones de gobierno.

La credibilidad es uno de los retos más destacados para una buena parte de las entidades de fiscalización, sobre todo en países en vías de desarrollo, donde son necesarios para consolidar la veracidad de los congresos y de la sociedad. En tanto pesen sobre estas el estigma de ejecutores de la voluntad de los gobiernos y de los sujetos de fiscalización, su labor al no observar el principio de independencia la hace poco objetiva y altamente cuestionada.

La rendición objetiva de cuentas, es una preocupación creciente sobre todo cuando se trata de evaluar el resultado de grandes programas nacionales en materia de desarrollo, seguridad y asistencia social. El reto estriba en la identificación de indicadores que permitan dictaminar el éxito o insuficiencia de estos grandes programas de gobierno. A menudo, solo se tienen parámetros de corto plazo, con lo que las entidades ejecutoras presentan información cualitativa conveniente a sus intereses, sin que las entidades de fiscalización aborden con profundidad la medición en su impacto a largo plazo y sobre todo sin que se defina el costo beneficio para la sociedad.

La auditoría ambiental constituye un verdadero desafío para los órganos de control, la metodología y práctica de evaluación en esta materia es incipiente en la mayor parte de los países y sin embargo, su impacto en la calidad de vida es

indiscutible. La necesidad de compartir experiencias en este campo y en muchos otros, no implica abordar el reto de la globalización, cuyos alcances son todavía inciertos, ya que afecta no solo a la internacionalización de los mercados, a la información, al progreso tecnológico, a la cultura y a los derechos humanos sino que también impacta en lo social y en lo ecológico, llegando incluso a la exigencia de un mayor control y al reclamo de una actuación más efectiva de la fiscalización como elemento de equilibrio.

Las entidades de fiscalización en la atención de sus necesidades y en el cumplimiento de sus objetivos, se auxilian de diferentes medios, entre ellos los tecnológicos y cibernéticos, complementando los esfuerzos orientados a reafirmar que la confianza y la credibilidad de la sociedad son logros preciados a los cuales aspirar, alcanzables únicamente con trabajo permanente, sujeto a los principios rectores de profesionalismo, imparcialidad, independencia, honestidad, objetividad, responsabilidad, probidad, ética y transparencia, por parte de todos los dirigentes, integrantes y ejecutores de los órganos de fiscalización superior, lo anterior representa un reto muy importante y es motivo de preocupación permanente de todos los miembros integrantes de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).

### **1.3- La organización internacional: factor que impulsa el desarrollo de nuevas prácticas de fiscalización.**

Uno de los más importantes ejercicios llevados a cabo por los miembros integrantes de la comunidad internacional es la agrupación ordenada en función de determinados objetivos y metas. Permanentemente esta conjunción de naciones se ve condicionada a factores de carácter geopolítico, es así que las acciones derivadas de cada grupo van orientadas a la solución de la problemática específica de cada región. En este sentido, las prácticas de revisión y fiscalización de la función administrativa para la vigilancia y ejercicio del gasto público, no escapan a la dinámica de intercambio permanente entre las diferentes experiencias de un determinado grupo de países. Los resultados de este ejercicio de organización mundial en materia de fiscalización se ve sintetizado en la

creación de una organización internacional de entidades fiscalizadoras, donde se concentran las conclusiones de años de trabajo relacionados con el ejercicio de la revisión y vigilancia de los actos y ordenamientos que implica el desempeño de la acción gubernamental en materia de la administración y gasto de los recursos públicos.

En el escenario internacional existen diversas entidades especializadas denominadas Organismos Internacionales Especializados, cuyo objeto de estudio es el control gubernamental, también denominado fiscalización. Desde una perspectiva global encontramos a la Organización internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) por sus siglas en inglés, Fundada en 1953 y adscrita al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, es un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades de Fiscalizadoras Superiores(EFS) de los países miembros, en lo que se refiere a auditoría gubernamental. En su composición están representados siete grupos regionales de trabajo, mismos que representan a las diferentes partes del orbe, y que son a su vez responsables de los mecanismos de revisión del sector público.

Cuando hace más de dos decenios, en octubre de 1977, los delegados al IX Congreso Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INCOSAI), por sus siglas en inglés, en Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de los Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegaría a aplicarse en todo el mundo, pero no existía certidumbre alguna a ese respecto. Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas mas elevadas, y han puesto de manifiesto su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países.

La Declaración de Lima es importante para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores integrantes de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que aportó con relación a los criterios de auditoría generalmente aceptados, el modo en que se integran dentro del sistema de la

administración pública, así como la forma en que están organizadas. El éxito de la declaración se debe sobre todo al hecho de que, por una parte, abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales, orientando de esta forma las directrices en materia de fiscalización internacional e influyendo notablemente en las prácticas desarrolladas en los países integrantes.

En consecuencia, “conceptos como 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 de Lima. Los conceptos que aparecen en dicha declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez.”<sup>31</sup> El hecho de que se haya decidido publicarlos de nuevo, más de veinte años después, constituye una prueba de la calidad y de la amplitud de espíritu de sus autores.

Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituyen 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 y que para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia este garantizada por la ley, que la existencia de dicha entidad es aun más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional.

Para la actual organización internacional en fiscalización, son objetivos específicos, 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, mediante la publicación de informes objetivos, éstos son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en coordinación con lo que establecen las Naciones Unidas.

---

<sup>31</sup> Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización, en <http://www.intosai.org>.

En la actualidad, en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental, este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de cada país. Al mismo tiempo, se han multiplicado sus demandas y expectativas. En consecuencia, las entidades de auditoría gubernamental se enfrentan todos los días a un desafío permanente para el desarrollo de nuevos modelos de fiscalización que den respuesta a las exigencias y necesidades en las diferentes regiones del orbe.

La INTOSAI es la organización profesional de Entidades de Fiscalización Superior de los países pertenecientes a 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, y en la promoción de una gestión financiera sana y de la obligación de rendir cuentas de los gobiernos.

Puesto que los ciudadanos, los organismos de ayuda internacional y las demás organizaciones poseen expectativas cada vez más elevadas con respecto a las administraciones nacionales, éstas dependen de las EFS para ayudarles a garantizar la obligación de rendir las cuentas del sector público, para ello, apoya a sus miembros en esta tarea proporcionándoles la oportunidad de compartir información y experiencias referentes a los retos que el mundo de hoy plantea, cambiante y cada vez más interdependiente, en el ámbito de la planeación con respecto a la fiscalización y la valoración.

Durante más de 40 años, la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional que sirve para afrontar demandas cada vez más exigentes. De acuerdo con su lema, "*Experiencia mutua ómnibus prodest*",<sup>32</sup> el intercambio de experiencias entre sus miembros y los descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía de que la auditoría gubernamental avanza continuamente hacia nuevas metas, generando nuevas prácticas de revisión, mismas que se integran con auditorías actualizadas de control, evaluación y desempeño.

---

<sup>32</sup> Experiencias mutuas entre los miembros.

En su carácter de organismo pionero internacionalmente reconocido dentro de la fiscalización del sector público, esta organización da a conocer pautas internacionales para la gestión financiera y también para otras áreas, desarrolla metodologías afines, proporciona formación y promueve el intercambio de información entre sus miembros, utilizando en el desempeño de sus funciones cinco idiomas: alemán, árabe, español, francés e inglés.

Para la INTOSAI, son conceptos esenciales para el manejo eficaz de las finanzas públicas, la utilización regular y racional de los fondos públicos, así como, que cada Estado cuente con una entidad fiscalizadora superior eficaz, cuya independencia este garantizada por la ley, en consideración a que un control independiente solo es posible si en un país predomina el imperio de la ley y la democracia.

Por otra parte, considera como Entidad de Fiscalización Superior a toda institución pública de un Estado que ejerce, de acuerdo con las leyes, la máxima función de control de dicho Estado, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización. Igualmente importante dentro de su programa de acción lo constituye la información, tanto a los poderes públicos como al interior de los países miembros, mediante la publicación de informes objetivos.

Así mismo, es un organismo líder en la formación de auditores para el sector público. Sus seminarios bianuales, patrocinados conjuntamente con las Naciones Unidas, brindan formación a los miembros de países en vías de desarrollo. Los seminarios se iniciaron en 1971 y se celebran en la ciudad de Viena, Austria. Tratan temas como la fiscalización de proyectos de desarrollo, la fiscalización y la aplicación de las normas de auditoría, contribuyendo a la investigación y al desarrollo de la metodología en estas áreas, exportando toda una gama de prácticas de fiscalización y auditoría, mismas que, adecuadas a las problemáticas locales son adoptadas por los países integrantes.

Conviene destacar que el contenido del concepto independencia se materializa garantizando que las EFS estén en capacidad de cumplir funciones ajenas a la institución controlada, gozar de la autonomía funcional y organizativa, con un alto

grado de independencia regulado en la Constitución, especialmente debe gozar de una protección legal suficiente, Tener funcionarios independientes le fortalece y le enviste de autoridad moral, para lo cual requiere disponer de los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumbe. La constitución debe regular las relaciones entre las EFS y el Parlamento de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Así mismo, "todos los que propugnen sinceramente la necesidad de la auditoría gubernamental no pueden menos que defender su independencia, y de hecho la plasmación jurídica de esta independencia solo puede protegerse en el seno de una autentica democracia."<sup>33</sup> Por lo tanto, la auditoría gubernamental, la independencia y la democracia forman una unidad indivisible, y son un requisito indispensable para que las EFS lleven a cabo sus tareas de un modo eficaz. En consecuencia, es natural que el avance de la democratización haya dado como fruto el surgimiento de entidades de auditoría independientes en países que han pasado por procesos de reforma.

La organización internacional de fiscalización se auxilia en el cumplimiento de sus funciones en diferentes comisiones y grupos de trabajo, entre los que destacan el Comité de Normas de Auditoría, Comité de Normas de Contabilidad, Comité de Deuda Pública, Grupo de Trabajo sobre Privatización, Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas, y Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente.

La INTOSAI en el desarrollo de las funciones y actividades que tiene bajo su responsabilidad en materia de fiscalización, se apoya en organismos denominados Grupos de Trabajo Regionales, los cuales cubren geográficamente las principales zonas del planeta, agrupando a los países participantes aprovechando las similitudes de idioma, cultura y nivel de desarrollo, con el fin de generar políticas acordes a la problemática que les es común, por su importancia se presentan en el siguiente cuadro.

---

<sup>33</sup> Publicación Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior, en <http://www.intosai.org>.

## Cuadro 2

### GRUPOS DE TRABAJO DE INTOSAI

GRUPO DE TRABAJO	SIGLAS	REGION
Organización Latinoamérica y del Caribe de EFS	OLACEFS	Latinoamérica y parte del Caribe
Organización de EFS de África	AFROSAI	África
Organización Árabe de EFS.	ARABOSAI	Medio Oriente
Organización de EFS. de Asia	ASOSAI	Asia Central
Organización de EFS. de Europa	EUROSAI	Europa Central y Oriental
Organización de EFS. Pacífico Sur	SPASAI	Asia Sudoriental
Organización de EFS. en el Caribe	CAROSAI	Zona del Mar del Caribe

*Fuente: Publicación Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior, en <http://www.intosai.org>. (año 2005)*

Actuando como anfitriona una de las ESF miembros, el congreso trienal brinda a todos los integrantes de la INTOSAI una oportunidad única de reunirse en un momento y en un lugar determinados, con objeto de compartir experiencias, debatir cuestiones y aprobar recomendaciones con el propósito de mejorar en todo el mundo la obligación de rendir cuentas de los gobiernos. El hecho de que las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos internacionales y profesionales participen en los congresos refleja la relación de dicha organización con estos organismos mundiales y con la comunidad internacional en general, además de que éstos actos evidencian el nivel de importancia que hoy alcanza el proceso de fiscalización en el desarrollo del modelo de globalización, conformando ya un componente importante dentro de su marco de modernización y crecimiento.

A partir de una perspectiva regional, está presente la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEFS, institución que fundada en 1965, se define como un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una organización permanente que se

encarga de cumplir funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación, al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), es uno de los grupos de trabajo que se desarrolla dentro de la organización internacional fiscalizadora, promueve la modernización y el fortalecimientos de las entidades, basando su cumplimiento en el mejoramiento continuo de gestión, entendida como la condición indispensable para responder con calidad y oportunidad a las demandas de control gubernamental, cada vez mayores pero a la vez mas exigentes en sus alcances e impactos. La incorporación de las EFS en el entramado de las relaciones sociales, económicas y culturales, es de vital importancia para retraer los efectos contrarios de sus debilidades y amenazas prevalecientes; es una condición indispensable que organismos como OLACEF logre un posicionamiento en el concierto internacional, en relación directa con la evolución tecnológica y los intensos cambios que conlleva el proceso de globalización a nivel mundial, en el cual estamos inmersos.

La misión de dicha organización reafirma los principios de equidad, respeto, compromiso y solidaridad entre los miembros, propiciando que estratégicamente se consolide como una medio de cooperación e integración, a partir de la transferencia de conocimientos y experiencias, el desarrollo de investigaciones conjuntas, la aplicación de tecnologías de información y la voluntad permanente de adoptar decisiones bajo un enfoque común. El despliegue de objetivos y estrategias brinda valiosas oportunidades y experiencias para afirmar el crecimiento de las entidades de fiscalización regional como OLACEFS. Aun cuando la honestidad y transparencia no son conceptos de manejo exclusivo de las EFS, el quehacer del control necesariamente apunta a su promoción y afianzamiento en el desempeño de las instituciones públicas y en la cultura de sus integrantes, fomentando permanentemente la ética y la probidad administrativa en el ejercicio de sus funciones.

Es así que, se instruye a la Secretaria General ejecutar las acciones necesarias para llevar a cabo el proceso de planeación estratégica de la organización regional, planteando elementos técnicos y administrativos, contribuyendo a las definiciones de orden conceptual y metodológico, bajo un esquema de trabajo fundamentalmente participativo. Las propuestas incorporadas se nutren de la Carta Constitutiva y sus Reglamentos, como también de los Acuerdos de Asambleas Generales y Consejos Directivos.

Contribuir al desarrollo de estas entidades asociadas, mediante la prestación y promoción de servicios de alta calidad orientados a la capacitación del personal y perfeccionamiento de sus competencias funcionales, facilita el intercambio de conocimientos y experiencias técnicas, así como la investigación y difusión de estudios sobre temas de interés común, con vistas al fortalecimiento del control gubernamental en América Latina y el Caribe.

Es pertinente subrayar que la transparencia se convierte en una de las cuestiones prioritarias en los procesos de reforma y consolidación del Estado, exponiendo y sometiendo al análisis público la información relativa a la gestión, al manejo de los recursos conferidos por la sociedad, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de sus funcionarios. “El accionar del control gubernamental a cargo de las EFS es un medio para fortalecer los sistemas de control interno, prevenir, neutralizar y disuadir potenciales actos de corrupción fiscal o administrativa, mas allá de investigar y detectar las irregularidades, deficiencias y negligencias en la gestión pública.”<sup>34</sup>

OLACEFS se rige por los principios de equidad en el trato, respeto por la independencia y soberanía de cada país, proscripción de interferencias políticas, descentralización con base al compromiso de cooperación recíproca y mutua entre los miembros e integración de esfuerzos a partir del uso de la tecnología de información. Sus objetivos estratégicos están orientados a promover y ejercitar la actualización y perfeccionamiento de los miembros asociados, profesionalizando e implementando mejoras para el fortalecimiento de la infraestructura de

---

<sup>34</sup> “Plan Estratégico 2001-2005”, *Revista OLACEFS*, Órgano de difusión de la Organización Latinoamérica y del Caribe de E. F. S., Julio 2001.

capacitación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, fomentando el desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías aplicadas en control gubernamental y temas afines a través de la investigación, grupos de trabajo y difusión de mejores prácticas, así mismo desarrolla la red organizacional, mejorando procesos y capacidades internas de las EFS integrantes, que coadyuven a su posicionamiento institucional y capacidad de liderazgo a escala internacional, así como optimizar e incrementar la obtención de recursos financieros.

La similitud de la naturaleza de las EFS y la importancia de su función a nivel nacional y regional, los principios sólidos comunes a los miembros, y las capacidades de sus profesionales, entre otros, constituyen importantes fortalezas, debido a los temas de interés mundial vinculados al quehacer de las EFS y, por ende, de la OLACEFS; también, por el desarrollo y accesibilidad a modernas tecnologías de información y comunicación como herramientas estratégicas para la organización y desarrollo de redes de fiscalización mundial.

La misión de las OLACEFS, en esencia, está orientada a prestar servicios para fortalecer a los miembros asociados, a partir de la cual y basándose en la interacción de los factores identificados en el diagnóstico interno y externo, se han determinado dos grandes vertientes de gestión, la primera relacionada con la capacitación y la otra referida a la investigación. Los dos primeros objetivos se circunscriben al campo de la capacitación, en aras del perfeccionamiento del personal de los países miembros. El tercero relativo al desarrollo de nuevos conocimientos, asigna especial prioridad a la investigación especializada. El cuarto objetivo tiende al fortalecimiento de la organización interna de las EFS miembros y al establecimiento de una red organizacional instalada entre los asociados, que posibilite intensificar el empleo de las tecnologías de información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y de intercambio de procesos de fiscalización entre los países miembros al interior de la organización. El último objetivo está referido a la perspectiva financiera y al uso óptimo de los recursos institucionales.

En el marco de la globalización, OLACEFS, se ha planteado estrategias diseñadas para contribuir con su misión a través del cumplimiento de los objetivos propuestos

con base al modelo de control, para lo cual, se plantea reforzar las capacidades institucionales a fin de lograr la obtención de recursos que posibiliten financiar el mayor número de actividades requeridas por el despliegue de las estrategias.” La OLACEFS crece y se consolida, a partir de que cada una de las EFS miembros se comprometen, apoyan y participan activamente en la implementación, desarrollo y seguimiento del plan estratégico, que implica el fortalecimiento del Comité Regional de Capacitación y de los Grupos de Trabajo; Así mismo, mantiene su independencia a través de factores de carácter técnico y administrativo.”<sup>35</sup> La capacidad de medir, seguir y evaluar claramente las actividades, productos y servicios de los países miembros depende de la capacidad de gestión e información en la Secretaría General, y de las capacidades desarrolladas en cada una de las EFS miembros. Por ello es indispensable que ésta organización invierta recursos para capacitación en temas de informática y gestión.

Dado su carácter de entes eminentemente técnicos, que profundizan el desarrollo de tareas de estudio e investigación, existe una dinámica labor al interior de las Comisiones Técnicas Especiales de la OLACEFS, La comisión Especial Revisora de la Carta Constitutiva y Reglamentos revisa y actualiza, la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente INTOSAI – OLACEF, desarrolla estudios vinculados a la auditoría del medio ambiente. El Comité de Capacitación Regional (CCR), promueve la formación y el mejoramiento de los recursos humanos de las EFS, en el marco de los objetivos de capacitación establecidos por la OLACEFS. La Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), se encarga de desarrollar estudios técnicos y ejecutar acciones específicas vinculadas a los asuntos de ética, probidad, transparencia y/o lucha contra la corrupción administrativa. “La Comisión Técnica Especial de Evaluación del Desempeño de las EFS e indicadores de Rendimiento (CEDEIR), implementan un sistema de evaluación de su desempeño, contando con indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo.”<sup>36</sup>

Igualmente, opera un plan estratégico que le permite enfocar su acción en torno a los fines estratégicos destinados al fortalecimiento de las instituciones que la

---

<sup>35</sup> *Ibíd*em

<sup>36</sup> *Ibíd*em

conforman, a través de mejoras sustantivas en los servicios que ofrece la Organización, fundamentalmente, de capacitación e investigación, promueve la generación de la doctrina de control gubernamental al nivel de los países de la región, lo que impacta directamente en las directrices implementadas para la aplicación de las auditorías, evaluación y control gubernamental en nuestro continente.

La OLACEFS, en congruencia con INTOSAI, se rige por los principios de igualdad jurídica de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que son miembros activos de la Organización, respeto a los ordenamientos legales de cada nación y a los postulados de Derecho Internacional, considerando la independencia y soberanía de cada país para tomar sus propias decisiones concernientes a su sistema de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos, así como el libre ingreso y retiro de sus miembros.

En su ámbito interno se conduce por un sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría y de respeto por el concepto de las minorías, la descentralización de actividades a través del funcionamiento de subsedes, la colaboración estrecha y permanente de la Organización y de sus miembros, la congregación entorno a la organización de los científicos y expertos en los ramos especializados del mismo, hacia los organismos universitarios y gremios profesionales, así como al espíritu de servicio público y prohibición de interferencias políticas de cualquier naturaleza.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI), por sus siglas en inglés, que actualmente agrupa a cuarenta y seis Instituciones Superiores de Control Externo del continente europeo, es uno de los grupos regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) que agrupa a las EFS de 186 países y tiene rango de organización colaboradora con las Naciones Unidas. Sus objetivos están plasmados en los Estatutos de la Organización, donde principalmente se promueve la cooperación profesional entre las EFS miembros, el intercambio de información y documentación, así como el estudio de la fiscalización pública,

buscando estimular la creación de cátedras universitarias en dicha materia y asegurar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública.

Para el cumplimiento de su función fiscalizadora en Europa, la EUROSAI desarrolla su actividad a través de sus órganos: el Congreso, el Comité Directivo y la Secretaria. Los cinco idiomas oficiales de trabajo de la Organización son el alemán, español, francés, inglés y ruso. La presidencia la ostenta el Presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa. El Comité Directivo está formado por trece miembros. Para asegurar la representación adecuada en el Comité Directivo se respetan tanto los criterios geográficos como los distintos sistemas de fiscalización de las finanzas públicas. Entre sus funciones figuran la de adoptar las decisiones necesarias para su adecuada operación y funcionamiento, conforme a las directrices establecidas por el Congreso. Ostenta, con carácter permanente, la Secretaria de la Organización el Tribunal de Cuentas de España, que es asimismo la sede de la Organización. En el Congreso celebrado en París en junio de 1999, EUROSAI creó un Grupo de Trabajo sobre auditoría del medio ambiente, que está presidido por la EFS de Polonia.

En seguimiento al esquema de la INTOSAI, el Comité Directivo de EUROSAI, reunido en Madrid el 16 de febrero de 2000, aprobó la creación de un Comité de Formación. Este comité se ocupa de todos los asuntos de formación de la organización, bajo la autoridad del Comité Directivo. En el V Congreso celebrado en Moscú en mayo de 2002, creó el Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Información. “En lo que es un claro ejemplo de globalización fiscalizadora EUROSAI mantiene una relación especialmente intensa con OLACEFS, fruto de ésta relación se han celebrado eventos relacionados con el intercambio de información, métodos y técnicas de fiscalización, es así que se crean las Jornadas Euro-Americanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores y los encuentros con la Organización Europea de Instituciones Regionales de Control Externo de las Finanzas Públicas (EURORAI), por sus siglas en inglés, así como Jornadas EUROSAI-EURORAI.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> EUROSAI, Información Institucional, en <http://www.eurosai.org>.

Conscientes de la herencia cultural común de los pueblos de Europa y convencidos de que para una ordenada administración pública es necesaria la existencia de una fiscalización eficaz, los representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados Europeos se reúnen periódicamente en el marco de los congresos de la INTOSAI para mejorar las relaciones entre los Estados de Europa en el campo de la fiscalización pública, mas allá de los diferentes sistemas políticos, económicos y sociales, se busca dar respuesta a la necesidad de colaboración que existe entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores con vistas a una mayor cooperación entre los Estados Europeos, con el fin de contribuir al acercamiento de los diferentes sistemas, procedimientos y métodos de revisión pública, y enriquecer la propia labor, mediante un mejor intercambio de experiencias entre dichas Instituciones, con el afán de contribuir con mayor intensidad, al logro de los objetivos de INTOSAI mediante la conjugación de la experiencia europea teniendo en cuenta los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

“La organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa tiene por objeto, en el ámbito de INTOSAI, promover el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre las Instituciones miembros de EUROSAI y los demás Grupos Regionales,”<sup>38</sup> mediante el intercambio de ideas y experiencias en el ámbito de la fiscalización de las finanzas públicas, manteniendo relaciones con instituciones nacionales e internacionales especializadas en los problemas que afectan a la fiscalización en materia de ingresos y gastos públicos, informar a todos los miembros de EUROSAI sobre las modificaciones que se produzcan en la legislación de cada Estado en materia de fiscalización, así como de la organización y funcionamiento de las respectivas entidades, ocupándose en todo momento de promover el estudio teórico y práctico de las materias y problemas relacionados con la fiscalización y disciplinas afines, colaborando en el intercambio de técnicas y enseñanzas que se consideren de interés, así como en el fomento de la organización de seminarios y cursos de perfeccionamiento para los funcionarios de las instituciones miembros de EUROSAI, y de las demás instituciones de INTOSAI.

---

<sup>38</sup> Estatutos de la Organización de Entidades de Fiscalización Superior de Europa, en <http://www.eurosai.org>.

“La formación académica y la actualización del proceso de fiscalización de los países europeos ha obligado a promover y facilitar el intercambio de información y documentación entre los miembros de EUROSAI, así como la difusión de publicaciones en materias propias de su competencia, estimular la creación de centros especializados, Institutos y cátedras universitarias en materia de fiscalización de los ingresos y gastos públicos, con el fin de asegurar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública y realizar todo lo conducente para la consecución de un mejor entendimiento de los problemas y materias relacionadas con la fiscalización.”<sup>39</sup>

Son Órganos de EUROSAI el Congreso, el Comité Directivo, y la Secretaría. Asimismo, podrán ser miembros de EUROSAI las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Control de los Estados de Europa, que sean miembros de INTOSAI, así como el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, aquellos que cumplan con los principios de igualdad, derecho a la libre incorporación y separación y que respeten el ordenamiento jurídico por el que se rige cada Entidad Fiscalizadora Superior. La admisión de una institución en calidad de miembro estará subordinada a la aceptación por su parte de los Estatutos y a la aprobación del Comité Directivo. La separación de EUROSAI se realiza mediante notificaciones a dicho comité.

En términos generales, todos los grupos de trabajo que conforman a INTOSAI operan de forma similar, aunque con algunos matices. Por ejemplo, la Organización de Entidades de Fiscalización de Asia (ASOSAI), por sus siglas en inglés, quien cuenta actualmente con 41 miembros, realiza intercambios de información con países miembros y no miembros, principalmente a través de seminarios y conferencias, promoviendo además de un desarrollo regional, la especialización de auditores que son los encargados de difundir las nuevas técnicas y tecnologías en materia de auditoría gubernamental.

En el caso de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Árabes (ARABOSAI), por sus siglas en inglés, además de promover la cooperación y el intercambio de información relacionada en la materia contribuye al fortalecimiento de la zona, toda

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

vez que los países que la integran son los mismos que conforman la liga árabe, unificando criterios en materia de financiamiento y gasto público. La Organización de Entidades Superiores del Pacífico Sur (ESPASAI), por sus siglas en inglés, enfatiza el crecimiento de la región a través de intercambios con instituciones educativas en materia de auditoría y vigilancia gubernamental, además de formar auditores, quienes a su vez van a conformar grupos de trabajo subregionales para la difusión y coordinación de las nuevas prácticas de fiscalización.

En todos los casos, lo que puede apreciarse es que en ellos priva la filosofía del intercambio de experiencias y conocimientos a través de una integración regional y multiregional, con el ánimo de sociabilizar y mantenerse actualizados en materia de fiscalización y vigilancia de sus respectivos gobiernos. Por otra parte también se observa que su organización interna se integra por un auditor general, nombrado por una asamblea o parlamento quien tiene el deber de velar por el cumplimiento de los Estatutos correspondientes, así mismo se encuentra la existencia de una secretaria general, la cual se encarga de la administración y planeación para dotar de vida orgánica a éstos grupos de trabajo.

El desarrollo propio de la organización mundial en materia de fiscalización y la dinámica de los grupos de trabajo que la integran, llevan en sí, la generación de nuevos métodos y mecanismos de revisión y vigilancia del presupuesto público, el constante intercambio de información, la actualización permanente y la enorme socialización de los procesos de revisión, implican la generación de nuevas formas para la fiscalización en todos sus niveles, lo cual en definitiva crea y promueve nuevas prácticas en la búsqueda de la transparencia gubernamental.

## CAPITULO II

### 2- EL EJERCICIO DE LA FISCALIZACIÓN NACIONAL Y LOS FACTORES QUE LA REGULAN

En el proceso de vigilancia del Gasto Público en México intervienen diversos factores, muchos de ellos tienen su base en la experiencia Internacional y otros más nacen de la propia dinámica interna. En este contexto, la revisión de la cuenta pública federal tiene elementos económicos, políticos y sociales que la definen y orientan, al mismo tiempo que los elementos teóricos del exterior le dan consistencia, coadyuvando ambos factores a su permanente evolución.

Ante la inevitable inclusión en la comunidad global, México se ha insertado en los diferentes procesos de organización internacional en materia de fiscalización, de ahí que la socialización en materia de revisión gubernamental le impacte directamente en su práctica fiscalizadora, un ejemplo de ello es el papel que desempeña el actual auditor de la federación como vicepresidente de la INTOSAI,<sup>40</sup> máximo órgano de fiscalización en el ámbito internacional, promoviendo un intercambio permanente de experiencias entre los países miembros, inmerso en este esquema global, nuestro país tiene que adaptarse bajo los esquemas mundiales a su realidad social y política.

De esta manera, tiene que hacer frente a elementos de carácter político, tales como partidos políticos, diputados y senadores, procesos y/o tiempos electorales, grupos de presión, burocracia gubernamental; así como a variables económicas, llámese presupuesto público, crisis económicas, políticas fiscales. Igualmente responde a factores sociales, entre los que están la corrupción, la transparencia y el derecho a la información, participación ciudadana, medios de comunicación, entre otros, elementos que habrán de influir necesariamente en una adecuada práctica de fiscalización.

---

<sup>40</sup> El pasado mes de octubre, se realizó el XVIII Congreso de la INTOSAI en Budapest, Hungría, fecha en la que la Auditoría Superior de la Federación asumió la Primer Vicepresidencia de la Organización con vigencia hasta el 2007, año en el que México, será sede del XIX Congreso, y ocupará la Presidencia mundial por el periodo 2007-2010.

Por otra parte, las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados (EFS) agrupados en la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), dan cuenta de una corriente de fiscalización apegada en lo general a las tendencias de INTOSAI, misma que habrá de generar mecanismos técnicos y filosóficos constantes en materia de vigilancia del Gasto Público, provocando una permanente socialización nacional de los diversos modelos de fiscalización estatales, esta organización funge como puente para hacer llegar el desarrollo internacional en la materia hacia los niveles locales de gobierno, promoviendo así la innovación de la revisión gubernamental a través de nuevas prácticas de fiscalización.

Igualmente, la dinámica independiente de las EFS genera procesos de auditoría particulares, que no por ello, son susceptibles de socializar, toda vez que en algunos casos los entornos socioeconómicos propios de una entidad son similares, además de generar un intercambio de ideas entre estos actores de la fiscalización nacional, mismo que hemos de abordar como paso intermedio necesario para la cabal comprensión del proceso de revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Los procesos de rendición de cuentas y las actividades de fiscalización superior están firmemente vinculados en el país a la historia de México prehispánico y colonial, y con una constante evolución en la vida independiente y soberana de la nación. Hace 180 años se promulgo la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y se dio forma y esencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo así que, “al nacer la Patria, nació también la Auditoría Superior de la Federación. La historia de la entidad de fiscalización superior forma parte del proyecto nacional, plasmado en las constituciones de 1824, 1857 y 1917.”<sup>41</sup> La Constitución General de la Republica de 1824, creo la obligación de los Poderes de la Unión de rendir cuentas de los recursos que manejan, y estableció como facultad del poder legislativo la fiscalización superior de los recursos públicos.

---

<sup>41</sup> C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, Discurso Conmemorativo de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, *Memoria, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, Cámara de Diputados, México, noviembre 2004.

La experiencia mexicana en materia de rendición de cuentas es centenaria, se remonta a la época de la colonia con la creación del Tribunal de Cuentas, encargado de fiscalizar la hacienda real en la nueva España y de revisar los gastos de las expediciones de España a la colonia. No obstante, “es en 1824 cuando se consolidan los esfuerzos institucionales para hacer de esta tarea práctica permanente, pues a través del acta constitutiva de la federación y posteriormente en la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, se confirmó la facultad del congreso para conocer anualmente las cuentas del gobierno y se sustituyó el Tribunal Mayor de Cuentas por una nueva figura de fiscalización, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, la cual examinaría las cuentas de la Hacienda y el Crédito Público”.<sup>42</sup>

En el país, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Preside la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), Organización autónoma que congrega a todas las entidades de fiscalización superior de los congresos de los Estados y del Distrito Federal. En la INTOSAI, forma parte del grupo global de trabajo integrado por las 16 economías más grandes del mundo y preside el comité de deuda pública desde el año de 1992.

La Auditoría Superior de la Federación está consciente del papel fundamental que le corresponde desempeñar,” como espejo y conciencia de la sociedad que hacen viable el mejoramiento del Estado, a través de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos de la democracia.”<sup>43</sup> La fiscalización superior debe corresponder a un ejercicio independiente, imparcial y objetivo, para bien de la democracia, esta debe estar fuera de la lucha partidista y no ser utilizada como arma de las contiendas políticas.

Adicionalmente, cabe destacar, la adhesión de México a los principios establecidos durante la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en 2003 en nuestro país, los cuales dan sustento y guía de acción a

---

<sup>42</sup> Dip. Salvador Sánchez Vázquez, presidente del Comisión de Vigilancia de la A.S.F. de la H. Cámara de Diputados, Discurso Conmemorativo de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, *Memoria, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, Cámara de Diputados, México, noviembre 2004.

<sup>43</sup> C.P.C. Arturo González de Aragón ,op.cit.

todos los gobiernos para cerrar el paso a este cáncer que corroe los valores fundamentales del hombre. Pero sobre todas las cosas, para inducir el cambio de la administración pública, resulta fundamental reforzar en los programas educativos de todos los niveles de gobierno, la enseñanza de los valores éticos y morales que constituyen, por si mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.”A mayor avance democrático, debiera responder mayor transparencia de los actos de gobierno. La impunidad es el detonador de las prácticas corruptas y de la visión patrimonialista de los cargos públicos.”<sup>44</sup>

En el combate a la corrupción la incorporación creciente de mecanismos de transparencia y rendición efectiva de cuentas, brinda aportes definitivos. Solo con órganos sólidos y eficientes de fiscalización es posible coadyuvar con una reforma estructural de la administración del sector público, demanda creciente de la sociedad.

La transparencia implica el favorecer la apertura de la información, asumiendo una actitud congruente y consistente, que debe ser consecuente, evitando siempre aquellas acciones que impidan la rendición de cuentas a la sociedad. Los requisitos fundamentales de un sistema integral de rendición de cuentas deben estar sustentados en la apertura de la información, en el respeto a las leyes y en las sanciones a las conductas indebidas. “Uno de los principios fundamentales de las democracias modernas es la rendición de cuentas y la transparencia de la información; su observancia permite elevar la credibilidad social y mejorar el desempeño de los gobiernos y sus instituciones.”<sup>45</sup>

Los órganos de fiscalización y control cumplen un papel relevante en el impulso a la eficiencia de las instituciones públicas al incidir en tres aspectos básicos de la actividad del sector gubernamental: vigilar que el gasto no solo se ejerza adecuadamente, si no que aplique según lo comprometido; asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito de servidores públicos o de particulares, esto es, inhibir actos de corrupción; incidir en la orientación de la inversión pública y del gasto público para que contribuyan al logro de propósitos

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> Dip. Salvador Sánchez Vázquez, *op.cit.*

nacionales: crecimiento económico, distribución mas equitativa de los bienes sociales y de los resultados del progreso, sobre todo a los que menos tienen.

Se ha avanzado en la instrumentación de la reforma del Estado, en la cual la rendición de cuentas de los entes públicos y privados que participan en el manejo y uso de dichos recursos constituyen un principio democrático, un elemento esencial en todo Estado de derecho. “En un escenario de debate, de necesidad de consensos y pluralidad política, buscamos fortalecer el ejercicio democrático de la nación. La generalidad de la revisión para hacer efectivo que el poder Ejecutivo, como el Poder Judicial, rindan cuentas al poder legislativo y éste a la sociedad es, sin duda alguna, un avance fundamental en el actual sistema de fiscalización del país.”<sup>46</sup>

Las entidades fiscalizadoras tienen como tarea esencial el control de la legalidad y regularidad de las operaciones, los cambios institucionales obligan a tener cada vez mas en cuenta los controles orientados hacia la rentabilidad, utilidad, economía y eficiencia de las operaciones del Estado, que no solo abarcan a cada operación, si no a la actividad de la administración en su conjunto, incluyendo organización, sistemas administrativos y efectos económicos y sociales, comprometidas con el objetivo de coadyuvar en la construcción de un sistema de fiscalización superior de excelencia, a la altura del esfuerzo social de México, que promueva y garantice el cumplimiento de los programas, la utilización eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y el fortalecimiento del principio indeclinable de la rendición de cuentas.

## **2.1- El entorno económico, político y social que condiciona la fiscalización gubernamental en México.**

Las reformas constitucionales en materia de fiscalización aprobadas en 1999 y la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 2000 marcan el inicio de un proceso tendiente a la modernización y fortalecimiento de los

---

<sup>46</sup> *Ibidem.*

mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas de los gobiernos en sus diferentes ámbitos de poder (federal, estatal y municipal).

Bajo este escenario, las reglas de la fiscalización tienden a adaptarse a un escenario de mayor transparencia y democracia, en donde la competencia política se convierte en el principal motor de las estrategias y las políticas públicas, surgiendo así uno de los principales retos que deben enfrentar tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo; es decir: sentar las bases para que las entidades que manejan recursos públicos informen a la sociedad sobre el origen y destino de los mismos.

Durante la última década, el sistema político mexicano se ha visto inmerso en un proceso democratizador, en el que tanto sus instituciones como sus procedimientos han sido envueltos en esquemas que buscan dar mayor transparencia a la gestión de los recursos públicos y establecer mecanismos más eficientes en la rendición de cuentas. Estos esquemas se han extendido hacia todas las ramas del quehacer político, incluyendo, desde luego, la forma de gobernar.

Tanto la transparencia como la rendición de cuentas se conciben como dos elementos necesarios para el buen funcionamiento de un sistema democrático. La primera contribuye a eliminar los canales factibles para que se suscite la corrupción, y la segunda evita que el manejo de los recursos difiera de lo programado y estipulado por la ley. Ambos elementos también contribuyen a propiciar una mayor competencia política en el desempeño de la gestión pública que resulta en un mayor beneficio social.

En este escenario, generar las condiciones para que el proceso de fiscalización sea más claro, transparente y, sobre todo, que represente un instrumento eficaz para que la sociedad pueda evaluar y sancionar el desempeño de sus gobernantes, se convierte en una de las principales funciones de los gobiernos democráticos. En este sentido, “la fiscalización externa de la administración pública es uno de los principales elementos que incentiva y/o presiona a los agentes políticos a mejorar su desempeño y buscar equilibrios eficientes que les

permitan maximizar tanto el bienestar social como la utilidad personal en el desarrollo de sus estrategias de gobierno.”<sup>47</sup>

Si bien el proceso de fiscalización forma parte de los elementos necesarios para el desarrollo y consolidación de la democracia en cualquier sistema político, también es importante que dichos elementos se hagan presentes al interior de su estructura y en el diseño de sus procedimientos, a fin de alcanzar su propia democratización; es decir, lograr que el proceso de fiscalización sirva realmente a los intereses del pueblo, y se sitúe siempre por encima de cualquier grupo de poder, sea éste político o económico. Los otros elementos que fomentaran el surgimiento de conductas democráticas al interior del proceso de fiscalización de la gestión pública se refiere a la transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y sanción.

El fin de la década de los noventa represento un parteaguas en la historia de la política de control y vigilancia del manejo de los recursos públicos a cargo del Poder Legislativo. No solo en el sentido de que el Congreso decide regresarle a las comisiones que lo conforman su papel de revisoras y evaluadoras de la administración pública, sino también en el sentido de reformar la Constitución a fin de crear una nueva entidad encargada de la fiscalización externa del manejo de los recursos públicos, y darle mayor autonomía y mayores facultades que la situarían como el órgano fiscalizador máximo de la Federación.

La importancia del surgimiento de un nuevo órgano superior de fiscalización de la Federación va más allá del cambio de una organización por otra: representó una gran oportunidad para la sociedad de conocer el desempeño de sus gobernantes y así, poder evaluarlos en las urnas. Asimismo, la oportunidad para promover el desarrollo de administraciones más eficientes y la posibilidad de mitigar el cáncer de la corrupción.

---

<sup>47</sup> Cinthya Rocha Santos y Liliana Samperio Martínez, “Análisis Comparativo del Marco Jurídico de la Fiscalización en el Ámbito Estatal, *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2003.

Si bien es cierto, que la función de fiscalización del Congreso no es consecuencia del proceso de democratización por el que atraviesa el sistema político mexicano, si es correcto decir que gracias a éste se ha dado un gran impulso al fortalecimiento de la función de vigilancia del Congreso, generando mayor transparencia en la gestión pública y promoviendo una mayor competencia entre los agentes políticos y los administradores públicos.

En este contexto y con el afán de romper con la tradición de gobernar bajo un lente opaco donde la gerencia pública dejó de serlo para convertirse en privada y donde la rendición de cuentas del gobierno al Congreso parecía ser solo un simple trámite, el Congreso aprobó la iniciativa de reformas constitucionales dirigidas a fortalecer y modernizar el esquema de fiscalización, el cual se concretó en 1999 y se fortaleció en 2000 con la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.<sup>48</sup>

Con estas reformas, la función de fiscalización a cargo del Poder Legislativo ha cobrado cada vez mayor importancia, y se ha vuelto un instrumento que no solo inyecta transparencia al proceso de rendición de cuentas de las entidades que manejan recursos públicos, sino que contribuye también a eliminar y desincentivar las conductas que promueven la corrupción. Por tal motivo, es importante conocer que es lo que está sucediendo en materia de fiscalización en los gobiernos y congresos estatales a fin de establecer el grado de avance en cada legislación en materia de vigilancia y rendición de cuentas en el manejo y administración de los recursos públicos.

Analizar el mecanismo de fiscalización del manejo de estos recursos desde una perspectiva constitucional es de gran interés, debido a que la Constitución es reconocida como la norma superior en cada entidad, es decir, lo que en ella se establezca se situará por encima de cualquier ley, decreto o programa. En este sentido, el hecho de que en la Constitución se contemplen, con cierta profundidad, las funciones y competencia del organismo encargado de la fiscalización, le da mayor fortaleza y sustento jurídico a dicho mecanismo. Asimismo, las reformas, modificaciones o adaptaciones que los congresos estatales hayan hecho a sus

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*

respectivas constituciones nos llevan a interpretar, en cierta forma, el grado de democratización que cada gobierno ha alcanzado.

La democratización interna de los mecanismos de fiscalización es una condición necesaria para lograr la eficiencia, eficacia y equilibrio económico en las políticas sociales, además de ser un elemento obligado para la lucha contra la corrupción y la promoción de la confianza de la sociedad respecto a las instituciones públicas.

Las funciones de fiscalización de los ingresos autorizados y el ejercicio del presupuesto de egresos aprobados, así como el control y evaluación de la administración pública en su papel de recaudadora y ejecutora del gasto público, son de vital importancia en las sociedades modernas de régimen democrático representativo, pues estas funciones constituyen un instrumento valioso que, en su caso, permite aprovechar internamente sus resultados por el gobierno, y constituyen una fuente de información capaz de hacer transparentes a la ciudadanía y a sus representantes políticos, la corrección legal, probidad, eficiencia, eficacia, equidad y economía con que se han recaudado y utilizado los recursos públicos autorizados en el ejercicio de la gestión pública, en función de los planes en que se expresan los proyectos y programas de gobierno, en concordancia con su marco normativo. Estos resultados de las funciones de fiscalización y control deberán constituir los objetivos políticos y administrativos que aporten racionalidad y sustento al debate nacional sobre estos importantes aspectos de la gestión pública.<sup>49</sup>

La trascendencia de esta función reclama para su eficaz funcionamiento, por un lado, que este depositada y ejercida, en la medida de lo posible, por un órgano ajeno a influencias externas que pudieran contaminar o desviar sus objetivos últimos, y por el otro, que dicho órgano incorpore en diferentes países las nuevas tendencias en la materia, privilegiando la eficiencia, eficacia y efectividad de sus tareas.

---

<sup>49</sup> Martha Apreza Reyes, "La auditoría Superior de la Federación: una mirada desde los Órganos Constitucionales Autónomos", *Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2004.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) fue erigida como un instrumento a través del cual se pretendía solucionar o por lo menos atenuar los problemas crecientes de corrupción, mismos que se reconocen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000: El objetivo era actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público, mediante la creación de instrumentos mas efectivos de comprobación y verificación del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno, así como un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

El órgano fiscalizador en funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda, contenía serias limitaciones entre las cuales se puede mencionar: la incapacidad jurídica para fincar directamente responsabilidades a los servidores públicos y aplicar sanciones como consecuencia de la revisión de la Cuenta Pública. Lo que significaba que si esta institución encontraba irregularidades a los sujetos responsables de las mismas, solo podía hacer uso de tres mecanismos para proceder: exigir la reposición de los fondos faltantes (que teniendo en cuenta el periodo de revisión de casi dos años, los responsables tenían mucho margen de maniobra para eludir sus consecuencias), turnar las irregularidades a la entonces Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para que ésta fincara responsabilidades o bien ejecutar una denuncia penal ante las autoridades competentes cuando se comprobase dolo. Esta Contaduría Mayor, tal como se lo dictaban los ordenamientos, tenía a su cargo el control posterior, limitándolo estrictamente a verificar si las dependencias y entidades contempladas en el presupuesto de egresos (de control presupuestal directo) habían realizado sus actividades en observancia de la Ley de Ingresos, los programas gubernamentales y diferentes ordenamientos legales que regulan tanto la operación como el ejercicio del gasto.

Aunado a estos problemas referentes a las restricciones que el propio marco jurídico imponía al órgano fiscalizador, se argumentaba que en nuestro país el Poder Legislativo había sido absorbido durante décadas por el Ejecutivo, debido a la existencia de un partido hegemónico cuyo absoluto dominio en el Congreso

nulificaba las tareas de supervisión y control, sujetándolo también a través de la asignación de su presupuesto

Es después de las elecciones del 6 de julio de 1997, cuando se habla de que ha llegado el momento de una verdadera autonomía de los órganos depositarios del poder público en México, al menos del Congreso de la Unión, en donde la división tripartita de éste poder pudiera ser una realidad palpable en la vida política de la nación. A partir de esta fecha la nueva integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estuvo conformada por una superioridad numérica de los diputados de lo que se ha llamado el bloque opositor, superando en número a los del partido oficial, abriendo con ello la posibilidad de erradicar esa complicidad del Poder Ejecutivo con el Legislativo.

Tiempos de cambio como estos fueron plasmados en las iniciativas de reforma constitucional y de Ley de Fiscalización Superior que las diferentes fuerzas políticas presentaron ante la Cámara de Diputados. En consecuencia, tales iniciativas coincidían en que el objetivo fundamental era el de fortalecer al Poder Legislativo Federal y al órgano encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos, aunque si bien es cierto, que los medios propuestos fueron distintos para lograrlo en cada una de ellas.

“Adicionalmente a la idea de fortalecer al Legislativo en materia de control de la gestión pública, la creación de la ASF respondió también a los esfuerzos, prevalecientes alrededor del mundo, por sacar a los mecanismos de control del letargo en que se encontraban, vinculándolos con la eficiencia y la eficacia y poniendo un mayor énfasis en los resultados.”<sup>50</sup> En efecto, el control de la legalidad se había vuelto lento y sus resultados poco alentadores, por lo cual se buscaron nuevas alternativas y se puso el acento en la eficiencia y eficacia de todo el proceso de gasto; esto es, no solo debía cumplirse de principio a fin con las normas, sino que debería darse cuenta del impacto de la erogación de los recursos públicos; del cumplimiento de objetivos y metas previamente diseñados.

---

<sup>50</sup> *Ibíd*em

En medio de este contexto, la discusión y aprobación de las iniciativas de reformas constitucional y de fiscalización superior de la federación derivaría en la creación de un nuevo órgano de fiscalización caracterizado por designar al titular de la entidad fiscalizadora con la aprobación de la mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados, donde la nueva entidad contara con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la Ley, así mismo Tendrá a su cargo la tarea de fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y aplicación de los fondos y recursos de la nación; así como el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, realizando con tal objeto, auditorías integrales, que incluyan la evaluación de resultado y el desempeño. Así también reduce el lapso de presentación del Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 18 a 12 meses, al modificar la fecha de presentación de dicho informe, la cual pasa del 10 de septiembre al 31 de marzo del año siguiente al de su elaboración.

Por otra parte consigue que se rindan informes por parte del ejecutivo y no solo la rendición de la Cuenta Pública. Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, rinden el informe sobre sus resultados físicos y financieros del periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio, a mas tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, con la finalidad de que se conozca el grado de cumplimiento de los objetivos proyectados. Con esto adquiere la facultad de llevar a cabo revisiones en el mismo año aparte de los informes semestrales. Se faculta a la entidad de fiscalización superior para fincar responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan y su ámbito de fiscalización ya no se limita solo a los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, a las entidades públicas y municipios que ejerzan este tipo de recursos públicos; sino que también se autoriza fiscalizar a cualquier persona física o moral, pública o privada que haya recaudado o ejercido recursos públicos de la federación.

Sin duda la creación de la nueva entidad de la fiscalización trajo consigo importantes avances en la materia, destacándose entre éstos la facultad de imponer sanciones directamente y la realización de auditorías de desempeño para evaluar el grado de eficiencia y eficacia con que se ejercieron los recursos del

erario federal. Sin embargo todavía persisten elementos que siguen representando un obstáculo para el buen desempeño de la institución. Entre ellos destacan por su importancia: la ausencia de autonomía plena y la falta de oportunidad en la realización de tareas de fiscalización.<sup>51</sup>

En el caso de la Auditoría Superior, el artículo 79 constitucional establece que ésta “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”.<sup>52</sup> Si embargo, al igual que la Contaduría Mayor de Hacienda, la Auditoría Superior, aun sigue recibiendo ordenes de la Cámara de Diputados (específicamente de la Comisión de Vigilancia) para la realización de auditorías que ellos consideran necesarias.

El nombramiento y, sobre todo, la remoción del titular de la ASF, es otro elemento que evidencia la frágil autonomía de la entidad fiscalizadora. Hasta ahora, la Cámara de Diputados sigue teniendo la facultad exclusiva de designar a la máxima autoridad de la institución, cuando en varios países también participa el Ejecutivo, u otros órganos como la Suprema Corte en el caso de Colombia, a través de propuestas que son ratificadas solo por el Senado o bien por el Congreso en su conjunto. Esto pone de manifiesto la necesidad de dar una esfera de protección jurídica especial al Auditor Superior, dando mayor certidumbre al procedimiento tanto para su designación como para su remoción.

Las ASF tampoco puede ejercer libremente su presupuesto, pues el artículo 74, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la ASF menciona que una de las atribuciones del Auditor Superior es el de “dar cuenta comprobada a la Cámara de la Aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión.”<sup>53</sup> Por lo tanto, es menester preguntarse si es suficiente garantizar la no interferencia hacia la ASF con respecto a las instituciones que fiscaliza, o si había que extender esta protección hacia cualquier influencia externa, especialmente la proveniente de los diferentes partidos que integran la Cámara de Diputados.

---

<sup>51</sup> Conforme lo establece la INTOSAI, en la Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de Fiscalización.

<sup>52</sup> Martha Apreza Reyes, op. cit.

<sup>53</sup> *Ibidem*

El problema real es que el órgano de fiscalización superior se encuentra supeditado al Legislativo, porque se ve afectado de igual forma por la existencia de mayorías favorables al gobierno como de minorías opositoras al mismo; es como si dependiera dicho órgano del propio poder ejecutivo, cuya gestión pública debería controlar e informar sobre ella. Si se observan las normas que rigen la actividad de las Cámaras representativas se puede “anticipar que los mecanismos de control parlamentario se han convertido, desde la perspectiva de la mayoría, en instrumentos que ésta utiliza para respaldar la orientación política gubernamental, fiscalizando el control que a su vez pretenda realizar la minoría, y desde la perspectiva de ésta minoría, en instrumentos de denuncia ante la opinión pública, de las consecuencias de esa orientación, con el objetivo de que dicha opinión pública y, en particular, el cuerpo electoral, opte por una nueva orientación política, como sería la ofrecida por una oposición minoritaria”.<sup>54</sup>

En América Latina, la Contraloría Chilena y la Colombiana constituyen dos casos dignos de revisarse y de tomar como ejemplo. Si bien es cierto que ambas instituciones poseen características similares, sin embargo, los mejores resultados en cuanto a niveles de corrupción se registran en Chile, siendo uno de los países menos corruptos de América Latina. En contraparte Colombia tiene un nivel en la materia comparable al de México. Situación que refleja por sí misma que la corrupción es un fenómeno multicasual, y que cualquier entidad fiscalizadora por sí misma no es suficiente para erradicar o disminuir los niveles de corrupción; debe revisarse el cómo y la eficacia del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos de cada país.

En algunos países, la facultad de nombrar al titular de la entidad fiscalizadora no recae exclusivamente en el Poder Legislativo. En dicho nombramiento también pueden participar proponiendo candidatos, ya sea el Ejecutivo como en la República de Chile u otras instancias como la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y el Consejo de Estado como sucede en Colombia. Poseen autonomía e independencia respecto de los poderes del Estado y ésta se materializa en los aspectos financieros y organizativos. Realizan control preventivo

---

<sup>54</sup> *Ibidem*

de los actos del gobierno de manera selectiva y estratégica; comprometiendo solo a aquellos actos que por su envergadura e importancia son estratégicos para el país. En Chile llevan a cabo el control de la legalidad de la gestión pública, pero además incluyen controles de eficiencia y eficacia basados en resultados derivados de la revisión a dicha gestión, como también ocurre en Colombia. Existe una clara diferenciación entre funciones propias de Contraloría y las de Tribunales de Cuentas. Por mandato constitucional se han asignado controles diferentes tanto al Legislativo como a la Contraloría; al primero corresponde exclusivamente el control político, así también se aprecia una mayor oportunidad en la entrega de los informes.

La conformación de entes desvinculados por completo de los poderes tradicionales del Estado no forma parte de nuestra tradición histórica; por el contrario México fue testigo durante todo el siglo XX de cómo se aglutino y amalgamo el poder en un solo centro: El Ejecutivo, el cual subsumía las funciones del Congreso, respaldado por una mayoría de legisladores alienados al partido en el poder, cumpliéndose solo formalmente la división de poderes formulada por Montesquieu.

Los intentos de reforma en materia de fiscalización superior han estado fuertemente orientados a revertir esta relación, es decir, se busca fortalecer al Poder Legislativo, de tal forma que realmente representara un contrapeso al Poder Ejecutivo. Ahora, la composición del poder en el Congreso ha cambiado radicalmente, lo que significa que el fortalecimiento del control externo no debe acotarse en el fortalecimiento del Legislativo; pues lo que se busca es evitar la concentración del mismo.

La existencia de los órganos constitucionales autónomos surge de la necesidad de controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos tienen, principalmente, los partidos políticos. Es decir, su ventaja radica en la necesidad de “despartidocratizar” el funcionamiento del Estado. Además, de convertirse en órganos técnicos de control con funciones específicas, lo que les permite funcionar con mayor rapidez.<sup>55</sup> Así pues, valdría la pena considerar la posibilidad de un

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

rediseño de la Auditoría Superior de la Federación; de inicio ésta tendría un mejor desempeño no adscribiéndose a ninguna esfera del poder, pero siempre sometida a las disposiciones constitucionales.

Ahora, más que nunca, los órganos de control requieren de fortalecimiento y de transformación. Los fenómenos de la ilegalidad y de la corrupción tiene que ver con muchos aspectos de nuestra vida, no solamente con el que se refiere a recursos públicos de naturaleza patrimonial o económica, pero es, sin duda, el ámbito público, uno de los rubros que con prioridad debe atenderse, si se estima que es dentro de la administración pública federal, por el numero de las personas que la integran y por la magnitud de los recursos públicos que recaudan, manejan, custodian, administran y aplican, donde existe el campo mas amplio para la ilegalidad y corrupción, por lo que se debe observar que es lo que ocurre con su sistema de control.

Las razones para dirigir la atención particularmente a la fiscalización y la transparencia de los partidos políticos son varias y todas de gran peso, tales como mejorar la credibilidad y la confianza en el sistema político electoral, evitar que el financiamiento se convierta en un trafico de influencias y corrupción, así como fomentar una verdadera competencias electoral en condiciones de equidad por encima de la influencia del dinero en las elecciones. Este sistema de fiscalización a los partidos y agrupaciones políticas trae consigo una historia que revela la importancia que han desempeñado las instituciones y las normas en materia electoral, así como los cambios conceptuales de los partidos políticos en la sociedad mexicana a través de distintas épocas.

La historia de la fiscalización a los partidos políticos se da a partir del año de 1997, es decir, que llevamos aproximadamente quince años de aplicación normativa efectiva en esta materia, misma que tiene su origen a partir de la reforma constitucional y legal de 1996 mediante la cual se creo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en el Instituto Federal Electoral (IFE) otorgándosele claras facultades para fiscalizar a los partidos y agrupaciones políticas, mismas que han sido confirmadas y en algunos casos ampliadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

federación (TEPJF). Como consecuencia de estos cambios normativos, los resultados en materia de fiscalización a las agrupaciones y partidos políticos han mejorado significativamente y en algunos casos han cobrado gran importancia a nivel nacional e internacional tal y como sucedió con los casos popularmente conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.<sup>56</sup>

Probablemente el desarrollo de temas como la transparencia y la rendición de cuentas en México produzca en la sociedad una mayor confianza en las instituciones, además de que garanticen reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder; tal y como en su momento la reforma electoral de 1996 significó un cambio radical en los procesos de fiscalización de los partidos políticos en México, producido en gran medida por el reclamo social y la necesidad política de legitimar el proceso electoral; actualmente, la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental <sup>57</sup> surge como resultado de las demandas por parte de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, de contar con una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental, así como de las expectativas de varios organismos internacionales, especialmente del Banco Mundial, para que México cuente con legislación en la materia, además de las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros quienes buscan mayor información sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno.

Actualmente contamos con una ley federal, doce leyes estatales y una para el Distrito Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Sobre el tema existen puntos de vista encontrados y todavía algunos sectores de la población se muestran desconfiados respecto de la cultura de la transparencia. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido un recorrido normativo bastante peculiar sobre el tema, pues en un principio sostuvo el criterio de que el derecho a la información es una garantía social,

---

<sup>56</sup> En el Pemexgate se abrió una investigación para aclarar el destino de recursos públicos de la paraestatal destinados presumiblemente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el caso de amigos de fox, se investigó la procedencia de recursos privados destinados ilegalmente a la campaña presidencial del entonces candidato a la presidencia Vicente Fox Quesada.

<sup>57</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002.

correlativa a la libertad de expresión y que consiste en que el Estado permita que, a través de diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos y de los ciudadanos.

La decisión del Tribunal Electoral de incluir, aunque sea de forma velada, a los partidos políticos entre los sujetos obligados a transparentar sus operaciones, tiene un referente claro en otras legislaciones, que han adoptado este tipo de figuras, bajo el argumento de que los partidos políticos manejan recursos públicos, y son entidades de interés público, por lo que debieran revelar todas sus operaciones. En Sinaloa, por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado incluye como sujetos obligados a los partidos políticos, y a las empresas privadas que ejerzan gasto público y actúen en auxilio de la autoridad. Sin embargo, a pesar de la loable intención que pudiera tener la sentencia dictada por el Tribunal Electoral, la forma e interpretación jurídica dada a ciertos conceptos deja varias dudas sobre los alcances del derecho a la información en materia político-electoral.

Actualmente los procedimientos de fiscalización a los partidos y agrupaciones políticas se sustentan en un sistema de presentación de informes financieros, en los que básicamente se revisa que los recursos ingresados por concepto de financiamiento privado, no exceda de los montos máximos que cada persona puede aportar, que no provengan de personas o entes que legalmente tienen prohibido realizar aportaciones, que no sobrepasen en conjunto los montos máximos globales que cada partido puede recibir, que se precise de forma clara el origen de cada aportación y que los recursos egresados no excedan los límites máximos o topes de campaña; no obstante que en años recientes el sistema de fiscalización a los partidos políticos ha arrojado un resultado positivo.

Sostener un sistema funcional de partidos políticos, una autoridad administrativa y una autoridad jurisdiccional en materia electoral cuesta mucho; estos son los costos de la democracia. Ahora bien, si los ciudadanos están pagando de sus impuestos, lo lógico y natural es que exijan transparencia y cuentas claras no solamente de las instituciones, sino también de sus integrantes. “Es precisamente en este aspecto en el que es preciso abundar, dado que los partidos políticos

desde la reforma constitucional de 1977 cuenta con el carácter de entidades de interés público. Sin embargo, esta característica se ha entendido exclusivamente como el medio para que el Estado pueda satisfacer los intereses políticos de los ciudadanos, que en consecuencia, se otorgue una serie de derechos y prerrogativas a los partidos políticos. Es tiempo de redefinir los alcances del concepto de entidades de interés público, y establecer responsabilidades claras para los integrantes de los partidos políticos, similares a las que tienen los funcionarios públicos, ya que ambos manejan instituciones que reciben recursos provenientes del erario público y que a su vez persiguen un fin o interés social, por lo que su administración debe ser vigilada.”<sup>58</sup>

El primer paso para lograr este fin es convertir a los partidos políticos en sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental e incluirlos en la revisión de la cuenta pública, revisando sus informes anuales y de campaña, así como los gastos por actividades específicas, independientemente de que el Instituto Federal Electoral los fiscalice. Finalmente la reforma constitucional y legal de 1996, confirmó más atribuciones a esta Comisión de Consejeros que cambió su nombre por Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, además de que todas las comisiones del Consejo General empiezan a tener un papel destacado en el escenario electoral, además de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Indudablemente este cambio normativo en materia de fiscalización en México obedece a una tendencia global y en nuestro caso, regional, ya que a lo largo de la década de 1980 se percibe una reintroducción de sistemas democráticos en América Latina que trae como consecuencia un mayor detalle en las leyes electorales y de partidos, de forma tal que los partidos queden legitimados como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica con funciones de carácter general e interés colectivo dentro de los sistemas democráticos establecidos.

---

<sup>58</sup> Francisco Marcos Zorrilla Mateos, "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas: prioridades en el sistema político electoral mexicano", *Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2004.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene apenas cuatro años de haber entrado en vigor en nuestro país, y ha producido cambios considerables en la forma en que la Administración Pública da a conocer la información gubernamental. El derecho de acceso a éste tipo de información puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley en una sociedad democrática.

La definición anterior comprende dos puntos esenciales que debieran tenerse presentes cuando hablamos de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental que en síntesis son el derecho individual para acceder a todo tipo de información, y el que los sujetos obligados no son únicamente las autoridades, sino también entidades, o incluso empresas privadas que ejercen gasto público. La racionalidad de estas características definitorias se encuentra básicamente en que como ciudadano de un Estado, el gobernado tiene derecho a informarse de lo que hace quien lo gobierna, y por otra parte, como ciudadano está obligado a pagar sus contribuciones, por lo que tienen derecho a conocer el destino que se le da al recurso público.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información tiene sus límites en la afectación de la intimidad de las personas, derechos a terceros, la seguridad nacional, el orden público y la confidencialidad de cierta información protegida por el secreto bancario, industrial, fiduciario y comercial, entre otros. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la información se encuentra vinculado con el derecho a conocer la verdad y esta protegido como una garantía individual en términos del artículo 97 de la Constitución.

En el criterio jurisprudencial anterior se advierten al menos dos conclusiones importantes: la primera se refiere al cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el artículo 6 de la Constitución, y ahora determina que la protección de tal derecho se encuentra vinculado con el artículo 97 constitucional.

Este cambio de criterio nos puede dar una idea clara de la importancia que ha tomado el tema de la transparencia en nuestro ordenamiento jurídico ya que la violación al derecho a la información protegido únicamente por el artículo 6 de la Constitución representaba una violación a las garantías individuales del sujeto. En cambio, ahora con el nuevo criterio de la Corte, la violación al derecho a la información puede dar lugar a una violación grave a las garantías individuales, previstas por el segundo párrafo del ya referido artículo 97 constitucional.

La segunda conclusión que deriva de este criterio es precisamente que una violación al derecho a la información produce como consecuencia una violación a las garantías del sujeto, por lo que habría que poner atención en este punto y definir si es una violación a una garantía político electoral, u otra distinta, para así determinar cual es el medio jurídico idóneo para proteger este derecho.

En este sentido, la idea que sostiene el Tribunal Electoral consiste en que, no obstante que los partidos políticos no son sujetos obligados por la Ley de Transparencia, el Estado debe transparentar la gestión de éstos, por lo que de forma directa se obliga al Instituto Federal Electoral a proporcionar la información que solicite el ciudadano referente a los partidos políticos, aun cuando esta dependencia no cuenta con tal información, y en forma indirecta se sujeta a los partidos políticos al cumplimiento de esta obligación, es importante considerar el papel tan destacado que juegan los partidos políticos a nivel mundial, lo cual tiene una razón lógica y fundamental en cualquier gobierno, y se resume en el reparto de poder al interior de un Estado.

Derivado de lo anterior, en todos los países del mundo existen ciertas prohibiciones respecto del financiamiento a los partidos políticos, ya que se reconocen los riesgos que se corren manteniendo una deficiente regulación y control. El resultado de estos dispositivos de control en materia de fiscalización a los partidos políticos ha demostrado lo que la teoría consideraba solamente posible, esto es, casos de corrupción en que los partidos políticos revelan una intrincada red de compromisos e intereses, además de pactos oscuros que inciden en las políticas de Estado llegando, incluso, a relacionarse con modalidades del crimen organizado como el narcotráfico.

“Los partidos políticos como entidades de interés público son entidades intermedias entre los ciudadanos y las instituciones; no forman parte de la administración pública, pero tampoco tiene la calidad de simples asociaciones civiles con fines políticos, en este sentido tienen una responsabilidad legal bien definida de promover y desarrollar sus idearios políticos e incentivar el desarrollo político del país; finalmente, tiene una responsabilidad administrativa que proviene de los recursos públicos que reciben y se traduce en la obligación de rendir cuentas, transparentar su gestión y administrar sus recursos en forma racional.”<sup>59</sup> Parece adecuado desarrollar un sistema que tenga estas características, ya que por una parte, la revisión a la gestión administrativa de los partidos políticos la podría realizar la Auditoría Superior de la Federación y por otra, la revisión a los informes anuales y de campaña, la haría como sucede de facto, el Instituto Federal Electoral, lo que aportaría un alto nivel de certeza sobre su fiscalización.

En este punto en particular, vale la pena hacer la siguiente reflexión: la revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación, que tiene a su cargo la fiscalización superior de dicha cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Este sistema podría denominarse convencionalmente como “de pinza”, y podría eficientar considerablemente los procesos de fiscalización, ya que las actuales limitaciones que enfrenta el IFE en cuanto a la fiscalización contable de los partidos políticos se puede resolver con la ayuda de la Auditoría Superior de la Federación, ya que ésta fiscaliza estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos a través de la Cuenta Pública.

El planteamiento propuesto es mejorar el sistema de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, ya que en otras países existen esquemas similares en los que se asigna la competencia fiscalizadora a otro órgano de Estado, distinto del Órgano Electoral, como es el caso de Nicaragua en que la competencia fiscalizadora recae en la Contraloría General de la Nación;

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*

España, en donde el órgano que fiscaliza las finanzas de los partidos es el Tribunal de Cuentas; Estados Unidos de América, en donde el órgano fiscalizador de las finanzas de los partidos es una entidad dependiente del poder ejecutivo, la Comisión Federal Electoral.

Finalmente, respecto al origen de financiamiento de los partidos políticos, en México los partidos reciben recursos por parte del Estado y de particulares por lo que resulta válido preguntarse si la autoridad fiscalizadora solamente podrá conocer del financiamiento público, y no así del privado, ya que éste lo obtuvo el partido de otras fuentes distintas a las del Estado. De hecho las formas de organización, contabilidad y administración de los partidos políticos, especialmente los de carácter nacional, nos lleva al convencimiento de que la fiscalización de los ingresos y egresos de los fondos que reciben por concepto de financiamiento público no se pueden llevar a cabo de manera veraz, objetiva y con eficacia, sino mediante el acceso a la información de la totalidad de sus recursos financieros, y la fiscalización de su origen, manejo, custodia y destino.

La fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas son los pilares fundamentales que sustentan un Estado de derecho, ya que generan en la sociedad la suficiente confianza en las instituciones, y en los procesos que se llevan a cabo al interior de éstas. Como sociedad democrática debemos tomar conciencia de los intereses económicos que se involucran en la política, y que degeneran en corrupción, y en subordinación de los partidos y las leyes a intereses desconocidos, tenemos la responsabilidad de exigir reglas adecuadas para lograr tal fin, y evitar que la corrupción y el caos rijan sobre las normas y el compromiso ético, que tenemos todos como ciudadanos de este país.

De un funcionario público responsable se espera no solo que actúe conforme a la ley, sino que responda por los resultados de su gestión, se espera además, que se haga cargo de las circunstancias extraordinarias como es un desastre económico o natural, pues esta en su poder enfrentar la crisis al poseer los medios públicos para impedir un mayor daño a la sociedad. En opinión de Andreas Schedler, una definición mínima de rendición de cuentas tendría que contemplar la obligación de la autoridad de informar y justificar sus actos como condición necesaria para

evaluar su gestión, así como el sometimiento a sanciones por abusos de poder.<sup>60</sup> De forma similar, O'Donnell advierte que para hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal, a través del equilibrio de poderes, deben existir agencias de gobiernos autónomas con la capacidad de imponer sanciones por las conductas incorrectas o ilegales.<sup>61</sup> Al parecer, uno de los elementos centrales de las diferentes nociones sobre rendición de cuentas es la importancia de la imposición de sanciones.

El congreso dispone de mecanismos de control como la aprobación del presupuesto público, las comisiones de investigación, la fiscalización del gasto y en general la función de legislar los contenidos y procedimientos a los que debe sujetarse la burocracia en la aplicación de las políticas públicas. Empero las facultades de supervisión del Congreso son menos efectivas cuando los legisladores cuentan solo con un reducido esquema de sanciones, Además la calidad y frecuencia de la fiscalización depende en gran medida de los intereses políticos de los diputados, de los recursos materiales y humanos a su disposición y de la fuerza relativa de la oposición. En México, la no reelección inmediata y la debilidad del sistema, son factores que afectan la profesionalización y por tanto la supervisión legislativa.

El presidente no enfrenta menos dificultades que el congreso para vigilar a la burocracia. Además de los registros patrimoniales y controles administrativos, los gobernantes se han servido de dos estrategias; incrementar el personal de confianza y transformar el sistema de selección y nombramientos de burócratas. El problema consiste en que un estricto control jerárquico promueve la irresponsabilidad, llevando al despropósito de identificar al Presidente como responsable último de la administración, pero únicamente a través del proceso electoral y en contadas ocasiones al juicio político. Y a pesar de la opinión de que una adecuada rendición de cuentas debe hacer responder a los gobernantes por las consecuencias políticas y no solo por las consecuencias legales de su

---

<sup>60</sup>Antonio Xavier López Adame, "Burocracia y rendición de cuentas: un ensayo en torno a la responsabilidad", *Cuarto Certamen Nacional Sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2004.

<sup>60</sup> *Ibíd.*

comportamiento, los intentos alrededor del mundo por responsabilizar políticamente a los gobernantes han sido descalificados como “pretensiones de “judicializar la política” o de “politizar la justicia”.<sup>62</sup> Es decir para los políticos, solo las elecciones y la opinión pública son tribunales competentes.

Para controlar el poder hay que dividirlo. Al menos en ello coinciden las tradiciones demócrata, republicana y federal que caracterizan nuestra forma de gobierno. La división del poder en México, es sin lugar a dudas un resultado de la transición democrática. Una vez que la oposición tuvo acceso al poder se presentó el primer gobierno dividido en un Estado de la Federación. De manera similar, en el plano federal y a consecuencia de las elecciones de 1997, se resquebrajó el sistema de partido dominante y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no alcanzó por primera vez la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados. Con un mayor equilibrio de poderes se esperaba que comenzaran a operar los controles constitucionales del poder público, dando lugar a una administración honesta de los recursos y a una mayor eficacia en la conducción del gobierno. Dichas expectativas encontraron la cúspide en el año 2000 con la alternancia del partido en el poder. Una administración pública encabezada por otro partido abrió serias expectativas para “limpiar la casa” y renovar los bienes y servicios públicos.

“A más de tres años del nuevo gobierno, el 78% de los mexicanos creen que existe mayor corrupción en el gobierno actual, o la misma que la que había antes de la alternancia. Es factible que un asunto como la corrupción burocrática este relacionado con la división y la competencia por el poder, pero solo a través del perfeccionamiento de las instituciones que regulan la burocracia; es decir, la pluralidad democrática añade valor cuando se diseñan nuevos mecanismos de rendición de cuentas.”<sup>63</sup>

Lo que ha traído consigo la división del poder es justamente la aplicación y mejora de mecanismos de control, mas necesarios ahí donde la economía y el presupuesto del gobierno son mas grandes. Así por ejemplo, desde 1997 el Congreso realiza modificaciones sustantivas al Presupuesto Público, se fortaleció

---

<sup>62</sup> *Ibidem*

<sup>63</sup> *Ibidem*

el poder fiscalizador del Legislativo con la Creación de la Auditoría Superior de la Federación, y se favoreció la transparencia con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.<sup>64</sup>

A pesar de estos avances, surge la duda de cuanto tiempo se debe esperar para que comiencen a funcionar los nuevos mecanismos de control, considerando que a causa de la corrupción el país deja de percibir por lo menos 6 mil 500 millones de dólares anuales de inversión extranjera directa. Se calcula, además, que en el año 2003 los ciudadanos erogaron más de 10 mil 600 millones de pesos en pago de mordidas, 107 pesos promedio por cada hogar mexicano, equivalente al 30% del ingreso de los hogares que sobreviven con un salario mínimo mensual.<sup>65</sup>

Por otra parte, este fenómeno comienza a permear en el ámbito económico, directamente en los sectores base de la cadena productiva nacional, a grado tal que el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) reveló que para favorecer sus intereses, empresarios e industriales gastaron 52 mil millones de pesos en sobornos a legisladores y funcionarios para influir en los contenidos de nuevas leyes, regulaciones, políticas públicas y agilizar trámites burocráticos durante 2004.<sup>66</sup> Es decir, destinan aproximadamente el 6% de sus ganancias al pago de sobornos a servidores públicos.

En este sentido, podemos afirmar que el impulso y promoción de una cultura de transparencia se hace más que necesaria urgente, toda vez que al poner en riesgo las estructuras económicas de una nación, ésta tiende irremediablemente al desorden, el cual puede alcanzar desde la operatividad ilegal cotidiana hasta una evasión fiscal aguda. De ahí la importancia de que las prácticas de fiscalización lleguen hasta terrenos ahora prohibidos como lo son los partidos políticos y el sistema de impartición de justicia, tal circunstancia es una exigencia social que no puede esperar.

---

<sup>64</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue reformada el 11 de Mayo de 2004.

<sup>65</sup> Antonio Xavier López Adame, op.cit.

<sup>66</sup> Raúl Castro, "Sobornos por 52 mil mdp. a legisladores y funcionarios", *Diario Milenio*, México, 18 de Agosto del 2005, pp1

Al año, 20% de las empresas mexicanas pagan o erogaron recursos extraoficiales hasta por 40,000 millones de pesos para operar sus negocios, y de esa cantidad, 12,000 millones se destinan a legisladores y políticos, con ello compran trámites y apoyos de gobernantes, burócratas, jueces, diputados y senadores, según confirma el estudio sobre la gobernabilidad en el desarrollo empresarial de este año, dichas irregularidades se presentan principalmente en los Estados de Guerrero, Baja California, D.F., Nayarit y Morelos.<sup>67</sup>

El problema estriba esencialmente en que la cadena de control indirecto es poco efectiva precisamente porque no basta para garantizar la responsabilidad burocrática. Para ello es necesario perfeccionar el sistema de responsabilidades, con objeto de que los premios y castigos no dejen impunes los abusos, pero generen también conductas ejemplares de los funcionarios. Revisar el sistema de responsabilidades supone rediseñar los incentivos de los servidores públicos, renovar los criterios de fiscalización y definir como deben repartirse las responsabilidades por las conductas ilegales y los resultados de la gestión, ya que hasta el momento el número de auditorías, denuncias penales y sanciones administrativas no parecen haber contenido la corrupción, ni haber mejorado el desempeño del gobierno. La percepción de impunidad ha llevado a que la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, a tan solo 10 meses de haber comenzado sus trabajos, recibiera 39 solicitudes de juicio político en contra de funcionarios electos y funcionarios federales que gozan del fuero constitucional, que se agregan a las 36 solicitudes pendientes de resolver en las legislaturas anteriores.

El término responsabilidad es reciente y aparece por primera vez en inglés, en “el Federalista” de Jay, Madison y Hamilton y en francés en 1787. Su significado original es eminentemente político, pues se utiliza asociada a expresiones tales como responsabilidad del gobierno o gobierno responsable, caracterizado así a los nacientes gobiernos constitucionales posteriores a la revolución francesa y de las colonias norteamericanas, sujetos al control de los ciudadanos a diferencia de los Estados absolutos.<sup>68</sup> La idea de responsabilidad está ligada a conceptos tales como imputabilidad y obligación, ya que responsabilizar implica atribuir la autoría

---

<sup>67</sup> Salvador Macías, “Pagan Sobornos el 20% de las empresas en México”, EL economista, México, 18 de Agosto del 2005, pp1.

<sup>68</sup> Antonio Xavier López Adame, op.cit.

de una consecuencia a un agente, de acuerdo a la existencia previa de un deber jurídico o moral.

“La responsabilidad requiere de un agente o sujeto al que le puedan ser imputadas o atribuibles las consecuencias de una determinada decisión, acción u omisión. Dicho agente debe tener libertad y poder para actuar, a fin de que pueda hacerse cargo de las consecuencias. Existe responsabilidad, incluso cuando no media intención o responsabilidad moral alguna, pues lo que se juzga es el nexo de causalidad entre la acción imprudente o inocente y el daño causado.”<sup>69</sup>

Los políticos son responsables de representarnos y de tomar decisiones colectivas, es decir, poseen poder y libertad para actuar. En cambio a los servidores públicos no se les reconoce una responsabilidad equivalente. Durante décadas los estudios de administración pública afirmaron que la administración y la política podían separarse; los burócratas solo obedecen las órdenes del superior jerárquico; y que el objetivo último que debe perseguir la administración pública es la eficiencia. “Un estudio comparado en siete democracias occidentales, demostró que políticos y burócratas comparten prácticamente los mismos roles o funciones sociales, como diseñadores de políticas o mediadores de conflictos, diferenciándose únicamente en que los políticos muestran mayor atención a las demandas de grupos de interés, en tanto que los burócratas se distinguen por sus habilidades técnicas.”<sup>70</sup> Además, el hecho de que los burócratas posean dichas habilidades técnicas y la experiencia, conduce a un problema de información asimétrica cuando los políticos les encargan el cumplimiento de determinadas tareas en su nombre. Lo cierto es que ni en las organizaciones jerárquicas mas estrictas como es el fuero militar, la responsabilidad individual por actos criminales o contrarios al bien público es exculpada por el hecho de haber seguido ordenes superiores.

Otro inconveniente consiste en que los esquemas de responsabilidad están diseñados para sancionar fundamentalmente a los individuos que ejecutan la acción, pero no para quienes ordenan el acto. La opinión popular es precisamente

---

<sup>69</sup> *Ibidem*

<sup>70</sup> *Ibidem*

la contraria, que la burocracia representa la ineficiencia más absoluta, particularmente cuando se le compara con organizaciones del sector privado. Desde luego, el que un gobierno reduzca costos de operación y obtenga mejores resultados con el mismo presupuesto, más eficiente en el gasto, siempre será benéfico. Es evidente, también, que no será a través de la cultura de la eficiencia o de la estricta obediencia como se habrá de garantizar la responsabilidad burocrática. Bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, el debate en torno a la corrupción tenía como punto de referencia el concepto de renovación moral y la creación de toda clase de sanciones legales por las conductas abusivas de los funcionarios; igualmente, con el arribo de Vicente Fox al poder, comenzaron a redactarse todo tipo de códigos y cursos de capacitación ética. Desafortunadamente, las cruzadas moralizantes ponen demasiada atención en los principios que deben guiar la acción de los funcionarios, demostrando ser del todo insuficientes para asegurar la responsabilidad y la solución de los dilemas éticos que enfrenta el servidor público en el cumplimiento de sus obligaciones.

En México, el debate sobre la responsabilidad burocrática ha sido dominado por juristas. Sus trabajos comprenden una amplísima bibliografía que va desde el estudio de los más antiguos antecedentes de sanciones a oficiales prehispánicos y virreinales, los instrumentos legales que regulan la administración pública, la importante reforma de 1983 que creó la Ley Federal de Responsabilidades y el título décimo del Código Penal Federal sobre los delitos cometidos por servidores públicos, hasta las modificaciones legales posteriores. Una característica habitual de esta legislación de responsabilidades es su pretensión moralizante, es decir, tratar de guiar la conducta de funcionarios, codificándolos y castigando sus acciones de acuerdo con principios generales como la honestidad o la imparcialidad.

Lo que debe tomarse en cuenta es que más allá de la ley, la tarea de gobernar exige el deber de hacerse cargo, es decir, responsabilizarse ante las contingencias o circunstancias imprevistas para proteger el bienestar y los derechos ciudadanos, aun cuando dichas obligaciones no se encuentren instituidas de manera específica en alguna legislación. Desde esta perspectiva, la responsabilidad estaría asociada no con valores democráticos o liberales, sino

más bien con una tradición republicana que postula como el objetivo último de la organización política, la generación de ciudadanos virtuosos.

Los caminos más comunes que han seguido aquellos preocupados por inculcar el sentido de la responsabilidad a los burócratas son: La elaboración de códigos de conducta y la capacitación ética de los servidores públicos; estrategias relacionadas con la llamada nueva gestión pública o administración gerencial, que postulan transformar el clima de la organización ejerciendo un mayor liderazgo. Podría seguirse incrementando indefinidamente el número de obligaciones legales y códigos de ética de los servidores públicos, cuando en realidad todas las obligaciones de gobierno pueden reducirse solamente a una: Actuar en función del interés público, que exige a toda autoridad justificar sus actos.

Hay quienes defienden un valor dominante como criterio último del bien público, llámese justicia o dignidad humana, enfatizando la observancia de un procedimiento democrático para la toma de decisiones; es decir acceso a la información y consultas públicas; y otros que se preocupan por la afectividad de los programas de gobierno vía cálculos de costo-beneficio, aun cuando no siempre sea posible anticipar los efectos posteriores de una política pública. El conflicto entre principios y fines es el dilema principal de la ética política. John Burke establece dos de sus principios de responsabilidad burocrática:<sup>71</sup> La responsabilidad por el diseño de las políticas públicas, basado en valores democráticos, y la responsabilidad por la implementación de las políticas, que busca obtener buenos resultados.

La eficiencia puede no ser un valor, por lo que no podemos prescindir de principios que orienten la acción de los funcionarios. Esta situación está relacionada con las propuestas para transparentar el presupuesto público, estableciendo no solo metas de gasto sino objetivos de políticas públicas basados en indicadores que midan el beneficio social alcanzado. Es importante establecer los objetivos de ciertas políticas públicas estratégicas de manera precisa, para lograr que la responsabilidad política de la gestión se haga manifiesta y se comparta entre quien aprueba el presupuesto, el Congreso y quien lo ejerce, la burocracia. La

---

<sup>71</sup> Ibidem

rendición de cuentas burocrática debe lograrse mediante una adecuada evolución del desempeño y a través de una efectiva atribución de responsabilidades.

El Plan Nacional de Desarrollo carece de metas sexenales y evita mencionar a los responsables de alcanzarlas. En consecuencia, el desempeño se mide solamente con base en la cantidad de programas, proyectos o actividades que se llevan a cabo. Peor es el caso de los gobiernos locales, que en ocasiones no cuentan con legislaciones o criterios claros de asignación de recursos a municipios, ni sobre el control del gasto o la deuda pública. Hay falta de responsabilidad cuando la imprecisión de las metas, impide juzgar el desempeño burocrático de acuerdo con los resultados obtenidos.

Se corre el riesgo de que las diferentes agencias de la administración pública se impongan metas y evaluaciones del desempeño generosas, con el fin de asegurar su fácil cumplimiento. Es necesario que una autoridad distinta establezca las grandes metas y criterios de evaluación de las políticas públicas de acuerdo con una ética deliberativa de la responsabilidad. Así sería posible juzgar la conveniencia de incrementar o reducir el presupuesto a determinada agencia de gobierno.

El problema es que la intervención de varios actores en los procesos administrativos crea dificultad para determinar quien es finalmente responsable por la conducta de toda una organización, ya que siempre son numerosos los funcionarios que intervienen en la toma de decisiones. No siempre es factible que los indicadores de desempeño individual guarden relación directa con el cumplimiento de metas de un programa de gobierno. La dificultad para atribuir la culpabilidad a una sola persona por ilícitos, daños a terceros o por las consecuencias de una política pública de una o varias oficinas, parte del hecho de que nuestro sistema legal tiende a reconocer únicamente responsabilidades individuales, situación que culmina muchas veces en impunidad.

La responsabilidad corporativa es un modelo de responsabilidad donde el Estado responde por la conducta de sus funcionarios.<sup>72</sup> Tiene la ventaja de que no es

---

<sup>72</sup> *Ibidem.*

necesario buscar ni tener que probar la culpabilidad de alguna persona dentro de la organización, pero la desventaja es que permite la irresponsabilidad individual. A pesar de ello, el Estado mexicano solo reconoce responsabilidad cuando un funcionario federal no puede reparar con sus propios bienes el daño causado.

Por otra parte, la responsabilidad jerárquica es aquella donde la administración pública favorece una estructura que otorga poder discrecional de mando y decisión a los superiores jerárquicos.<sup>73</sup> A pesar de ello no se atribuyen responsabilidades a los mandos superiores por los errores, ilícitos o resultados deficientes de las oficinas que tienen bajo su mando. La responsabilidad jerárquica supone una labor preventiva y de vigilancias de los subordinados, que tome en consideración las consecuencias de cualquier acción o decisión.

En la responsabilidad colectiva por su parte, son responsables colectivamente los funcionarios que participaron de alguna decisión o en su implementación. La ventaja de la responsabilidad colectiva consiste en que no requiere costosos procedimientos de fiscalización para identificar una relación causa-efecto entre el hecho juzgado y determinado individuo, sobre todo cuando resulta imposible determinar el grado de participación individual o cuando se evalúan en conjunto los resultados de toda una política pública.

Lo relevante es ampliar dichos mecanismos legales y políticos para impedir la irresponsabilidad y el cinismo. Es preciso, por ello, hacer un esfuerzo por deliberar políticamente y acordar las principales metas que debe cumplir cada nivel de gobierno con el gasto asignado y responsabilizar en consecuencia a los funcionarios por los resultados de su gestión; de lo contrario perdurara el desprestigio y la desconfianza ciudadana a las instituciones públicas.

Hoy, los Servidores Públicos deben responder ante las instancias a que están obligados con motivo de su empleo, cargo o comisión, sean éstos los organismos de protección de derechos humanos, los contralores, los jueces o el Congreso, bajo un sistema de gobierno que favorece el establecimiento de pesos y contrapesos, más que una división funcional de poderes.

---

<sup>73</sup> *Ibidem.*

Esto implica que los ciudadanos deben tomar la parte de responsabilidad que les compete, no solo votando sino exigiendo y haciendo valer sus derechos y aun mas allá. No debemos pasar por alto que cuanto mas responsabilidad le atribuyamos al gobernante, menor responsabilidad nos reconocemos como ciudadanos. Lo cierto es que la responsabilidad de graves problemáticas sociales como es el deterioro del medio ambiente y el respeto por la vida, le compete a cada ser humano sin distinción de roles sociales o cargos públicos. En estas circunstancias, somos responsables de los principios que guían y los fines que persigue nuestro gobierno.

## **2.2- La organización nacional de fiscalización como ejercicio que promueve mejores prácticas de revisión gubernamental.**

La necesidad de instituir en el país una verdadera cultura de rendición de cuentas entre los funcionarios encargados de administrar los recursos públicos pasa necesariamente por la profesionalización y mejora continua de los organismos estatales y federales encargados de su fiscalización. Asimismo, la experiencia nos muestra que la difusión de los conocimientos en el seno de organismos que agrupan entidades de esta naturaleza es total para la consecución de estándares elevados en el desempeño de sus funciones de auditoría. Es por ello que se hace necesario el funcionamiento de Organismos de Fiscalización Superior que den coordinación y rumbo a tan importante tarea en los diferentes Estados de la República.

En México la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.(ASOFIS), constituye una valiosa instancia de intercambio de información entre las diversas entidades estatales de fiscalización superior, a través de sus asambleas periódicas y del trabajo de sus diversas vicepresidencias, se ha mostrado como un organismo dinámico y activo en cuanto a la creación y diseminación de conocimientos especializados en materia de fiscalización de recursos públicos. Ofrece a la ciudadanía un servicio de auditoría eficaz, eficiente y en continua mejora, a fin de promover la transparencia en el uso

de dichos recursos, lo que se traduce en un beneficio tangible para la sociedad y en un mayor desarrollo social y económico.

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), es una Organización autónoma, apolítica, independiente y de apoyo técnico, formada por los Organismos Superiores de Fiscalización mexicanos, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establece su estatuto, que tiene como principal misión el intercambio y difusión de las diferentes experiencias de la fiscalización nacional.<sup>74</sup>

Entre sus principales objetivos se encuentran, el de orientar y fundamentar las acciones de fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros, así como a los principios rectores de fiscalización, legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; Promueve el mejoramiento administrativo y técnico de sus integrantes, así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que prestan sus servicios en los estados miembros. Una de sus labores fundamentales es unir a los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, difundiendo y fomentando la cultura de la fiscalización superior en nuestro país.

Así mismo, fomenta el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de fiscalización, apoya los trabajos de los asociados y promueve actividades de estudio y capacitación, así como temas afines a la fiscalización superior y control gubernamental; tales como la celebración de toda clase de conferencias, mesas de trabajo, paneles, reuniones de intercambio de experiencias entre los propios miembros de la asociación y con otras instituciones de índole nacional y extranjera. Con la idea de contribuir al desarrollo permanente de la cultura de la fiscalización y la rendición de cuentas se aboca a publicar libros, revistas, folletos y artículos sobre aquellos temas de interés social y de trascendencia para la comunidad fiscalizadora.

---

<sup>74</sup>Mauricio Romo Flores, "Manual de Inducción", *Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.(ASOFIS)*, Vicepresidencia de difusión 2004-2006, México.

Este organismo se rige en la igualdad de derechos y obligaciones de los organismos superiores de fiscalización que la integran, bajo un respeto absoluto a los ordenamientos legales de la Federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, que forman parte de ésta, así como a la independencia y la soberanía de todos ellos para tomar sus propias decisiones en materia de fiscalización del manejo de recursos públicos. Con una cultura incluyente acata el sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría, y respecto a quienes disientan, en estrecha y permanente colaboración entre sus miembros. “Con un espíritu de servicio público fomenta la proscripción de interferencias políticas de cualquier naturaleza; complementando su acción con la vigilancia de la legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la actividad financiera y programática gubernamental.” <sup>75</sup>

En el desarrollo del papel histórico que le toca desempeñar ASOFIS cumple con diversas funciones en el mejoramiento de las prácticas de fiscalización gubernamental, entre éstas destacan la de aportar elementos y proponer la adopción de nuevos criterios, métodos y procedimientos para mejorar la fiscalización superior, servir de enlace y establecer lineamientos de coordinación, colaboración y apoyo recíproco entre los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental que la integran; promover el intercambio de experiencias técnicas y administrativas derivadas de las revisiones y auditorías que practican sus miembros.

Es también tarea sustantiva de dicho organismo el promover y editar publicaciones relativas al control y fiscalización del manejo de recursos públicos, estudiar las áreas prioritarias que demanden el mejoramiento y desarrollo de la fiscalización superior, analizando los sistemas en la materia adoptados por otras instituciones nacionales o extranjeras. Con el fin de estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior y sugerir, en su caso, las modificaciones tendientes a su perfección. De esta manera aporta elementos para la unificación del marco jurídico dentro del cual se desenvuelven los organismos miembros de la asociación, a través de otorgar asesoría técnica a sus miembros.

---

<sup>75</sup> *Ibíd*em

Con el fin de contribuir a la unificación de criterios en materia de fiscalización, ASOFIS se coordina con instituciones de educación superior, asociaciones profesionales, así como otras instituciones de interés para la fiscalización superior y control gubernamental. Al mismo tiempo que difunde y promueve los principios y valores éticos que rigen las actividades de fiscalización, es el conducto para gestionar ante las instancias competentes, los apoyos necesarios para el fortalecimiento de sus asociados.

Su organización interna depende principalmente de la Asamblea General, la cual es el órgano supremo de la asociación, se conforma anualmente y está integrada por todos los miembros de ASOFIS; puede acordar, ratificar y revocar todos los actos y operaciones de ésta, y sus resoluciones son cumplidas por sus integrantes. Su Consejo Directivo está integrado por el Presidente de la ASOFIS, cargo que invariablemente recaerá en el titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; además de que se complementa por ocho vicepresidentes, un secretario y un tesorero con sus respectivos suplentes, elegidos en sesión de la Asamblea General, quienes desempeñaran el cargo dos años, no pudiendo ser reelectos en el mismo para el periodo inmediato siguiente. Aquellos suplentes que se desempeñen como propietarios por un periodo no mayor a doce meses podrán ser electos en el mismo cargo para el periodo inmediato siguiente. El consejo directivo se reúne por lo menos dos veces al año o con mayor frecuencia si así lo determinan sus integrantes.

De igual manera existe una coordinación y relación institucional entre las Comisiones de Vigilancia de los Honorables Congresos y las Entidades de Fiscalización Superior, quienes a través de sus Unidades de Evaluación, intercambian experiencias en relación a la tarea de supervisar a los que vigilan, la cual exige experiencia técnica, un alto profesionalismo, probidad, ética y compromiso social.

La función de fiscalización en el estado de Guerrero, es realizada por la Auditoría General del Estado, Órgano Técnico del Poder Legislativo, quien es vigilado en su

actuación por la Comisión de Vigilancia y Evaluación del Congreso estatal. Las medidas disciplinarias y sanciones previstas en la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, están a cargo de la Comisión de Vigilancia y como consecuencia de lo anterior, en su artículo 26 señala la competencia de dicha comisión. Vigilar que los servidores públicos, el funcionamiento y los procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización de las cuentas públicas de la Auditoría General del Estado se apeguen en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.<sup>76</sup>

Por otra parte, también evalúa el cumplimiento de los objetivos y metas del programa operativo anual de la Auditoría General del Estado, así como fiscaliza por si o a través de servicios de auditoría externos la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta, planeando, programando, ordenando y efectuando inspecciones o visitas a las diversas unidades administrativas que la integran, cumpliendo con las formas legales. Inicia el procedimiento correspondiente por las quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte de los Servidores Públicos responsables de su funcionamiento, para determinar la probable responsabilidad administrativa y, en su caso proponer a la autoridad competente las sanciones que correspondan.

Respecto a la relación existente entre las comisiones de vigilancia y las entidades de fiscalización de los siete estados que comprenden la región Sursuroeste, es importante señalar que 2 de ellas son Contadurías Mayor de Hacienda, siendo estas las de Oaxaca y Yucatán, Chiapas y Campeche son Auditorías Superiores y las 3 restantes se han constituido como Órganos de Fiscalización Superior, correspondiendo a los Estados de Tabasco, Quintana Roo y Veracruz.

Las atribuciones establecidas en sus marcos jurídicos respectivos son muy similares, entre las que podemos señalar: Ser el vínculo de coordinación y comunicación entre la Legislatura y la Entidad Fiscalizadora, evaluar el cumplimiento de las funciones establecidas en la normatividad aplicable, conocer su Programa Anual de Actividades y evaluar su cumplimiento, conocer el

---

<sup>76</sup> *Ibíd*em

Presupuesto de la Entidad de Fiscalización, así como de la aplicación de éste, además de dictaminar las respectivas cuentas públicas y conocer de las quejas en contra de los titulares de dichas entidades de fiscalización de las diferentes áreas que la integran.

En referencias a la participación que tienen en el proceso de fiscalización, se encargan de dictaminar en coordinación con las comisiones respectivas, los informes de resultados derivados de la fiscalización, es importante señalar que en el caso de los Estados de Campeche, Chiapas y Veracruz, las comisiones tienen una participación desde su inicio, ya que son las encargadas de recibir los informes de la gestión financiera y cuentas públicas de los sujetos revisados, posteriormente los envía al Órgano de Fiscalización. “La fiscalización superior implica, el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables del poder legislativo, que a la vez que permiten mantener el equilibrio entre los poderes, constituye la plataforma institucional del sistema de rendición de cuentas.”<sup>77</sup>

México enfrenta innumerables problemas, cuya complejidad incide en la visión ciudadana respecto a la gestión gubernamental. Los graves rezagos en materia de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo sustentable, seguridad pública y empleo, son motivo de las más encontradas opiniones. La gestión pública es observada con agudo sentido crítico por la comunidad, por los medios de comunicación y todos los actores políticos. La presión sobre los servidores públicos es cada vez mayor y exige una mejor capacidad de respuesta de las instituciones del Estado.

La fiscalización superior en México y en la mayoría de los países del mundo sostiene un creciente desarrollo, que demanda fomentar la vinculación y el intercambio de experiencias entre entidades afines con el propósito de adoptar nuevas tendencias de operación, desarrolladas por instituciones avanzadas, para que la administración pública optimice el gasto, aplique los recursos con oportunidad, cumpla las metas y programas comprometidos y particularmente que las operaciones se realicen con transparencia.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*

De tal manera que, podemos observar una inclinación hacia el fortalecimiento de la fiscalización superior y, por ende, en asumir características de independencia y autonomía, resaltar su carácter técnico y el cumplimiento de la legalidad en el ejercicio de sus funciones. También destaca la consolidación de un estricto código de comportamiento ético del personal de servicio de estas entidades; la fusión e impulso de sus resultados a diversas instancias y sectores de la sociedad; asegurar que las observaciones y recomendaciones derivadas de las revisiones, auditorías y demás acciones relativas se informen y atiendan en forma expedita; y evitar que los órganos de control se utilicen como instrumentos que sirvan a causas no relacionadas con su tarea técnica y de mejoramiento continuo de las prácticas administrativas, financieras, operativas y legales de los órganos gubernamentales que la sociedad demanda.

Es conocida la importancia de los órganos de fiscalización superior en el mundo, como un medio idóneo con que cuenta el Estado para fiscalizar y controlar la actividad operativa del gobierno. En México, la capacidad del gobierno se basa en la separación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se sustenta precisamente en la interrelación que existe entre ellos y en el hecho de que tienen un objetivo común: servir a la comunidad mediante la acreditación de cuentas públicas claras y de la probidad en la actuación de los servidores públicos responsables de la aplicación de los recursos.

“Para su cumplimiento es indispensable la imparcialidad y objetividad en la evaluación de los actos realizados y una coordinación eficaz de los órganos de fiscalización y control orientada hacia la búsqueda de soluciones de sus problemas operativos internos.” <sup>78</sup>

Con el paso del tiempo, en cada uno de los Estados de la Republica se han establecido organismos que, con distintas denominaciones, dependen de las legislaturas locales o del propio Ejecutivo y tienen la función de examinar las Cuentas Públicas que rinden los gobiernos federal, estatal o municipal. Cabe

---

<sup>78</sup> Ricardo Gutiérrez Rodríguez, “Coordinación de los Órganos de Fiscalización con los Órganos de Control Interno de los Entes Gubernamentales, los Auditores Externos de las Entidades y los tesoreros de los Ayuntamientos”, *Ponencia Presentada en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.*, México, Marzo 1998.

destacar que en esta última instancia de gobierno, en la mayoría de los casos el síndico es quien revisa y firma los cortes de caja del tesorero municipal y vigila que los recursos se apliquen en cumplimiento de la ley y ajustándose al presupuesto respectivo. Por su parte, los regidores, por medio de comisiones, tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la administración municipal que les corresponde.

México cuenta con instancias de control distintas y sin duda, importantes todas ellas, destinadas a atender materias y campos específicos, relativos a múltiples aspectos y entre ellos los asociados al ejercicio del gasto público y a las actividades económicas y financieras en que intervienen las sociedades privadas. Las actividades de las diversas instancias de control se encuentran claramente delimitadas en sus atribuciones, participación y responsabilidades; ello permite tender puentes amplios y precisos para generar la comunicación y fomentar su relación profesional.

En este contexto, es de gran relevancia consolidar la coordinación de los órganos de fiscalización superior con los órganos de control interno de los entes gubernamentales en todas las instancias del gobierno, con los auditores externos de las entidades y con los tesoreros o síndicos de los ayuntamientos, debido a que las labores que realizan tienen una misma finalidad social; propiciar una transparente y eficaz administración pública. Su interacción permanente y puntual proporciona insumos de comunicación útiles y suficientes para cumplir los objetivos siguientes: control de procesos; gastos oportunos y sustentados; resultados imparciales, justos, objetivos y, por ende, confiables. Por tal motivo, “es conveniente que entre los órganos de control persista un compromiso compartido, delimitando sus responsabilidades con una estructura de actuación acorde con los márgenes legales de cada órgano de control.”<sup>79</sup>

En este sentido, la relación del órgano de fiscalización superior con los órganos de control gubernamental de dependencias y entidades y con los auditores externos se circunscribe a la retroalimentación orientada por el primero, con objeto de

---

<sup>79</sup> *Ibidem*

sumar esfuerzos y establecer alianzas de control y auditoría que deriven en observaciones, proposiciones y recomendaciones constructivas, preventivas y, en su caso, correctivas que garanticen un beneficio directo en la gestión de las unidades operativas. La finalidad es que todos concurren en un punto, para lograr la eficacia de la fiscalización.

Una de las metas de los órganos de fiscalización superior y de los actores del control debe ser lograr la credibilidad de la sociedad y el respeto de los entes auditados, con base en la seguridad técnica y jurídica de los resultados de las intervenciones efectuadas, sustentados a su vez en el cumplimiento de procedimientos y formalidades emanadas del rigor de auditoría. La finalidad de la colaboración y coordinación entre los entes de fiscalización es asegurar un efecto de alianzas inmediato, quizá por medio de acuerdos específicos y concretos derivados del intercambio de opiniones políticas, criterios técnicos y otros factores relacionados con los actos de control y fiscalización y desde luego, según la competencia del marco legal.

La colaboración y coordinación de las entidades fiscalizadoras superiores debe establecerse en forma concreta, incluyendo a las instituciones de educación superior y de investigación, a los gremios y a las asociaciones de profesionales, con el propósito de promover el desarrollo futuro de las técnicas de la fiscalización superior y sustentar su congruencia con los avances en las prácticas de rendición de cuentas públicas y del análisis de éstas.

Por otra parte, para complementar los esquemas de colaboración y de coordinación, debe haber una extrema vinculación entre todos los organismos de fiscalización superior y de control gubernamental con objeto de aportar elementos, experiencia y prácticas de auditoría para impulsar la tarea de fiscalización superior; analizar y adoptar las tendencias modernas de control que amplían el ámbito de la inspección más allá de la verificación simple del cumplimiento de la normatividad contable, evaluando el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos en los cargos encomendados.

Así mismo, es importante medir el impacto del gasto público en la atención y satisfacción de las necesidades sociales, a través de una escrupulosa y constructiva revisión de los ordenamientos legales a que se encuentran sujetos los organismos de fiscalización superior, con el fin de fortalecer su operatividad organizativa y administrativa. Observando en todo momento autonomía, independencia moral e imparcialidad para hacer de éstas, instituciones públicas más útiles a la tarea legislativa de los congresos locales y de la Federación.

Los organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental fundamentan su existencia en el principio general del derecho que impone al administrador de bienes ajenos la obligación de rendir cuentas de su gestión. En el ámbito de la administración pública, este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y el destino de los fondos que constituyen la hacienda pública, en cuya formación han participado como contribuyentes. En razón de este derecho casi todas las naciones del mundo, sin distinción de sus regímenes políticos, han instituido órganos encargados de vigilar y evaluar la acción administrativa y financiera de sus gobernantes.

En países como México, regidos por la división de poderes, los órganos legislativos de representación popular, añaden a sus funciones estrictamente legislativas la de fiscalizar la gestión gubernamental,<sup>80</sup> con objeto de que el pueblo, por conducto de sus representantes, este informado tanto de la legalidad, eficiencia y eficacia con que se han recaudado los fondos públicos, como de la honradez y eficiencia con que han sido aplicados. Esta función fiscalizadora se asigna generalmente a órganos técnicos especializados que, por disposición constitucional, tienen como misión primordial comprobar que las transacciones financieras gubernamentales se apeguen a la ley y a las normas establecidas al respecto.

Los miembros de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS) se han unido con el propósito de pugnar por mejorar los sistemas de fiscalización y control gubernamental que

---

<sup>80</sup> Para fines de criterios básicos, gestión gubernamental se refiere a las funciones administrativas y financieras que realizan todas las dependencias y entidades que constituyen el Sector Público, es decir, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

operan en México, el primer paso en esa dirección se ha dado. Con la creación de la ASOFIS se han sentado las bases para afianzar los vínculos, uniformar criterios y sumar esfuerzos mediante el intercambio de ideas y experiencias. Sin duda, ese consenso permitirá mantener y estrechar la coordinación que existe entre los propios miembros y entre éstos y los organismos afines del sector público.

El segundo paso deberá consistir en difundir los fines que persiguen los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental en el país y, sobre todo, proyectar su imagen ante la opinión pública mediante la divulgación de las funciones trascendentales que desempeñan. Los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental son órganos técnicos, a los cuales los poderes legislativos, en su calidad de representantes del pueblo, encomiendan expresamente la función de fiscalizar y controlar la gestión administrativa y financiera gubernamental. Esta tarea es superior porque su ámbito de acción se extiende a todo el sector público, porque se realiza desde el exterior y en forma independiente, y porque es efectuada en última instancia por el Poder Legislativo.

En razón de su función fiscalizadora, los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental ejercen un control externo, que se define como el conjunto de sistemas y procedimientos técnicos aplicados en una entidad con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, normas, políticas y reglamentos respectivos; determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros; evaluar el logro de las metas y los objetivos programados; y llevar a cabo las acciones procedentes con objeto de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.<sup>81</sup>

Los organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental tienen como objetivo fundamental vigilar la legalidad y la racionalidad de la gestión administrativa y financiera gubernamental, incluyendo la correcta liquidación y cobro de los ingresos; adicionalmente, deben propiciar, inducir y, en su caso exigir el buen manejo de las finanzas públicas y la honrada y eficiente aplicación de los

---

<sup>81</sup>Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), "Criterios Básicos de Fiscalización Superior en México", *Centro de Información y Documentación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.*, México, Noviembre de 1984.

recursos a los programas gubernamentales y a la prestación de los servicios públicos. Realizar, básicamente, la revisión de las cuentas públicas que periódicamente se rinden a los poderes legislativos para informar de los resultados de la gestión financiera gubernamental. Comprobar si los fondos públicos han sido administrados correctamente y en cumplimiento de la legislación vigente y si se alcanzaron los objetivos y las metas de los programas aprobados en los presupuestos correspondientes.

Es importante supervisar el desempeño de los órganos de control interno establecidos en las dependencias y entidades gubernamentales para apoyarse, en su caso, en sus trabajos y ahorrar tiempo y esfuerzo. Complementar con un control de tipo concurrente o simultáneo el control financiero, que por su misma naturaleza tiende a ser posterior, siempre y cuando ello no interfiera con las decisiones gubernamentales. Igualmente lo es el Informar al Poder Legislativo de los resultados de la revisión anterior, proporcionando permanentemente la asesoría técnica que requiera el Poder Legislativo. Finalmente Promover, en coordinación con el Ejecutivo, el mejoramiento de los principios, normas, técnicas y procedimientos de contabilidad y auditoría gubernamental.

Los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental deben estar facultados para tener acceso a toda la información relacionada con las entidades sujetas a control. Esta información consistiera en aquella que las autoridades estén obligadas a rendir periódicamente conforme a la Ley y toda aquella documentación complementaria que el organismo de control requiera para realizar su revisión. En caso necesario, podrá extender su acción a todas aquellas personas físicas y morales que estén relacionadas con las operaciones gubernamentales. Fincar las responsabilidades que resulten de la revisión y promover antes las autoridades competentes las acciones y sanciones a que haya lugar.

Es indispensable actuar con independencia de criterio e imparcialidad de juicio en el cumplimiento de sus delicadas tareas. En consecuencia, los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental deben gozar de autonomía

y, para garantizar la continuidad y la amplitud de sus programas, deben estar al margen de los cambios de las legislaturas.

Estos Organismos tendrán como ámbito de acción todas las entidades del sector público correspondiente, así como los recursos públicos que se asignen a las instituciones privadas y particulares, cualesquiera que sena los fines de su destino. Para el mejor desempeño de sus funciones deberán apoyarse recíprocamente y, en caso necesario formalizar convenios de cooperación. Los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental establecen y aplican los procedimientos, normas, técnicas y sistemas de auditoría mas adecuados para el cumplimiento de sus funciones; así como la elaboración de manuales correspondientes para su implementación interna.

Por otro lado, debe promoverse el mejoramiento de los sistemas de control interno de las entidades del sector público, a fin de facilitar los trabajos de revisión y ampliar la cobertura de la fiscalización superior. Los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental deben estar obligados, por ley, a elaborar y rendir informes a los poderes Legislativos sobre los resultados de la revisión practicada a las cuentas públicas presentadas por el Poder Ejecutivo. Estos informes contendrán, en forma enunciativa, comentarios sobre si: las cuentas públicas se presentaron razonablemente de acuerdo con principios, normas, criterios y sistemas eficientes de contabilidad aplicables en la materia; indicando si las dependencias y entidades gubernamentales obraron conforme a la legislación vigente.

Además, en estos informes se señalarán las irregularidades que se hayan detectado en el curso de la revisión y se propondrán las recomendaciones que se juzguen pertinentes para corregirlas. “Como parte de sus funciones de asesoría técnica, los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental elaboraran y rendirán informes complementarios a solicitud del Poder Legislativo.”<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibidem*

Los Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental deben contar con personal idóneo (calificado, capacitado, de acreditada honradez) y dada la complejidad de sus tareas multidisciplinarios. Para el mejor desempeño de las labores a su cargo, estos organismos deben institucionalizar la capacitación de su personal, a fin de incorporarlo a los adelantos tecnológicos y a las innovaciones que se den en el ámbito de la fiscalización superior.

Independientemente de las relaciones que de manera obligatoria mantendrán con los poderes legislativos respectivos, los Organismo Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental deben sostener relaciones con sus similares, con dependencias y entidades gubernamentales y con todas aquellas instituciones relacionadas con la fiscalización superior, estas relaciones deben establecerse en forma concertada, coordinada e inducida con Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental nacionales e internacionales, con objeto de fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos, estableciendo una coordinación con las dependencias afines a la gestión gubernamental, con el propósito de organizar esfuerzos en el desempeño de sus respectivas funciones, auxiliándose a su vez, de las instituciones de educación superior e investigación y asociaciones profesionales, con el fin de promover el desarrollo de las técnicas relacionadas con la fiscalización superior.

Con el objetivo fundamental de fortalecer el entramado institucional para la rendición de cuentas de los gobernantes, la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental A. C. (ASOFIS), reformo sus Estatutos y aprobó el nuevo Reglamento Interno durante su Segunda Asamblea Extraordinaria, celebrada en la ciudad de Aguascalientes el día 6 del año 2000.<sup>83</sup> La actualización del nuevo marco jurídico de la ASOFIS es el resultado de la suma de voluntades e inquietudes de sus integrantes, que con ello reiteran su compromiso de fomentar la cultura de la Fiscalización Superior en México.

Esto constituye una nueva etapa en la historia de dicha asociación, ya que la elaboración de ambos documentos se fundamenta ampliamente en la experiencia

---

<sup>83</sup> Gregorio Guerrero Pozas, Contador Mayor de Hacienda, *Acta Constitutiva y Reglamento de los Estatutos de la Asociación Nacional de Organismos de Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental ASOFIS A.C.*, Cámara de Diputados, México, Agosto del 2000.

adquirida a lo largo de más de 20 años de intensa actividad colegiada; asimismo, se tomaron en consideración las características de la normatividad aplicable a organismos homólogos del contexto internacional. Entre las bondades del marco normativo aprobado se cuentan las disposiciones para el mejoramiento administrativo y la superación técnica de las tareas que se llevan a cabo en las instituciones que integran la asociación.

Adicionalmente, se destaca que una de las asignaturas prioritarias de las entidades fiscalizadoras es la formación técnica y ética de sus cuadros para que actúen con estricto profesionalismo, legalidad y transparencia. Otro aspecto al que se concede una relevancia especial es el intercambio de experiencias con organismos afines del contexto internacional, ante la necesidad de desarrollar nuevos y más eficientes métodos de control y evaluación de la gestión pública.

Los nuevos estatutos de la ASOFIS cuentan con once capítulos en los que se especifica que la Asociación tendrá una duración de 99 años y que no podrán participar como asociados personas físicas o morales cuya nacionalidad sea distinta a la mexicana. Por su parte, el Reglamento Interno está integrado por cinco capítulos, 39 artículos y tres transitorios.<sup>84</sup>

Parte importante de la modernización en la fiscalización nacional es la firma de convenios de intercambio de información entre las diferentes legislaturas de los Estados miembros. En el ánimo de redoblar esfuerzos para aprovechar los beneficios de éste mecanismo que representa un ejemplo de la voluntad expresa y compartida de privilegiar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, se establecieron documentos básicos sobre contabilidad patrimonial a nivel estatal y municipal. Igualmente se acordó fortalecer el intercambio de la información entre los miembros de las ASOFIS sobre la contratación de despechos externos, con el fin de transmitir tanto buenas como malas experiencias, recomendando la contratación preferente de firmas de despacho nacionales, sujeta a la trayectoria y a los valores éticos y profesionales mostrados por los despachos en cuestión.

---

<sup>84</sup> *Ibíd*em

Se concibe indispensable que la Auditoría Superior de la Federación ponga a disposición de los miembros de la Asociación, su Guía de Auditorías al Desempeño, con el fin de que, en caso de considerarlo conveniente, los integrantes de las ASOFIS la utilicen como un lineamiento para la ejecución de las auditorías al desempeño en el ámbito estatal y municipal, avanzando en una integración más eficiente en la fiscalización nacional, tras lo cual, a fin de homogeneizar criterios se aprobó el “Manuel de Fiscalización para las Aportaciones y Reasignaciones Federales a los Estados”.<sup>85</sup>

Todos los miembros de las ASOFIS contactaron y persuadieron a los congresos locales sobre la necesidad de enviar una comunicación a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el fin de que se consideraran los recursos del Programa de Fiscalización (PROFIS), dentro del presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005.

Al mismo tiempo se ha conformado un grupo de trabajo para intercambiar información sobre las controversias constitucionales en relación a la fiscalización superior, generándose entre otras acciones, el que el titular de la vicepresidencia preparó un documento con una propuesta integral para la Convención Nacional Hacendaría en materia de fiscalización superior, transparencia y rendición de cuentas.<sup>86</sup>

Con el objeto de abonar a un desempeño mas efectivo del ejercicio de revisión, los coordinadores regionales de ASOFIS desarrollaron incluso, mesas de trabajo para abordar temas como: la homologación para la integración de la cuenta pública; principios de contabilidad, procedimientos de registro, supervisión, control y fiscalización, las Entidades de Fiscalización Superior y las auditorías de desempeño y su influencia en el diseño de políticas públicas y Sistema de Evaluación del Desempeño, las Entidades de Fiscalización Superior como promotoras del buen gobierno, entre otros.

---

<sup>85</sup>“Boletín Asofis”, *VII Asamblea General Ordinaria de la Asofis*, México, Abril-Junio 2004.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

Con ello se busca que los servidores públicos contribuyan a consolidar la confianza de la ciudadanía en las funciones que desempeñan, mismas que están encaminadas a optimizar el uso racional de los recursos, a minimizar la posibilidad de abusos de poder y corrupción, a la creación de finanzas públicas sanas y al fortalecimiento de la cultura de fiscalización y rendición de cuentas.

Las acciones de gobierno y los resultados de la gestión pública, se resumen en un documento denominado Cuenta Pública, cuya presentación ante el Honorable Poder legislativo debe ser correcta, completa y oportuna. La rendición de cuentas constituye una de las principales obligaciones por parte de los gobiernos de los Estados y de los Ayuntamientos, y constituye una expresión irrenunciable de cualquier democracia.

La rendición de cuentas, implica que la actuación de los servidores públicos se realice en condiciones de transparencia y difusión de la información. También significa que todos los programas gubernamentales y la forma en que se manejaron y aplicaron los recursos públicos, sean sometidos al escrutinio de los organismos de control correspondientes y de la ciudadanía. “El marco legal de la fiscalización superior a nivel estatal, y su previa rendición de cuentas, es un requisito inexcusable del ejercicio del poder público, para que la sociedad pueda conocer el desempeño de los funcionarios, y no sea naufraga dócil de los vaivenes políticos.”<sup>87</sup>

La sociedad deposita su confianza en las entidades de fiscalización encargadas de vigilar que los recursos públicos sean administrados y aplicados en partidas de gasto, obras de infraestructura y acciones autorizadas con base en la legislación aplicable. Esa sociedad como única patrocinadora de las entidades de fiscalización superior, debe fortalecer el principal activo, que representa la credibilidad, sustentada en la imparcialidad y en la objetividad, sin distinciones ni preferencias, sin rechazos prejuiciados por siglas, colores, religión o intereses grupales.

---

<sup>87</sup> Rene Mariano Ochoa, auditor general del Órgano de Fiscalización Superior de Fiscalización del estado de Puebla, “Boletín Asofis”, *Conferencia Magistral Rendición de Cuentas y Fiscalización en estados y Municipios (Fortalezas, debilidades y posibilidades de mejorar)*, México, Abril-Junio del 2004.

Al mismo tiempo, es necesario poner especial atención a los principales factores que pudieran contribuir en la construcción de escenarios, que permitan orientar el rumbo de las Entidades Estatales de Fiscalización Superior, (ENFIS). Quienes contribuyen al logro de los objetivos planteados para una mejor fiscalización, a través de leyes completas que otorguen autonomía técnica, presupuestal y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios; lineamientos, reglamentos y manuales, procedimientos y sistemas que sustenten a otros elementos como el servicio civil de carrera y la capacitación a los entes fiscalizables.

En este sentido, las ENFIS deben trabajar para vencer obstáculos, tales como,: un fundamento legal y estructura orgánica inadecuados o inexistentes; ausencia e indefinición de atribuciones y facultades, falta o insuficiencia presupuestal, deficiente reglamento interno, falta de sistemas y procedimientos de control para verificar la calidad, ausencia de capacitación interna, presiones, agresiones, intimidaciones, intentos de soborno, etcétera, por parte de factores externos diversos directa o indirectamente relacionados con la información que manejan.

Como motores permanentes de fiscalización en nuestro país las ENFIS tienen como misión el desarrollo de amplias oportunidades y fortalezas. Son las posibilidades de mejorar su estado actual, mediante el intercambio, a través de la ASOFIS, de experiencias, la firma de convenios de colaboración con autoridades federales y de otros estados, así como el perfeccionamiento integral de los mecanismos, instrumentos, métodos y procedimientos internos. En concordancia directa al avance de los modelos internacionales de fiscalización, a fin de evitar rezagos y permanecer a la vanguardia en materia de revisión gubernamental.

El grado de avance respecto a la creación de las entidades superiores de fiscalización ha sido de gran importancia, contándose a la fecha con ENFIS en los Estados de Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, además de la Auditoría Superior de la Federación.

Las fortalezas han sido definidas como las acciones de carácter interno, que contribuyen al logro de los objetivos de las Entidades Estatales de Fiscalización Superior (ENFIS) y que por lo mismo se les considera como ventajas competitivas que se ven reflejadas en resultados positivos. Con las fortalezas pueden identificarse las oportunidades, que son eventos que se generan externamente y sobre cuyas variables no pueden tenerse control directo, pero que también afectan positivamente su funcionamiento.

Las debilidades que poseen, como principal característica, son aquellas que afectan desfavorablemente la función y desempeño de los servidores públicos que las integran, derivándose en deficientes servicios, atención y resultados negativos. Una debilidad puede ver disminuidos sus efectos con acciones correctivas. Con ellas, se pueden identificar las amenazas que se generan fuera de la institución y afectan negativa, directa o indirectamente, su funcionamiento. Se deben tomar las previsiones necesarias con acciones correctivas, para que éstas no interrumpen o demeriten su labor.

El proceso de fiscalización descansa en buena parte en la calidad y capacidad de sus recursos humanos, por lo que es conveniente incorporar un proceso de selección y capacitación continúa del personal, una plantilla de personal regulada por un sistema de recursos humanos. Creación de un sistema civil de carrera que proporcione estabilidad y seguridad laboral, desarrollo personal y profesional del empleo, que fomente la vocación de servicio y promueva la capacitación permanente del personal.

Para su fortalecimiento las ENFIS requieren autonomía técnica, presupuestal y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, así como una asignación presupuesta suficiente que les permita allegarse a los recursos financieros materiales y humanos adecuados. De preferencia un porcentaje fijo (1%) del Presupuesto de Ingresos del Estado<sup>88</sup> para que eviten estar sujetas a especulaciones varias, sobre todo de índole política. Una ley en la que se determinen en forma clara y precisa, su objeto, sujetos, fundamento legal, terminología, atribuciones, proceso y procedimiento de fiscalización, recursos

---

<sup>88</sup> *Ibidem.*

administrativos, responsabilidades y reglas generales de los actos de fiscalización entre otros.

Igualmente importante lo son las Leyes, Lineamientos, Reglamentos y Manuales, necesarios para su buen funcionamiento, Procedimientos y sistemas de control diseñados para vigilar la ejecución y seguimiento de las auditorías con base en lo aprobado por la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS).<sup>89</sup> Para garantizar una eficiente revisión gubernamental los ENFIS deben dar a conocer a los entes fiscalizables las leyes, códigos, normas y lineamientos que regulan la forma en que deben administrar y ejercer sus recursos. Así mismo, dentro del marco de la tecnificación proporcionada por el entorno globalizado habrá de procurarse el proporcionar las herramientas tecnológicas actualizadas que reduzcan el riesgo de fuga de información y coadyuven a una revisión más efectiva.

En el cumplimiento de su responsabilidad las Entidades de Fiscalización Superior han enfrentado múltiples problemas, derivados principalmente por una estructura orgánica y fundamento legal inexistente, ausencia o indefinición de atribuciones y facultades, el no contar con la infraestructura mobiliaria e inmobiliaria adecuada, así como Inexistencia de manuales y lineamientos no definidos y difundidos, deriva en falta o al menos insuficiencia presupuestal.

Igualmente se han enfrentado problemas de carácter estructural como lo es la falta de sistemas y procedimientos de control, una mala planeación en las revisiones, deficiente reglamento interno, el no dedicarle tiempo suficiente a la capacitación de los entes sujetos de fiscalización, y no menos importante sería el no establecer programas de profesionalización y actualización de los servidores públicos causa directa de escasez de personal idóneo para la ejecución de tan importante misión.

En este mismo sentido existen factores de carácter externo tales como la presencia y presión de los medios de información, presión, agresión o intimidación para los auditores, de parte de los grupos opositores políticos a los que están en el

---

<sup>89</sup> *Ibidem*.

poder, para que los resultados de la auditoría sean a su conveniencia, intento de soborno para pasar por alto inconsistencia o irregularidades detectadas en la revisión, o para que el auditor proporcione indebidamente información relativa a los resultados de la auditoría. Actitudes de prepotencia, indiferencia o incluso, abiertas amenazas.

Las oportunidades, identificadas como posibilidades para mejorar el estado actual de las ENFIS, se pueden ejemplificar si reforzamos a las que se muestran como fortalezas, entre éstas, Promover la creación de una ley específica que regule su actuación, previos cambios constitucionales y con las características de autonomía que antes se establecen. Ser miembro de la ASOFIS, lo que significa pertenecer a una asociación encargada de orientar y fundamentar las acciones de fiscalización, así como de impulsar el mejoramiento administrativo y técnico, garantizando la promoción de ésta cultura en forma continua. La celebración de convenios con autoridades federales y de otras entidades, que posibiliten y faciliten de una forma integral la función fiscalizadora. Así mismo, realizar dicha función, dentro de un marco de actuación con apego estricto a las disposiciones legales, a los criterios, procedimientos, principios y normas técnicas, que permitan absoluta objetividad, imparcialidad y neutralidad. Llevar puntualmente registro, guarda y custodia de la documentación, papeles de trabajo, pliegos de observaciones, actas de auditoría y/o administrativas, etcétera, para exigir compromisos, cumplir con las fechas y demandar responsabilidades, que sirvan de archivo y memoria para evitar la incidencia de errores.

En aras de que la organización nacional sea, como lo es a nivel internacional, un factor predominante para el desarrollo de los procesos de fiscalización, atendiendo a los retos que implica el nuevo orden internacional, donde la evolución de procesos es permanente y el alto grado de tecnificación de los países desarrollados exigen cada vez mas un mayor esfuerzo de quienes tienen en sus manos la vigilancia de los recursos públicos, en los diferentes países, a nivel nacional definitivamente la dinámica de avance de la fiscalización institucionalizada tiene su inspiración en el modelo mundial representado por la INTOSAI, que aunque garantiza la plena soberanía de los países miembros y los resolutivos y conclusiones de sus congresos son opcionales, no deja de tener gran

influencia en los modelos, técnicas, y prácticas de fiscalización utilizadas por la ASOFIS. Tal situación impacta a todos sus miembros, entre éstos claro está, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal.

### **2.3- Las entidades de fiscalización superior: actores que inciden en los procesos de auditoría gubernamental en México.**

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tiene una larga tradición histórica en México, pues su nacimiento como Contaduría Mayor de Hacienda data de 1824, y sus antecedentes se remontan a la época de la Colonia con el establecimiento en 1605 del Tribunal de Cuentas en América.<sup>90</sup> En el largo tramo histórico de 180 años que va desde su nacimiento hasta nuestros días, la Contaduría Mayor de Hacienda fue objeto de diversos cambios en sus facultades y atribuciones, cuyo sentido y profundidad llevaron el sello de las circunstancias históricas.

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, de los Reyes (hoy Lima) y Santa Fe de Bogotá. En los inicios de nuestra vida independiente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 4 de octubre de 1824, facultó al Congreso para que tomara anualmente cuentas al Gobierno. El siglo XIX mexicano, con su fuerte carga de inestabilidad, fue prodigo en cambios al órgano de fiscalización, que varias veces se transformó de Contaduría Mayor de Hacienda en Tribunal de Revisión de Cuentas, y viceversa.<sup>91</sup> Es hasta el presente siglo cuando se configura una legislación formal para regular sus funciones, con el propósito de fortalecerlo y propiciar condiciones estables en su funcionamiento.

---

<sup>90</sup> Gregorio Guerrero Pozas, "Entidad de Fiscalización Superior de la Federación," Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, México, Junio del 2000.

<sup>91</sup> Ibidem.

Debemos estar concientes, sin embargo, de que a pesar de su larga trayectoria, el órgano no gozaba de una amplia identificación por parte de la ciudadanía nacional, ni logró consolidar plenamente su credibilidad ante la sociedad mexicana, ni ante los Poderes de la Unión. En este contexto se inscribe la etapa de transición fundamental que esta institución fiscalizadora ha iniciado desde fechas recientes para dar respuesta a las demandas de la sociedad mexicana. En el origen de dicha transición estuvo la voluntad política de los integrantes de la LVII Legislatura, que procedieron a analizar las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados, encaminadas al surgimiento de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (EFSF), que viniera a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Como resultado de estos trabajos, el día 30 de julio de 1999 fue publicada en el Diario Oficial la reforma constitucional que da vida a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a partir del 1 de enero del año 2000, dotándola de 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.

Conviene destacar que la autonomía técnica y de gestión que la Constitución le confirió a esta Entidad de Fiscalización Superior tuvo gran relevancia, puesto que las auditorías pudieron realizarse libres de cualquier presión u orientación que partidos políticos o instituciones quisieran ejercer sobre este importante trabajo. Es por ello que tal aspecto fue tomado en cuenta por los legisladores en la reforma constitucional, para que las revisiones que se lleven a cabo no tengan como punto de partida exclusivamente la Cuenta Pública, sino que puedan derivarse también de informes parciales o especiales entregados a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación durante el ejercicio fiscal, a fin de que la misma pudiera iniciar en ese momento las revisiones que considere necesarias.

“Particular relevancia tiene las facultades que se le otorgan a la EFSF sobre el financiamiento directo de responsabilidades a servidores públicos, cuando de la revisión o auditoría se desprenda un daño patrimonial que afecte a la Hacienda

Pública. Esto contrasta con la situación tradicional de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas atribuciones solo le permiten formular observaciones o recomendaciones.”<sup>92</sup>

Es de señalar, además, que en el contexto de la citada reforma constitucional se impulsaron revisiones hacia los aspectos de desempeño; esto es, que no solamente se hacen auditorías financieras, de comprobación y justificación del gasto, sino que se extienden hacia los programas que desarrolla el gobierno, para conocer e informar; si cumplen con sus objetivos; si están dando el servicio que se propusieron ofrecer; si se terminaron en tiempo los programas planteados, y sobre otros aspectos que tienen que ver con la calidad del servicio y con el número de beneficiarios.

Así pues, la concepción de la EFSF nos obliga a reflexionar sobre el papel que nos corresponde desempeñar en la promoción y fomento de prácticas de buen gobierno, para que las instituciones públicas respondan de mejor manera a los retos que hoy nos impone la transformación social y política que vive nuestro país, para estar a la altura de lo que demanda la competencia internacional en materia de administración gubernamental y rendición de cuentas. En este sentido se han implementado estrategias para elevar la calidad en dicha función. La creación del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS),<sup>93</sup> cuya misión central es fortalecer a la EFSF con base en la capacitación permanente de su personal, a partir de la investigación, validación y aplicación de nuevos métodos y técnicas en materia de fiscalización. Mediante este esfuerzo, se consolida la tarea de formar servidores públicos de excelencia profesional, honestos y comprometidos con los valores éticos institucionales.

Con plena conciencia de que esta Entidad de Fiscalización Superior tiene que enfrentar los desafíos propios de la nueva realidad internacional, donde el fenómeno de la globalización es el preponderante y el que más oportunidades y retos plantea para economías emergentes como la nuestra. En este mundo globalizado, México está obligado a fortalecer su capacidad de respuesta a las

---

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem

múltiples y novedosas formas de violación de la legalidad que ha traído consigo el proceso de integración mundial. En la tarea de evitar que la nueva realidad nos desborde, la fiscalización superior tiene una de sus responsabilidades fundamentales.

Esta entidad nació para consolidarse como una pieza central en la estructura jurídico-política de la sociedad mexicana, mediante el eficiente control y vigilancia del gasto público, para promover y fomentar prácticas de buen gobierno y desalentar conductas deshonestas y actos de corrupción. En el umbral de una nueva época en el proceso de rendición de cuentas, esta institución constituye una pieza clave para construir la credibilidad y generar la confianza que este ámbito de la democracia requiere. La Entidad de Fiscalización Superior es pieza clave en el proceso de rendición de cuentas, sin cuyo cabal funcionamiento ningún régimen puede preciarse de ser democrático.

En el México de principios de siglo se ha revitalizado el interés por fortalecer el entramado institucional para la rendición de cuentas, obligación de los Poderes de la Unión para con la sociedad.”Subyace en ello la convicción de que ningún régimen puede preciarse de democrático si no dispone de instrumentos que le permitan realizar a cabalidad el control que se debe ejercer sobre el gobierno.”<sup>94</sup> En esa lógica, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación ha fortalecido su compromiso de desarrollo e innovación orientado a servir mejor a la nación.

Constatar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables en la captación de ingreso y el ejercicio del gasto público, así como evaluar la economía, eficiencia y eficacia de las acciones, resultan actividades imprescindibles para promover y fermentar prácticas de buen gobierno que desalienten conductas deshonestas y actos de corrupción. La LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con clara visión política, atendió y amalgamó iniciativas provenientes de los grupos parlamentarios y del propio Ejecutivo Federal, que propiciaron la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del 30 de julio de 1999, misma que dio origen a la Entidad de Fiscalización Superior.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> *Ibidem.*

Dicho acierto histórico posibilita la actuación de este órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo, dotando de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía, respecto de la fiabilidad de la rendición de la cuenta pública 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.

En este contexto y como parte fundamental de la Reforma del Estado, el 30 de julio de 1999 el Diario Oficial publicó las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión que dieron origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con el objeto de revalorar una de las funciones esenciales del Poder Legislativo. La Entidad de Fiscalización Superior en México inició una etapa de transición fundamental, por los cambios que le impone la sociedad y por el imperativo de contar con mayores márgenes de autonomía, mayores atribuciones, mejores métodos de trabajo y cuadros técnicos de alta calidad.

Por mandato constitucional, la revisión anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal la realiza la Cámara de Diputados, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, hoy denominada, Auditoría Superior de la Federación, la cual, como ya señalamos, goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 79, define que la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo, fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como 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 fiscaliza los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Una innovación fundamental es que la Auditoría Superior de la Federación podrá fincar responsabilidades a los servidores públicos, cuando de la revisión o auditoría se desprenda un daño patrimonial que afecta a la Hacienda Pública. Las nuevas atribuciones permitirán que a partir del 2001, se realicen auditorías durante el ejercicio presupuestal anual, con base en informes periódicos o excepcionales que a juicio del órgano técnico o de los legisladores sean necesarios.<sup>96</sup>

En resumen, el nuevo marco normativo de dicha Entidad de Fiscalización Superior le permite actuar con independencia técnica, libre de cualquier presión u orientación de carácter político o institucional; le confiere libertad en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Conscientes de la responsabilidad histórica que significa impulsar y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en México, así como promover prácticas de buen gobierno, la Auditoría Superior de la Federación asume el compromiso social de ser garante de los intereses ciudadanos y de fiscalizar con todo rigor el desempeño de la función pública.

Cabe mencionar que en el conjunto de acciones que engloba la revisión gubernamental en México, los recientes cambios realizados al sistema de fiscalización interna del sistema federal pasando primero de Contraloría General a la denominada Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM), para transformarse como parte de las reformas impulsadas por la actual administración a Secretaría de la Función Pública, ampliando sus facultades de regulación de procesos administrativos a una con mayor alcance, para elevarla a niveles propios de la fiscalización.

En términos del artículo 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal, y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, derivadas del incumplimiento

---

<sup>96</sup> *Ibidem*

de las disposiciones contenidas en dicha Ley y de las que se hayan expedido con base en ella.

Las responsabilidades que finca la Secretaría de la Función Pública pueden derivarse de visitas, auditorías o investigaciones que realice ésta, de pliegos preventivos que levanten: las entidades que con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan, las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, en relación con las operaciones de las Entidades Paraestatales agrupadas en su sector, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás autoridades competentes, así mismo de Pliegos de Observaciones que emita la Auditoría Superior de la Federación.<sup>97</sup>

Por otra parte, el artículo 79 constitucional, en sus fracciones III y IV prevé que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene a su cargo el investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Por su parte, en el artículo 52 de la mencionada Ley, se establece que 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 de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. Puntualizando que cuando dichos pliegos no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la propia auditoría para solventar las observaciones, iniciara el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias correspondientes y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias en los términos de ley.

---

<sup>97</sup> El artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior establece que la Auditoría Superior de la Federación formulara a los Poderes de la Unión y entes públicos federales los pliegos de observaciones derivadas de revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinara en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Es evidente que el avance del sistema de fiscalización reflejado a través de la Auditoría Superior de la Federación, quien como podemos ver no solo llega a las prácticas de revisión convencionales, sino que va mas allá al fincar responsabilidades, promoverlas e incluso dictaminarlas, dependiendo de la gravedad de la falta, realizando acciones de resarcimiento y promoviendo sanciones de carácter penal y administrativo, este modelo viene a ser una fase intermedia de la fiscalización internacional, que bajo la influencia del sistema estadounidense, ha evolucionado con el apoyo de la legislatura en turno, cuyos integrantes no han podido ignorar la presión social de los últimos tiempos. No obstante todavía falta, a la luz de los niveles europeos de fiscalización, la cobertura de temas y funciones necesarios para el fortalecimiento del ejercicio de la revisión gubernamental en nuestro país.

## CAPITULO III

### **3.- LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA COMO PRÁCTICA QUE LEGÍTIMA AL GOBIERNO DEL D. F.**

En el cumplimiento de los nuevos tiempos, donde la rendición de cuentas es un ejercicio indispensable para la legitimidad de los actuales sistemas de gobierno, la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al año anterior, tiene la finalidad de comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión capitalina respecto del gasto autorizado y su ejercicio. En caso de que, de la revisión que efectuó la Asamblea Legislativa, se manifiesten desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinan las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley en la materia.

En este sentido la evaluación del gasto público consiste en determinar la relación entre los ingresos captados y las erogaciones realizadas, comparando las metas alcanzadas con las programadas, y la aplicación de los recursos públicos a los programas autorizados." El principal objetivo de la evaluación del gasto público es que se cumpla la normatividad aplicable y fomentar el buen funcionamiento de los organismos públicos en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Fiscalizar la gestión financiera y presupuestal de la administración pública exige solidez de principios, gran sentido de responsabilidad, cumplimiento del marco jurídico normativo vigente y sensibilidad social hacia las demandas ciudadanas."<sup>98</sup>

Es por ello que a nivel mundial las entidades fiscalizadoras superiores rigen su actuación por normas específicas aplicables a todos los países, las cuales brindan un marco de referencia para el desarrollo de su función.

---

<sup>98</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como Órgano de Fiscalización Superior Para la Revisión de la Cuenta Pública, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Contaduría Pública, Universidad Intercontinental, México, 1999, Pág.102

En general, dicha evaluación también aporta elementos para definir en que medida la aplicación de la política de ingresos contribuyo a promover una mejor distribución del ingreso y del bienestar social entre la población. Por ejemplo: ampliación del número de contribuyentes y la redistribución y actualización de la carga fiscal. La fiscalización de los ingresos públicos tiende a propiciar mejores condiciones para captar los recursos necesarios para incrementar la cantidad de bienes y servicios, así como su calidad. Es decir un manejo más transparente de los recursos públicos, generando una administración más eficaz y eficiente de éstos. Lo que nos lleva al equilibrio financiero de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas.

En el ámbito de la Fiscalización Superior, hubo necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otros ordenamientos jurídicos; a fin de sentar las bases legales para la creación, organización y funcionamiento del Órgano Superior de Fiscalización, con el fin de que evaluara la gestión administrativa y financiera del Gobierno de la Ciudad de México. Reformas que permiten, por primera ocasión, en la historia de la ciudad capital mexicana, que la Cuenta Pública del Distrito Federal, sea revisada por el Poder Legislativo del Distrito Federal. A partir de 1997, a través de una serie de reformas Constitucionales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, atribución que le era conferida a la Cámara de Diputados.

En 1993, el Congreso de la Unión aprobó las reformas constitucionales, que dotaron de facultades a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para revisar la cuenta pública a partir del ejercicio fiscal de 1995, para estos efectos, dicho órgano de representación ciudadana creo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (CMHARDF)<sup>99</sup>. La fiscalización se compone fundamentalmente de dos etapas, la primera que es la etapa de realización de las auditorías y la presentación de sus resultados. La segunda, los procesos posteriores a la auditoría, que consiste, en el

---

<sup>99</sup> La facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) para revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, emana de lo señalado en el artículo 122 constitucional, apartado IV, inciso C.

caso de haber encontrado irregularidades, en elaborar dictámenes técnicos que darán base a la promoción de acciones, tendientes a sancionar conductas irregulares, o bien, recuperar los daños económicos que se hayan causado al erario público. Este proceso de fiscalización es externo y posterior al ejercicio de los recursos públicos.

La función de fiscalización superior es una responsabilidad de gran importancia, el control en el ejercicio de los recursos públicos requiere de solidez de principios, gran sentido de responsabilidad y sensibilidad social. Con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por primera vez en la historia de la ciudad de México la Cuenta Pública del Distrito Federal fue revisada por otro órgano de gobierno: la Asamblea Legislativa. Este hecho sin precedentes le confirió a ese órgano técnico el reto de construir una organización sólida que estuviera a la vanguardia en el campo de la fiscalización superior y con capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas, que exigen el manejo transparente y honrado de los recursos públicos.

Es elemental estudiar la función de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fundamentalmente las importantes responsabilidades que ésta tiene a su cargo, ya que desde su ámbito de desempeño, audita y evalúa la economía, eficiencia, eficacia y congruencia en el uso de los recursos públicos, así como el alcance de los objetivos y metas de los programas a cargo del Gobierno del Distrito Federal, él cual tiene la responsabilidad de prestar servicios básicos a los casi nueve millones de mexicanos <sup>100</sup> quienes habitan en una de las ciudades mas grandes del mundo, centro de la actividad económica, política y social del país y sede de los Poderes de la Unión.

El Gobierno del Distrito Federal, cuya gestión financiera es auditada por la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene a su cargo la planeación y ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, económico y social de la ciudad de México, así como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos como: transporte,

---

<sup>100</sup> Conforme al II Censo de Población y Vivienda, celebrado en los meses de octubre y noviembre de 2005, se tenían 8, 720,916 habitantes en la Ciudad de México. En [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

vivienda, salud, abasto, seguridad pública y medio ambiente. En este universo corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda verificar que se realice adecuadamente la actividad financiera de las dependencias y órganos desconcentrados. Desde la creación de dicho ente, la Asamblea Legislativa ejerce un control externo de la gestión financiera del Gobierno del Distrito Federal, al vigilar con rigor la observancia de las normas que regulan la planeación, programación y el ejercicio del presupuesto local desde una perspectiva analítica y a la vez normativa.

Por medio de sus diputados en la Asamblea, la ciudadanía exige de sus autoridades una conducta ejemplar, transparencia en la gestión pública, congruencia en su actuación, la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, la realización de obras y el desarrollo de infraestructura, con estricta observancia de la norma jurídica. De la Asamblea Legislativa, la ciudadanía requiere responsabilidad y compromiso, para que sus demandas e intereses sean analizados y tomados en cuenta conforme a las obligaciones que la Constitución le señala.<sup>101</sup>

La democracia abre el espacio para enfrentar el problema de la legitimidad. Y avanzar hacia la transparencia de las finanzas públicas, la alternancia política manifiesta en los últimos años en México hace creíble que la ciudadanía puede llamar a cuenta a sus gobernantes, “lo cual incrementa la percepción de que el electorado está representado y que el gasto de los impuestos puede ser un buen vehículo para generar mejores bienes públicos. Sin embargo, los avances son aún incompletos.”<sup>102</sup> Existe, por tanto, mucho por hacer para lograr una administración más transparente y eficiente y con una mejor rendición de cuentas.

El gobierno está consciente de la necesidad de que haya mayor transparencia, ha estimulado algunos de los ejercicios ya citados y ha propuesto reformas al respecto. Sin embargo, los tiempos de la misma parecieran más lentos que los deseables. De los avances técnicos, sociales, políticos y jurídicos observados en el contexto internacional, nuestro gobierno podrá identificar iniciativas claras para

---

<sup>101</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op.cit, Pág.92

<sup>102</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Impuestos, democracia y Transparencia*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, Pág.39

procurar una verdadera transparencia. Mas allá de los costos políticos que significan el hacer claros los beneficios que se llevan grupos dentro o fuera de la burocracia. “Un tema adicional vinculado al de la transparencia, pero indispensable para cerrar la pinza de una mejor rendición de cuentas, es el de definir con claridad la responsabilidad del funcionario público y la evaluación de las políticas públicas.”<sup>103</sup>

Siguiendo la pauta que marcan las actuales experiencias internacionales la transparencia debe incluir varios rubros, es decir procesos de mejor y mayor información, favorecer el acceso y monitoreo de la misma, una mayor transparencia debe involucrar la posibilidad de realizar auditorías por parte de organismos autónomos del poder ejecutivo, así mismo, tiene que ver con un manejo del lenguaje claro, simple y que no deje lugar a ambigüedades en el significado de las palabras y las clasificaciones que se realicen. Finalmente, una mayor transparencia se puede lograr si existe una mayor justificación en el origen y destino de los recursos fiscales.

### **3.1.-Influencia de la Asamblea Legislativa en el proceso de revisión de la Cuenta Pública en el D. F.**

En un sistema de gobierno democrático como el que se pretende alcanzar en México, la misión encomendada por la ciudadanía a sus representantes, de vigilar el ejercicio del ingreso y gasto público reviste especial trascendencia. Es precisamente en ese contexto, que se desarrolla la función de fiscalización superior, al ejercer la misión de vigilancia a través de una unidad distinta del ente revisado, “la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, vigila la actuación financiera, programática, presupuestal, de obra, de sistemas, etc., del ejecutivo local, lográndose de esta suerte un equilibrio de poderes, lo que dimensiona la importantísima y delicada encomienda social y política de esta Contaduría Mayor”<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibíd.*

<sup>104</sup> C.P. Araceli Pitman Barrón, “Planificación Estratégica”, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del D.F., México, 11 de Julio de 1997. Pág.4

Esta Institución ha tenido como divisa fundamental, desde su nacimiento, ser una organización de vanguardia, con plena independencia de acción, atribuciones legales y amplias, contar con tecnología de punta y, lo que es esencial, mantener una posición de avanzada a nivel nacional, en todos los ordenes, para el óptimo logro de su objetivo fundamental de ser un vigilante de los ciudadanos, para que la sociedad tenga la seguridad de que cuenta con una entidad que vigila que sus recursos se aplican correctamente y de esta forma cumplir cabalmente su misión de fiscalización.

El nacimiento del Órgano de Fiscalización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) se da a principios de 1993, anteriormente éste Órgano Superior de Fiscalización, no existía. Entre finales de ese año y mediados del siguiente, se llevaron a cabo las reformas Constitucionales, tanto a nivel federal, como local para su creación y posteriormente se emitieron los instrumentos legales básicos, como son: La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y su Reglamento Interior. Es a partir del 1º. De enero de 1996, cuando este nuevo Órgano, inicia formalmente sus actividades.

La Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal se instaló como un cuerpo colegiado encargado de representar a la ciudadanía del Distrito Federal a nivel local y de efectuar, por medio de su órgano técnico, la ahora Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la fiscalización de la gestión financiera del Gobierno capitalino a partir de la Cuenta Pública de 1995. Con el propósito de dar respuesta a la demanda ciudadana, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal estableció el marco jurídico para la creación, organización, funcionamiento y regulación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, (CMHARDF) mediante la promulgación de su Ley Orgánica, el 31 de mayo de 1995 y de su Reglamento Interior, el 27 de noviembre del mismo año.<sup>105</sup>

Lo anterior permitió que, por primera vez en la historia de la ciudad de México, se contara con un órgano técnico especializado de carácter local para fiscalizar el manejo de las finanzas públicas del Distrito Federal, lo cual fortaleció al Poder

---

<sup>105</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op.cit, Pág.93

Legislativo representado en la Asamblea y al proceso democrático en el Distrito Federal. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal esta integrada por 66 representantes, de los cuales 40 son electos por el mecanismo de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 26, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial.<sup>106</sup>

La fiscalización superior en el Distrito Federal, como institución nueva, tuvo la oportunidad de construir desde el principio una sólida credibilidad ante los ciudadanos y sus representantes y, de esta forma, incidir de manera efectiva en la forma en la que se diseña, ejecuta y registra la gestión de los recursos públicos de la ciudad, con el consiguiente reto ante los ciudadanos, sus representantes y la opinión pública en general, lo que representó un reto de una magnitud considerable. Es así que la hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene entre otras, facultades para expedir leyes y decretos de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal; para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno orientadas a satisfacer las necesidades de la población del Distrito Federal.

Algunas de las atribuciones que tienen la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Dentro de estas materias destacan; administración pública, presupuesto, servicios públicos y su concesión, participación ciudadana, desarrollo urbano, preservación del medio ambiente, transporte urbano, fomento económico, vivienda y salud. Examina, discute y aprueba anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos. Incluso formula observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remite el Jefe de Gobierno para su examen y opinión.

---

<sup>106</sup> Al partido que obtiene el mayor número de representantes de mayoría y por lo menos el 30 por ciento de la votación global le son entregados escaños plurinominales en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (Cláusula de Gobernabilidad) Los diputados de la Asamblea son electos cada tres años y por cada propietario se elige un suplente. Los requisitos que deben reunir son los mismos que se establecen en la Constitución para los diputados del H. Congreso de la Unión.

Siendo facultad de la Asamblea Legislativa, el examen, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, compete a este cuerpo legislativo el revisar los resultados finales de la aprobación presupuestaria que otorga. En ello podríamos encontrar explícitamente reconocido el principio democrático de información clara y permanente hacia la sociedad capitalina, “al ser informada tanto de la legalidad de los ingresos, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, como de la honrada y eficiente aplicación de los egresos en los programas de desarrollo de la ciudad y de la prestación de los servicios públicos, tal como queda consignado en la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.”<sup>107</sup>

De hecho la Asamblea dispone del ejercicio de tres grandes líneas de control: la primera, al emitir leyes y decretos cuyo fin es normar los planes que se implante y el manejo de los recursos, la segunda en el examen y aprobación de la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos y la tercera en la facultad que tiene la Asamblea de citar a comparecer a los funcionarios para informar sobre el desempeño de las responsabilidades a su cargo. En este último sentido podríamos decir que la Asamblea tiene un control normativo, presupuestal y político.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dispone de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se rige por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones está a cargo de la Comisión de vigilancia según la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOCMHALDF), la Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tienen a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como

---

<sup>107</sup> Eric Moreno Mejía, “La Fiscalización de los Recursos Públicos en el Distrito Federal”, La Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Comisión de Vigilancia de la ARDF, México, 1997. Pág. 4

su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tiene el carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión.<sup>108</sup>

En el artículo 3º. De la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se define que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Asamblea que tiene a su cargo la fiscalización del ingresos y la evaluación del gasto público del Gobierno del Distrito Federal y, en su carácter de entidad de fiscalización superior, revisa la Cuenta Pública del Distrito Federal que el Jefe de Gobierno presenta anualmente a la Asamblea Legislativa, ajustándose a los principios de legalidad, objetividad, independencia de acción, imparcialidad de juicio y autonomía funcional que rigen su actuación, por lo que su ámbito de competencia versa sobre la revisión de la gestión financiera pública de esta entidad federativa. Por las funciones de fiscalización que tiene a su cargo, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene vinculación y comunicación con las comisiones de Gobierno, Presupuesto y Cuenta Publica y Hacienda.

Fiscalizar el ingreso significa vigilar la obtención de los recursos necesarios para cumplir los objetivos públicos del Gobierno de la Ciudad, ejerciendo su autoridad para garantizar su suficiencia conforme a la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Los trabajos de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben aportar elementos suficientes para determinar si la ejecución de la Ley de Ingresos se ajusto a los lineamientos de política fiscal. Al mismo tiempo, la evaluación del nivel y estructura de los ingresos permitirá establecer si se ha logrado mantener el equilibrio entre las proyecciones de ingresos y los programas y subprogramas del gasto, para preservar la estabilidad financiera y la recuperación de la actividad económica.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF), se rige por los principios de Independencia de acción, lo cual implica la capacidad de realizar sus programas de auditoría con base en criterios eminentemente técnicos y con Imparcialidad de juicio, Por otra parte cuenta con autonomía de gestión, lo que significa que en términos generales puede dictar sus

---

<sup>108</sup> La Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del D, F, es la facultada según el artículo 10, frac. VI, de la Ley Orgánica de dicha instancia legislativa, para normar y supervisar la actuación y desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda.

ordenamientos administrativos y presupuestales con el único límite de que éstos sean en apego estricto a la legalidad, igualmente se rige por objetividad en el ejercicio de revisión y evaluación del ejercicio presupuestal y la Cuenta Pública del Gobierno del D.F.

Partiendo prácticamente de cero, la Contaduría Mayor de Hacienda asumió el reto de organizar y hacer funcionar integralmente a este Órgano Superior de Fiscalización, teniendo el compromiso desde un principio, de crear una organización de vanguardia y excelencia, no solo respecto de la propia Administración Pública del Gobierno de Distrito Federal, sino incluso a nivel nacional con sus similares, los Órganos Superiores de Fiscalización de otras entidades. Sus objetivos implican el consolidarse como un organismo de vanguardia en el campo de la fiscalización superior, para contribuir al equilibrio de los poderes públicos en el Distrito Federal, así mismo actuar con independencia y objetividad, orientando sus tareas por criterios técnicos y no por presiones o intereses políticos y, finalmente constituir un verdadero instrumento para el control de los recursos públicos. Todo ello con la finalidad de alcanzar el reto de construir una sólida credibilidad ante los ciudadanos y sus representantes.

La existencia y funciones de la CMHALDF tienen como fundamento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el mismo Estatuto señala que este órgano legislativo tiene facultades para revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos del Estatuto y demás disposiciones aplicables; Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se consideraran para la revisión de la Cuenta Pública que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea.

La Contaduría remite a la Asamblea por conducto de la Comisión, el resultado de la revisión de la Cuenta pública y de las auditorías practicadas, y en su caso, de las irregularidades o deficiencias encontradas. Así también establece la comunicación y coordinación necesarias con la Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión, a través de la Auditoría Superior de la Federación, para que pueda evaluar si los convenios suscritos entre la Federación y el Distrito Federal se cumplen en sus términos, y si las transferencias proporcionadas al Distrito Federal fueron aplicadas conforme a los programas respectivos.

La Asamblea, a través de la Contaduría, vigila que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, atiendan las observaciones y solventen las recomendaciones que les formule conforme al artículo 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,<sup>109</sup> sobre la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal, incluyendo anualmente en su informe de resultados la información correspondiente al desahogo de las observaciones y recomendaciones que hubiese formulado, en apego al presente mandato.

El Gobierno del Distrito Federal da a conocer trimestralmente los resultados del ejercicio presupuestal a través de un documento denominado Informe de Avance Programático Presupuestal (IAPP), el cual refiere al comportamiento de los ingresos, los egresos, la deuda pública y la evolución de los presupuestos y programas aprobados al Gobierno del Distrito Federal. Es atribución de la Contaduría evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas, así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos. La CMHALDF deberá presentar la Opinión al Informe de Avance Programático Presupuestal (OIAPP) a la Asamblea, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los 20 días siguientes a la recepción del IAPP.<sup>110</sup>

El propósito de la OIAPP es proporcionar a la ALDF un análisis sobre los resultados mas relevantes del IAPP, que presenta el Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la ejecución y el cumplimiento de los presupuestos y programas establecidos en el Presupuesto de Egresos del D. F. y su Ley de Ingresos, en

---

<sup>109</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 25, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigente a partir del 1º de octubre del 2000.

<sup>110</sup> El Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal envía el OIAPP de conformidad con lo establecido en los artículos 8º., fracción VII, y 14, fracción I, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 4º., fracción IV, y 13, fracción III, de su Reglamento Interior.

comparación con lo estimado al periodo, al balance presupuestal, a la política fiscal, de ingreso y de gasto y al avance de los objetivos y metas programático-presupuestales, de manera que los legisladores cuenten con mas elementos analíticos para evaluar el desempeño del Gobierno local durante el periodo revisado.<sup>111</sup>

Debe quedar claro que el Gobierno de la Ciudad de México ejerce su propio control interno, sustentando en disposiciones y normas diversas, así como en formas de la propia estructura de organización de su administración. Este control, que es de carácter simultaneo, además sirve para retroalimentar su sistema administrativo a fin de realizar las adecuaciones necesarias. El trabajo técnico que efectúa la CMHALDF tiene como propósito fundamental, otorgar a los integrantes de la Asamblea, los elementos de juicio que le permitirá completar el ciclo que inicia con la emisión de la Ley de Ingresos y la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Es importante destacar que la Contaduría Mayor no es un órgano que haya nacido como órgano de contraloría. No es, pues, un órgano de control en su origen. Incurrir en una serie de actos de control porque necesita aportar los elementos técnico-presupuestales, ya que es la única manera que tiene el poder legislativo, para cerrar dicho ciclo presupuestal.

Es una verificación desde el exterior de la administración pública y se trata de una fiscalización a posteriori, ya que se realiza solamente una vez que se ha concluido el ejercicio presupuestario y que el gobierno de la Ciudad entrega la Cuenta Pública. Se trata de una función que aunque administrativa, su naturaleza es legislativo-jurídica y la razón de su existencia radica, en último termino, en los principios democráticos de la división de poderes y del derecho de los ciudadanos a ser informados a través de su representación.

---

<sup>111</sup> El objetivo de la Opinión consiste, además de proporcionar a la Asamblea el punto de vista de la Contaduría Mayor de Hacienda acerca de las finanzas públicas del gobierno local, lo referente a la captación de los ingresos y el ejercicio del gasto con relación a los objetivos, programas, metas y presupuestos establecidos en la Ley de Ingresos y en el Decreto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal que corresponda. (Para mayor abundamiento se puede consultar el documento fuente en la Unidad de Información de la CMHALDF).

En la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, la finalidad es comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión de la Ciudad de México. La revisión de la Cuenta Pública respecto del gasto autorizado y el ejercicio, tendrá por objeto conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno de Distrito Federal. En caso de que, de la revisión que efectuó la Asamblea Legislativa, se manifiesten desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarían las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La CMHALDF, está facultada para promover diversas acciones de tipo legal, entre ellas la de fincar pliegos de observaciones, promover el fincamiento de responsabilidades y sanciones de carácter administrativo e inclusive, llegado el caso, presentar denuncias penales. El Contador Mayor de Hacienda tiene facultades para determinar responsabilidades que deriven de las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública y de promover las acciones legales ante la autoridad competente.

Es importante distinguir las responsabilidades cuando se trata de resarcimiento a la hacienda del Distrito Federal y cuando se trata de responsabilidades derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el primer caso hay responsabilidades administrativas que tiene por objeto resarcir a la hacienda pública, en el segundo es la Contraloría la encargada de sancionar este tipo de conductas infractoras.<sup>112</sup>

La Contaduría es competente para determinar la cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que la haya ocasionado o generado, así como los accesorios que resulten aplicables de la comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento, tomando como base para su actualización los valores y el porcentaje determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Cuando

---

<sup>112</sup> Eric Moreno Mejía, *op.cit* Pág.6

en cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría detecta irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determina la falta y promueve el pliego de las responsabilidades que resulten, e integra el o los expedientes técnicos correspondientes.

Fue propósito del Pleno, así señalado desde la tribuna, que su órgano técnico tuviera la suficiente autonomía para realizar un trabajo que, por su complejidad y especialidad, exigía independencia, profesionalidad e imparcialidad, Se ha buscado que tenga una función orientadora y preventiva, así como correctiva ante el infractor, pero partiendo del principio jurídico de inocencia y honradez del servidor público, para que solo se sancione al infractor cuando se ha confirmado un ilícito. En definitiva, “es intención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el disponer del juicio capaz y de la opinión justa de su órgano técnico, a fin de que el Poder Legislativo de la ciudad de México pueda cumplir con oportunidad y sensibilidad con el mandato que le ha conferido la ciudadanía y con las responsabilidades que le señalan la Constitución y su Estatuto de Gobierno.”<sup>113</sup>

Por la trascendencia de sus trabajos, la labor de la Contaduría, deberá realizarse con plena responsabilidad y oportunidad, dentro de lo establecido por su marco jurídico y con respeto al espíritu que se planteo el legislador durante los trabajos que concluyeron con la aprobación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su Reglamento Interior. El texto es consistente en cuanto a alcances, periodicidad, límites de responsabilidad y ejecución de los trabajos de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda, necesarios para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno de Distrito Federal, facultad que emana de la Carta Magna de México.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal(CVCMHALDF) fue creada a propuesta de la Comisión de Gobierno para supervisar el funcionamiento de ese órgano de fiscalización superior, servir de enlace entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Asamblea Legislativa, realizar estudios comparativos en materia de fiscalización

---

<sup>113</sup> *Ibíd*em

del gasto público y atender denuncias ciudadanas relativas al manejo de las finanzas públicas.

Esta Comisión funciona durante todo el periodo de una Legislatura, y la integran los miembros electos por el pleno de la Asamblea, a propuesta de la Comisión de Gobierno, debiéndose reflejar en la mesa directiva la pluralidad de la Asamblea. Las atribuciones de esta Comisión están previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se refieren a recibir de la Comisión de Gobierno de la Asamblea la Cuenta Pública del Distrito Federal, turnándola a la Contaduría para su revisión, así como a la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública para su conocimiento. Ordena a la Contaduría, cuando lo determine el pleno de la Asamblea, la práctica de visitas, inspecciones, revisiones, auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidos en la Cuenta Pública, revisa y presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea el documento antes del 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.<sup>114</sup>

Por otra parte, revisa y emite opinión respecto al presupuesto anual de la Contaduría y lo presenta a la Asamblea para su aprobación. Estudia y aprueba, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas mensual y anual de la Contaduría. Propone al Pleno de la Asamblea los candidatos a Contadores Mayores y la remoción de los mismos cuando proceda en términos de Ley. Es el conducto de comunicación entre la Asamblea y la Contaduría, Verifica que se realicen los estudios y proyectos de análisis y evaluación y se ejecuten los mandatos aprobados por el Pleno de la Asamblea. Recibe de la Contaduría un informe ejecutivo de las auditorías practicadas, una vez concluidas, los cuales deberán contener; el periodo auditado, los alcances de las mismas, los resultados, las irregularidades detectadas, las medidas preventivas y correctivas adoptadas. Vigilar que la contaduría cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la legislación aplicable y de cualquier otra disposición o acuerdo que dicte la Asamblea.

---

<sup>114</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op.cit, Pág.97

Así mismo, establece los criterios generales para dictaminar el monto y tiempo de las cauciones o garantías suficientes que de acuerdo a sus funciones deban otorgar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal para salvaguardar el manejo de los fondos públicos a su cargo. Propone al Pleno de la Asamblea la integración en su seno de subcomités para el análisis, revisión y autorización de los aspectos presupuestales, administrativos y financieros que se requieran. Recibe de la Contaduría la opinión del informe de Avance Programático Presupuestal el cual será enviado a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Propone al pleno el nombramiento del Contralor Interno y recibe de éste, semestralmente sus informes. Y finalmente, promueve con base en la ley de transparencia del Distrito Federal, la difusión para el conocimiento ciudadano de los resultados de la Cuenta Pública.

Mas allá de revisar la Cuenta Pública, la CMHALDF tiene también la atribución de verificar si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidos en dicho documento realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código Financiero, de Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública y además ordenamientos aplicables en la materia,<sup>115</sup> así mismo, si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidos por la Ley.

Adicionalmente, también establece las normas, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión de la Cuenta Pública, Verifica que ésta sea presentada de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público, conoce, evalúa y en su caso formula recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad, normas de auditoría interna y de

---

<sup>115</sup> Eric Moreno Mejía, op.cit Pág.27

registro contable de los libros y documentos justificativos o comprobatorios del ingreso y Gasto Público y registros programáticos; así mismo realiza los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones aplicando las normas de procedimientos contables y de auditoría.

En el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, su actuación se sustenta en un conjunto de principios rectores que tienen su origen en normas internacionales y por la magnitud de su responsabilidad debe actuar con: Independencia de acción; Lo que significa que la Contaduría sirve solo al interés público y no debe tener limitaciones en su actuación, en virtud de que no está subordinada en sus tareas técnicas a los entes que audita. En este sentido, es un órgano eminentemente técnico y apartidista. El ejercicio de esta independencia le confiere autoridad y libertad para realizar sus funciones, pero también le impone responsabilidades, ya que está obligada a responder a la demanda ciudadana, a utilizar la información de que dispone con objetividad y confidencialidad, a no interferir en la gestión pública u obstaculizar su desempeño, así como a garantizar la veracidad e imparcialidad de juicio en sus resultados.

La Contaduría no actúa conforme a prejuicios o preferencias, es decir, no favorece intereses personales o de grupos. En todo momento sirve a los intereses de la ciudadanía representados en la Asamblea Legislativa. Cuenta con autonomía funcional, lo que significa que tiene facultades para tomar las decisiones que orienten y perfeccionen su operación, y cuenta con la suficiencia presupuestal para cumplir las tareas que tienen encomendadas. Se conduce conforme a la legalidad, es decir, que las funciones de este órgano técnico están sustentadas plenamente en la Constitución y en los ordenamientos legales que le son aplicables y que, por consiguiente, actúa conforme a derecho, ajustándose a la ley y con plena observancia del marco jurídico. Tiene la propiedad de objetividad, es decir la validez técnica del trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyos resultados deben ajustarse a la realidad y estar alejados de apreciaciones subjetivas o personales de los servidores públicos de dicho órgano fiscalizador.

“El control del gasto público mediante la auditoría gubernamental significa la vigilancia que ejerce el pueblo, por medio de sus representantes, sobre el origen, uso y destino de los fondos públicos. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano que tiene la responsabilidad de revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, bajo los principios de independencia de acción, imparcialidad de juicio, objetividad, autonomía de gestión y cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.”<sup>116</sup>

De manera complementaria también evalúa la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos y emite opinión del informe de seguimiento trimestral del comportamiento programático presupuestal y financiero, dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Igualmente ordena visitas, revisiones e inspecciones; practica auditorías; solicita informes; revisa libros, documentos, registros, sistemas y procedimientos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

Como órgano técnico de la Asamblea establece en coordinación con las dependencias competentes la unificación de criterios en las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, 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 practica idónea de las auditorias y revisiones. Solicita, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier titulo legal con la Administración Pública del Distrito Federal, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

Como se señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el ámbito de actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa, es la Administración Pública del Distrito Federal., la Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos

---

<sup>116</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op.cit, Pág.104

Mexicanos. Por lo anterior, la Contaduría ejerce su función de fiscalización en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, que es el conjunto de instituciones por medio del cual el organismo político que las aglutina orienta sus acciones a la consecución de los objetivos sociales y económicos que mediante mandato le son encomendados y tiende a propiciar un entorno donde sean posibles las condiciones políticas y administrativas de desarrollo.<sup>117</sup>

Por otra parte, si bien existen órganos de control como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en el orden federal, y la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal (CGGDF), en el orden local, no son organismos de fiscalización superior y dependen del ejecutivo. Por tanto, es el órgano legislativo al que por ley corresponde garantizar, en nombre de sus representados, que los recursos sean destinados y manejados en las acciones más convenientes para la consecución de los objetivos y la cobertura de los programas sociales más necesarios.

Es así que a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le corresponde verificar que se realice adecuadamente la gestión financiera de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales. Con el objeto de alcanzar una coordinación interinstitucional en materia de fiscalización, la Contraloría General del Distrito Federal da a conocer con oportunidad a la Contaduría los Programas de auditoría que tenga previsto realizar, a fin de optimizar recursos y evitar duplicidad de funciones de fiscalización en los mismos rubros de alguno de los entes de la administración pública local.

En cuanto al alcance legal de la CMHALDF, éste consiste en emitir las recomendaciones y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas, Promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, verificar el otorgamiento de cauciones o garantías, de modo

---

<sup>117</sup> *Ibíd.*

que estas se ajusten a los criterios señalados para determinar los montos y tiempos en los términos de Ley; Asimismo se establece que “la Contaduría tendrá la facultad de interpretación de la ley para efectos administrativos, así como la resolución de la consultas sobre la aplicación del Reglamento Interior del órgano técnico.”<sup>118</sup>

Por su parte, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la A.L.D.F. contempla un enfoque operativo-administrativo para la revisión de la Cuenta Pública y señala a las distintas áreas, atribuciones específicas para la auditoría, revisión y evaluación de la gestión financiera y administrativa del D.F., las cuales se estructuran en tres áreas: administrativa y de finanzas, de auditoría y el área técnica. Sin embargo, cabe señalar que dicho ordenamiento es revisado solamente al inicio de cada legislatura, lo cual le impide estar a la par de los cambios cualitativos que exigen los procesos de revisión y la dinámica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que por su integración y funciones, interrelaciona con ordenamientos correlativos de otros órganos autónomos, lo que requiere mayor actualización.

La integración y alcances de la Cuenta Pública del Distrito Federal quedan definidos en la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los siguientes términos. “La Cuenta Pública se constituye por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sujetos al control presupuestal de la Asamblea, así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente.”<sup>119</sup>

Queda señalado en el Código Financiero que será la Secretaria de Finanzas la encargada de establecer y proponer al Jefe de Gobierno, para su aprobación, los sistemas para la contabilidad de los ingresos, egresos y administración de valores,

---

<sup>118</sup> Eric Moreno Mejía, op.cit Pág.32

<sup>119</sup> Eric Moreno Mejía, op.cit Pág.38

lo cual incluye las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y el ejercicio correspondiente a los programas y partidas de su propio presupuesto. Asimismo y en los términos que señala el Código Financiero, Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y, en general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público del Distrito Federal.

El Código Financiero dedica el capítulo cuarto, a la Información que debe ir contenida y a la formulación de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Dentro de dicho capítulo se estipula la información que mensual y trimestralmente deben enviar las dependencias, entidades y los Consejos de Ciudadanos a la Secretaría de Finanzas, así como de los procedimientos y responsables para la captación, consolidación y validación de la información. Con base en los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de la contabilidad de las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas formulara la Cuenta Pública y la someterá a la consideración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su presentación en los términos de la Constitución y del Estatuto.

La planeación estratégica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se ha orientado hacia tres grandes objetivos como son: la organización de la institución en el corto, mediano y largo plazo, el desarrollo oportuno y eficaz de las revisiones, auditorías e inspecciones, es decir, de las funciones sustantivas de fiscalización. Y el ingreso y participación de la Institución en las organizaciones de entidades de fiscalización superior de carácter nacional, regional e internacional. No obstante, es necesario que dicha institución considere un cuarto punto, el cual requiere ser orientado a factores como la profesionalización, mayor tecnificación, y la implementación de auditorías que exigen no solo evaluar el presupuesto, sino también el nivel y alcance de las metas y objetivos del Gobierno del D. F.

Fue un objetivo permanente derivado de la planificación estratégica, su ingreso y participación en las organizaciones de entidades superiores de fiscalización de carácter nacional, regional e internacional, como son; la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS); la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene participación activa en las reuniones celebradas por el Consejo Directivo de la ASOFIS. El día 18 de julio de 1996, solicito formalmente su registro como miembro afiliado de OLACEFS, mismo que fue aprobado por unanimidad de votos, en la VI Sección celebrada en el mes de noviembre de 1996, en la Ciudad de Guatemala.<sup>120</sup> La participación en esta reunión, permitió a la institución conocer el estado actual de la fiscalización superior en Latinoamérica, establecer vínculos con órganos fiscalizadores homólogos e intercambiar experiencias de trabajo en los temas de debate.

Por lo anterior, y en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Carta Constitutiva de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), se solicito que por el amable conducto de esta última, se presentara formalmente al Secretariado Internacional y al Comité Directivo de la INTOSAI, la petición de colaborar con dicho organismo internacional.<sup>121</sup> Considerando que esta organización agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de todos los países miembros de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados y que tiene por objeto fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre tales organismos fiscalizadores.

En cuanto a las relaciones interinstitucionales, la CMHALDF tiene una amplia comunicación, colaboración e intercambio de ideas y experiencias, tanto en el ámbito nacional, a través de su participación como miembro activo en la

---

<sup>120</sup> C.P. Araceli Pitman Barrón, op,cit, Pág.15

<sup>121</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con fecha 26 de Julio manifestó al Lic. Javier Castillo Ayala, entonces Presidente de la OLACEFS, su deseo de colaborar con la INTOSAI, en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la propia INTOSAI.

Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS); <sup>122</sup> así como en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Por medio de sus diversas actividades que desempeña en las mesas de trabajo en la OLACEFS, medidas que le permiten realizar esfuerzos con el fin de actualizarse con respecto a las diferentes tendencias de fiscalización internacional, en el ánimo de eficientar el desempeño, proveer eficacia y eficiencia en las funciones encomendadas como órgano técnico del poder legislativo de una de las ciudades mas grandes del mundo.

### **3.2- La revisión eficiente de la Cuenta Pública, base de una cultura de rendición de cuentas.**

Para dar cumplimiento al ejercicio denominado como de rendición de cuentas los responsables de los diferentes niveles de gobierno han tenido que instrumentar mecanismos que les permitan consolidar la información relativa a la administración de los recursos públicos, entre estos cabe destacar a nivel federal el Plan Nacional de Desarrollo, Los Programas Operativos Anuales, Los Presupuestos de Egresos y La Ley de Ingresos, los Informes Mensuales y Trimestrales, así como los Informes Ejecutivos y de Gobierno y por supuesto La Cuenta Pública.<sup>123</sup> Es importante mencionar que derivado de la dependencia político-administrativa en la cual se ubico por muchos años el Distrito Federal, una gran parte de estos instrumentos de Gobierno le son aplicables.

“Para efectos de la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, el análisis evaluatorio deberá sustentarse fundamentalmente en el examen de los siguientes documentos: Plan Nacional de Desarrollo (PND), Programa General de Desarrollo de la Ciudad, Programas Operativos Anuales (POA), Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal (PEDF) y Ley de Ingresos, así como el Código Financiero, como marco de referencia para valorar el cumplimiento de las

---

<sup>122</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ocupa la Vicepresidencia de Asuntos Legislativos de ASOFIS, a través de su Contador Mayor Presidente.

<sup>123</sup> Instrumento de Fiscalización y Evaluación, *La Cuenta Pública en el Marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática*, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D. F. México, 1999.

políticas, acciones, prioridades y objetivos y metas que se plasman en la Cuenta Pública correspondiente.”<sup>124</sup>

Dentro de los instrumentos mencionados destaca la Cuenta Pública, que es un documento de evaluación final de cada ejercicio fiscal sustentado en estados financieros, presupuestarios, programáticos y económicos previamente auditados. La contabilidad gubernamental y sus resultados que se expresan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, apoyan las etapas de control y evaluación, realimentando la formulación e instrumentación del Plan y los Programas. Estas nuevas funciones e interrelaciones se suman a su función tradicional y obligatoria de informar al Poder Legislativo sobre los resultados de la gestión financiera del sector público.

“La Cuenta Pública es un instrumento que permite dar seguimiento a las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo, es un documento de gran utilidad para analizar y evaluar el desempeño del gobierno y la marcha del país. Este documento forma parte de la infraestructura de información financiera presupuestaria, económica y programática del sector público, siendo una herramienta muy útil en la formulación de Planes y Programas.”<sup>125</sup>

En el concerniente al fundamento técnico, la Cuenta Pública es un producto de la Contabilidad Gubernamental, que se basa en normas, principios y técnicas metodológicas que rigen el correcto registro de las operaciones financieras y presupuestarias, sustento para la formulación de los estados institucionales, sectoriales y consolidados que se integran en el documento. Como instrumento de control y evaluación, permite el seguimiento de las acciones emprendidas por el Sector Público enmarcadas en los objetivos y prioridades de la planeación democrática, a fin de fortalecer o reorientar las políticas, estrategias y programas establecidos.

---

<sup>124</sup> Eric Moreno Mejía, “La Fiscalización de los Recursos Públicos en el Distrito Federal”, La Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Comisión de Vigilancia de la ARDF, México, 1997. Pág. 53-54

<sup>125</sup> Instrumento de Fiscalización y evaluación, op, cit. Pág. 4

Por lo anterior, en un contexto amplio, que considera los enfoques antes mencionados, se puede definir a la Cuenta Pública como el informe de los resultados de la gestión financiera del gobierno que rinde anualmente el ejecutivo Federal con carácter obligatorio a la H. Cámara de Diputados, que proporciona los elementos para la fiscalización, control y evaluación de las acciones gubernamentales; y que esta fundamentado sobre bases técnicas contables. Bajo un enfoque conceptual concreto, la Cuenta Pública podríamos definirla “como el Informe anual sobre los resultados de las finanzas públicas del sector presupuestario y la aplicación de las políticas económicas efectuadas por el Gobierno Federal.”<sup>126</sup>

La Cuenta Pública se sustenta en los registros contables de las Dependencias y Entidades del Sector Público Presupuestario, lo que le da un alto grado de veracidad y confiabilidad a los informes que en ella se incluyen. Dichos registros contables están respaldados con la documentación comprobatoria de las operaciones realizadas, permitiendo el examen y revisión minuciosa a cualquier ejercicio fiscal en el momento que se desee. Es precisamente en el ámbito de la evaluación donde la Cuenta Pública desempeña un papel fundamental, al proveer información que permite conocer los resultados de la gestión financiera del sector público y el impacto social y económico de las acciones realizadas por el gobierno y las entidades paraestatales en el corto plazo.

Las diferentes etapas del proceso de formulación de la Cuenta Pública, así como su posterior revisión por parte del Poder Legislativo, permiten llevar a cabo los trabajos de evaluación en distintos niveles. Al tiempo, que es revisada por el Legislativo, la información de la Cuenta Pública también es utilizada por las unidades de planeación que participaron en su elaboración y por las áreas encargadas del proceso de programación y presupuestación, a fin de considerar sus resultados en la próxima etapa de instrumentación. Por lo anterior, dicha Cuenta Pública constituye un instrumento muy importante para la etapa de evaluación, no solo por el grado de precisión y congruencia de la información que contienen, sino también por el nivel de detalle que alcanza.

---

<sup>126</sup> Instrumento de Fiscalización y evaluación, op, cit. Pág. 6

Las actividades que se llevan a cabo para elaborar e integrar el documento se inician con la determinación del Modelo de la Cuenta Pública y finalizan con su entrega a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en los términos del Artículo 74.- Fracción IV Constitucional,<sup>127</sup> así como con su difusión para dar a conocer a la sociedad los resultados de la gestión financiera gubernamental en un ejercicio determinado. A lo largo de este proceso se desarrollan actividades enfocadas a; determinar y transmitir los requerimientos de información a las Dependencias y Entidades del Sector Público Presupuestario; obtener los datos; revisar y validar los informes y cifras obtenidas; consolidar las cifras contables, financieras y presupuestarias y formular los estados básicos; analizar los resultados del ejercicio; y efectuar la integración del documento.

De tal forma, podemos decir que es el documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para presentarlo a la Cámara de Diputados o a la Asamblea Legislativa, según sea el caso, por el cual 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 información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia. En México, por la estructura orgánica del Gobierno Federal, se puede considerar que existen dos documentos de esta naturaleza: la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la Cuenta Pública del Gobierno de Distrito Federal.

Como ya mencione anteriormente, en materia federal 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 la presentación de dicha cuenta se hará por el Poder Ejecutivo, por medio del Presidente de la República, a mas tardar el 10 de junio del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública.<sup>128</sup> Cabe mencionar que cada Estado de la República, con fundamento en sus ordenamientos locales, tiene la obligación de presentar la Cuenta Pública a la consideración de Congreso Estatal que corresponda.

---

<sup>127</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sección III, Fracción reformada el 30 de julio del 2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>128</sup> Artículos 8 y 9 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 26 de diciembre del 2000.

En el ámbito estatal, podemos decir entonces, que la Cuenta Pública del Distrito Federal es un documento constituido por los estados contables, financieros, presupuestales, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; la repercusión de dichas operaciones en el activo y pasivo de la Hacienda del Gobierno del Distrito Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos; el resultado de las operaciones; y los estados presupuestales y financieros detallados de la deuda pública.

La Cuenta Pública del Distrito Federal tiene también como propósito, informar acerca del ejercicio Programático-Presupuestal del Gobierno del Distrito Federal con base en lo autorizado por la Asamblea Legislativa, en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos.<sup>129</sup> Constituye uno de los documentos que, por ley, contribuye a dar transparencia a la gestión del gobierno, puesto que informa los resultados del ejercicio fiscal concluido el año inmediato anterior, con base en toda la información contable, presupuestal, programática, financiera y económica de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que conforman el Gobierno del Distrito Federal.

La Cuenta Pública que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presenta a la Asamblea, a través de la Comisión de Gobierno, será turnada por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su revisión. “El análisis Programático-Presupuestal por Ámbito, incluye información programática-presupuestal sobre los logros obtenidos a nivel de programas y metas con relación al presupuesto original y modificado. Además, informa por ámbito de acción, programa, subprograma y

---

<sup>129</sup> La Cuenta Pública del Distrito Federal se presenta a los diputados de la Asamblea Legislativa con base en el artículo 122, apartado c, BASE PRIMERA fracción V inciso c; y BASE SEGUNDA, fracción II, inciso f, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 42 fracción XIX, 43, último párrafo, y 67, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 44, fracción X, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

proyecto, las metas programadas, modificadas y alcanzadas, además del presupuesto original, modificado y ejercido.”<sup>130</sup>

Los estados financieros presupuestarios contienen la información contable y financiera del sector central, así como de los organismos y empresas. La información económica comprende las variables relativas al sistema de cuentas económicas y el análisis de los Ingresos del sector central. En cumplimiento de la Ley de Ingresos, se muestran los resultados específicos en materia de ingresos y análisis de egresos.

Así mismo, se Informa sobre los estados de egresos presupuestarios en clasificación económica y administrativa, así como el ejercicio presupuestario por dependencia, programa, subprograma, capítulo y partida de gasto.”El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades una vez presentada la Cuenta Pública pondrán a disposición de la Contaduría, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorias del ingreso y del gasto público que manejen, así como los registros de los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento.”<sup>131</sup>

Por otra parte, es necesario resaltar que el artículo 557 del Código Financiero del Distrito Federal establece que el Jefe de Gobierno deberá informar, al rendir la Cuenta Pública, de los subsidios que haya autorizado con cargo al Presupuesto de Egresos. Cabe mencionar que este lineamiento normativo dedica el capítulo cuarto de su libro cuarto, a la información que debe contener la Cuenta Pública del Distrito Federal y a la formulación de ésta. En dicho capítulo se establece la información que mensual y trimestralmente deben enviar las dependencias, organismos y entidades a la Secretaría de Finanzas, así como los procedimientos y responsables de captar, consolidar y validar la información. Por ejemplo, el

---

<sup>130</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como Órgano de Fiscalización Superior Para la Revisión de la Cuenta Pública, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Contaduría Pública, Universidad Intercontinental, México, 1999, Pág.52

<sup>131</sup> La integración y alcances de la Cuenta Pública del Distrito Federal están definidos en los artículos 22 al 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

artículo 564 dispone que “con base en los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de los registros de las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la Secretaria de Finanzas formulara la Cuenta Pública y la someterá a la consideración del Jefe del Gobierno del Distrito Federal para su presentación en los términos de la Constitución y del Estatuto.”<sup>132</sup>

Una vez recibida la Cuenta Pública, ésta se turna a la Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de la Comisión de Vigilancia, para su revisión, la cual precisara si el ingreso y el gasto público se llevaron a cabo conforme a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, si se cumplieron los programas y metas aprobados por la ALDF., determinando si el resultado de la gestión financiera fue óptimo o requiere de medidas preventivas o correctivas; y verificando de igual manera que se hayan apegado a los principios legales, la congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, mediante un proceso que incluye la realización de auditorías y revisiones, “Toda vez de que las auditorías son el instrumento por definición más eficaz para ejercer la función de fiscalización y control gubernamental, se pone especial énfasis en la integración del Programa, así como en la elaboración de la normatividad aplicable, que garantice la legalidad, objetividad, imparcialidad y confidencialidad de las acciones de auditoría.”<sup>133</sup>

Es así que, la Cuenta Pública del Distrito Federal que se presenta el 10 de junio del año siguiente a su ejercicio, constituye un documento oficial de la gestión pública realizada por el gobierno de la Ciudad y sus entidades coordinadas, que deberá contener anualmente el estado que guarda la situación contable, financiera, presupuestal, programática y especialmente de los registros patrimoniales, que permitan verificar, controlar y evaluar el cumplimiento de dicho sector respecto de la ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos, en los términos que señalan las leyes aplicables y vigentes en la materia, así como el estado de la deuda pública y la información estadística relevante.<sup>134</sup> Los

---

<sup>132</sup> Código Financiero del Distrito Federal vigente para la revisión de la Cuenta Pública del 2004.

<sup>133</sup> Araceli Pitman Berron, Planificación Estratégica, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, Julio de 1997. Pág. 13

<sup>134</sup> Eric Moreno Mejía, op, cit, Pág. 44

resultados de los trabajos de auditoría se basan, de acuerdo a esta Ley, en el establecimiento, desarrollo y aplicación de las normas y procedimientos contables y de auditoría que se generen para el efecto y se presentan en el informe de Resultados correspondiente, para su dictamen a la Asamblea a través de la Comisión de Vigilancia, quien esta a cargo de la supervisión de las actividades y desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El informe Previo, que deberá presentarse a mas tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública,<sup>135</sup> contiene señalamientos generales en relación con las posibles deficiencias, insuficiencias o irregularidades que pudieran detectarse en los registros y procesos de programación-presupuestación, ejercicios y control del gasto. Dicho Informe servirá de referencias para orientar los alcances y propósitos de las auditorias que se practican, en función de los objetivos generales y específicos para su ejecución. Finalmente, el Informe de Resultados se presenta a mas tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública,<sup>136</sup> y con las observaciones y recomendaciones que se desprenden de el se concluye el ciclo de fiscalización superior que realiza la Asamblea Legislativa, por medio de su órgano técnico.

El proceso de revisión de la Cuenta Pública inicia con la realización de un acto protocolario, el cual tiene por objeto brindarle la formalidad que corresponde a dicha revisión. En ese acto se comunica oficialmente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el inicio de los trabajos de fiscalización. La revisión de la Cuenta Publica no debe ser una conciliación superficial de ingresos y gastos. La contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa debe realizar un análisis desde los puntos de vista legal, contable, económico y de impacto social. Dicho análisis se efectúa, en términos generales en tres etapas claramente diferenciadas; una revisión preliminar, un programa de auditorias y un informe de resultados.

---

<sup>135</sup> Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del D. F. Publicada el 13 de Enero del 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

<sup>136</sup> Artículo 36, párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del D.F.

En cumplimiento de la primera etapa de revisión, es decir, el análisis preliminar, se examina la información contable, financiera, presupuestal y económica incluida en la Cuenta Pública. Con base en lo anterior se elabora el Informe Previo, en el cual se formulan los comentarios y observaciones generales sobre el cumplimiento de los principios de contabilidad y de las disposiciones legales; los resultados de la gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados, tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente. Dicho informe se debe rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 30 de septiembre siguiente a su presentación.

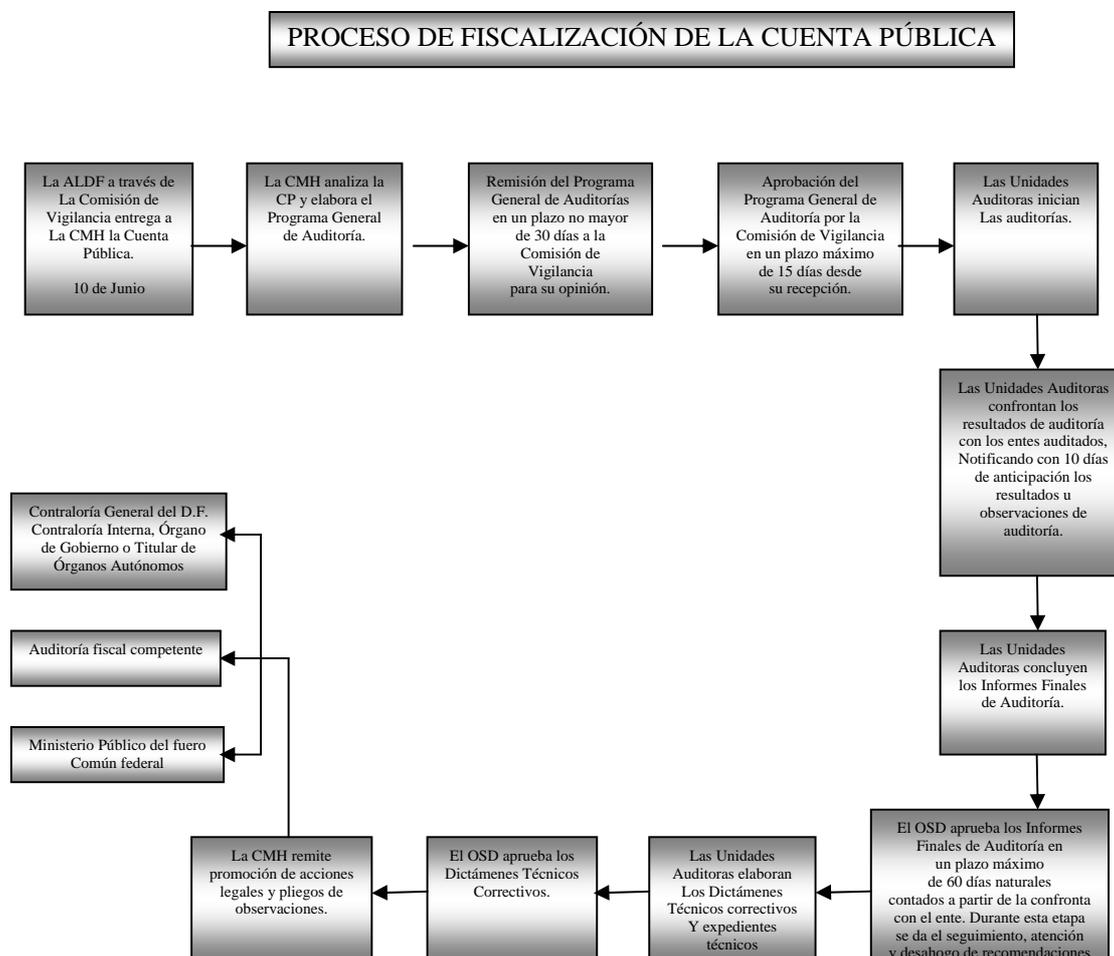
Como señale anteriormente, la revisión de la Cuenta Pública, no es solo una conciliación de ingresos y gastos, sino un análisis legal, contable, económico y de impacto social de la gestión financiera. Tal análisis se realiza, genéricamente en las tres etapas, claramente delimitadas con anterioridad; la revisión preliminar, que implica la instrumentación del programa de auditorías y la etapa de resultados. Las fuentes de dicho informe previo, están limitadas casi en su totalidad a la Cuenta Pública y, a efecto de completar la revisión, es imprescindible un trabajo de campo y de confronta que verifique, amplíe y profundice en las cifras y hechos reportados. Con tal fin, se elabora un Programa General de Auditoría, el cual para la revisión de la Cuenta Pública se integra con un número determinado de auditorías.

El objeto y alcance de éstas, se define en función de los principales rubros de gasto, la prioridad programática y las acciones de mayor impacto social. Dentro de este Programa, se encuentran las auditorías especiales cuya ejecución es ordenada por la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, es menester mencionar que el carácter plural con que se integra dicha comisión incide ampliamente en la configuración del alcance y tipo de las auditorías, así como de los entes objeto de las revisiones. El Programa se pone en marcha y sus conclusiones se plasman en el ya mencionado informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Araceli Pitman Berron, op, cit, Pág.12-13.

### CUADRO 3



Fuente: Unidad de Información de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (año 2005)

La revisión de estos instrumentos está enfocada a determinar por una parte, en que medida mantienen la congruencia con los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente; y por otra, a precisar las acciones que se llevaran a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en los programas de mediano plazo. Como se observa, el análisis de los resultados económico-financieros y programáticos-presupuestales reportados en la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, tendrá necesaria e invariablemente como marco de referencia los montos, partidas y distribución por

capítulos y programas contenidos en la propia Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Su revisión se extiende a la valoración del alcance en el cumplimiento de las políticas, estrategias, prioridades y líneas de acción establecidas; y a la evaluación de logro de los objetivos y metas definidas para el Sector; así como a determinar si las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular, con apego al Código Financiero, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica del Sector y demás ordenamientos aplicables en la materia, así como a verificar que la Cuenta Pública sea presentada conforme a los principios de contabilidad establecidos.

El comportamiento de la gestión financiera se analizara en el contexto de los resultados que haya obtenido el Sector Público en la atención de las necesidades sociales y de las prioridades establecidas, en términos de la presentación de los bienes y servicios que demanda la población de la Ciudad de México.” La evaluación financiera deberá completarse con la revisión y evaluación del comportamiento de la deuda pública tanto del Sector Central como de sus entidades coordinadas, con el objeto de determinar los saldos tanto de la deuda externa como de la interna y precisar la estructura del saldo de la deuda externa contratada por tipo de moneda y país de origen.”<sup>138</sup>

Los resultados anteriores se analizan a la luz de la política de endeudamiento prevista, con el propósito de determinar si estas se ajustaron a la capacidad real del Gobierno, sin comprometer las posibilidades financieras de los años por venir. Por otra parte, el análisis financiero deberá comprender la revisión de los ingresos presupuestales y su composición en ingresos tributarios, no tributarios y de capital. El examen de la política de ingresos es un rubro central en el análisis de la gestión administrativa del Gobierno de la Ciudad de México. Bajo la perspectiva globalizadora el examen se conduce sobre los principales insumos y resultados de las estructuras y marcos de referencia: planes, programas nacionales y

---

<sup>138</sup> Eric Moreno Mejía, op, cit Pág. 55

sectoriales. Es decir, propósitos, metas y programas. A un segundo nivel, se profundiza en aquellos programas específicos que se seleccionaron con base en criterios preestablecidos, analizando principalmente indicadores de metas, gasto y desviaciones de cada programa, a nivel sectorial, en entidades determinadas, o programas específicos.

El análisis financiero comprenderá también la revisión del comportamiento del gasto presupuestal, determinando la evolución que tuvieron los niveles de gasto programable y no asignable a programas. Para lo cual se precisan los conceptos que influyeron en las variaciones de dicho gasto, en relación con los montos aprobados en el presupuesto, y examinar los resultados de la aplicación de los egresos conforme a los capítulos económicos que integran el presupuesto del gasto corriente y de capital. La evaluación de resultados de los programas se concibe, “como un elemento esencial del proceso de planeación integral, que permite conocer la medida y la forma que se han alcanzado los objetivos programados, haciendo posible identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias en el desarrollo y el resultado de los programas, a fin de retroalimentar el proceso de programación-presupuestación en fases posteriores.”<sup>139</sup>

Cabe señalar que a lo largo de los procesos de revisión de los resultados económico-financieros y programáticos presupuestales, se incluye, además del análisis documental; información adicional y la verificación directa de los soportes documentales relacionados con los registros de las partidas de ingreso-gasto, y el cumplimiento de metas operativas y de inversión; lo que permitirá obtener una visión general del grado en que en esos ámbitos se observaron y atendieron por parte de las entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, en términos de las disposiciones legales aplicables durante el ejercicio sujeto a revisión.

El informe Previo incluye comentarios generales sobre: si la Cuenta Pública fue presentada de acuerdo con los principios de Contabilidad Gubernamental; los resultados de la gestión financiera; el cumplimiento de los objetivos y metas de los

---

<sup>139</sup> Eric Moreno Mejía, op, cit Pág. 59

principales programas y subprogramas que se presentan en el Presupuesto de Egresos aprobado; el análisis de los subsidios, las transferencias, las erogaciones adicionales o conceptos similares, así como el análisis de las desviaciones presupuestales.<sup>140</sup> El informe se materializa en dos grandes campos de análisis y revisión: el económico-financiero y el programático-presupuestal en cuyos ámbitos de competencia, se lleva a cabo un proceso integral de revisión y evaluación de los resultados de la gestión financiera y presupuestal de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad.

Sobre estas bases, la revisión se orienta a determinar la eficacia en la recaudación de los ingresos y la eficiencia en el ejercicio del gasto público; asimismo se determinara el resultado de la gestión financiera; se verifica si el ingreso se deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia y, si correspondieron con los importes y partidas específicas, se comprueba si el gasto público se ajusto al Presupuesto de Egresos y el grado en que se cumplieron los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.” La revisión de la Cuenta Pública comprende, no solo la conformidad de las partidas de ingresos y gastos, sino que se extiende a una revisión legal, económica y contable del ingreso y gasto público, y verifica la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado de las cantidades erogadas.<sup>141</sup>

También se examina la información proporcionada directamente por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como los dictámenes que los auditores externos emiten acerca de los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal. El Informe Previo sobre la Cuenta Pública contiene, además de la presentación, los capítulos Panorama Económico, Observancia de los Preceptos Jurídico-Normativos, Observancia de los Principios de Contabilidad Gubernamental, Análisis Financiero-Presupuestal y Recomendaciones, así como el apartado Apéndices.<sup>142</sup> Las conclusiones del informe Previo son de carácter preliminar y se basan en un análisis documental que constituye la primera etapa de la revisión de la Cuenta Pública, la cual se

---

<sup>140</sup> Eric Moreno Mejía, op. cit. Pág. 49

<sup>141</sup> Eric Moreno Mejía, op. cit. Pág. 51

<sup>142</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op. cit. pág. 160-161

amplia con las auditorías que se practican como parte del Programa General de Auditorías.

El análisis de los resultados que se presentan en la citada Cuenta Pública se complementa no solo con la revisión y análisis de la información contenida en los instrumentos de control y evaluación que se derivan del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sino, con el examen de la información que expresamente solicite cada una de las Unidades Administrativas de la CMH-ALDF, que participen en la elaboración del Informe Previo. Se requiere que el análisis identifique de manera precisa los objetivos generales, las directrices y orientaciones que regirán durante el ejercicio, al manejo de los tres instrumentos de política de que dispone el Sector Público para incidir en el nivel y evolución de la actividad económica y social: ingresos, gastos y deuda pública.

En todo caso, las conclusiones y recomendación que se formulen con motivo de la elaboración del Informe Previo deberán ser precisadas y complementadas posteriormente mediante los resultados de las auditorías de regularidad que se efectúen para la elaboración del informe de Resultados correspondientes. Sobre esas bases se fijan los alcances y se precisa el perfil del programa de auditorías de desempeño y regularidad a desarrollar con mayor profundidad en el Informe de Resultados respectivo, para determinar la suficiencia, razonabilidad, cumplimiento, oportunidad y veracidad de la información financiera, económica, programática y presupuestaria de los estados correspondientes contenidos en la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Aunado a la revisión preliminar mencionada, para revisar la Cuenta Pública es imprescindible un trabajo de auditoría en el ente a fiscalizar que verifique, amplíe y profundice tanto en las cifras como en los hechos reportados, por lo cual se elabora un Programa General de Auditoría. Las auditorías constituyen el instrumento más eficaz para ejercer la función de fiscalización y control gubernamental. Por ello, el Programa General de Auditoría recibe una atención prioritaria. El Programa General de Auditoría es el instrumento rector de las acciones de fiscalización. Por medio de este su busca asegurar la calidad, imparcialidad, objetividad y credibilidad de las revisiones que practica la

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su carácter de entidad fiscalizadora superior y en el ejercicio de sus funciones de contraloría.<sup>143</sup>

En el programa General de Auditoría se describen aspectos como los antecedentes, las fuentes de Información y los tipos de auditoría. Además se formula la estrategia operativa a desarrollar para alcanzar los objetivos generales y específicos de este, dentro de la cual se considera, entre otras condiciones, la magnitud de los recursos humanos disponibles y la participación de despachos externos para la práctica de auditorías. Como parte sustancial, en él se explican los objetivos, criterios de selección y la selección de las auditorías que se llevarán a cabo y se menciona la normatividad legal, técnica y administrativa que se debe observar en la ejecución de las revisiones. También se hace alusión al cronograma para cumplir las actividades programadas. Los propósitos que se persiguen con el Programa General de Auditoría son de dos tipos: generales y específicos. El objetivo principal es determinar el resultado de la gestión financiera del Gobierno del Distrito Federal y su congruencia con el Código, la Ley de ingreso y el presupuesto de egresos del D. F.<sup>144</sup>

Los objetivos del Programa General de Auditoría van encaminados a conseguir resultados globales que reflejen el comportamiento de la gestión financiera del Gobierno de la Ciudad de México y que permitan mejorar la estructura y contenido de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Entre estos objetivos se encuentran los siguientes: Determinar el resultado de la gestión financiera, es decir, como se llevaron a cabo los ingresos y egresos públicos. Precisar el resultado programático-presupuestal. Esto significa la evaluación de los programas que tiene la Administración Pública local. Verificar la observancia de las leyes y demás normatividad aplicable en el manejo de los recursos públicos. Proponer mejoras a la estructura y contenido de la Cuenta Pública.

---

<sup>143</sup> Artículo 15, frac. V y 19 frac. XII de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>144</sup> Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

Por otra parte, los objetivos específicos están relacionados con la obtención de resultados sobre la actuación financiera de la dependencia, órgano desconcentrado y entidad que se audite, el comportamiento programático-presupuestal de los programas revisados y los resultados específicos del rubro que se audito. Entre estos objetivos están los siguientes. Precisar el resultado de la gestión financiera del ente auditado en relación con los rubros que se revisaron. Determina el resultado programático-presupuestal del programa auditado. Establecer resultados específicos sobre las operaciones o sistemas que se revisaron.

La integración del Programa General de auditoría se sustenta en varias fuentes de información que proporcionan diversos datos, aspectos, situaciones y características, relacionados con la actividad financiera de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal. Entre otras, están fuentes son: La Cuenta Pública del Distrito Federal del ejercicio fiscal de referencia. Los análisis practicados para elaborar el Informe Previo sobre la Cuenta Pública. El examen de los dictámenes correspondientes de los auditores externos sobre los estados financieros de las entidades. Los informes de labores y complementarios del Avance programático Presupuestal. La respuesta a los cuestionarios formulados ex profeso y que son remitidos, al inicio de la revisión, a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal. Los señalamientos manifestados por los asambleístas en los debates sobre la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal. El decreto sobre la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Los informes de cierre del ejercicio presupuestal y los programas operativos anuales.<sup>145</sup>

La definición de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades por auditar es el resultado de un proceso riguroso de análisis y selección que se realiza a partir de la consideración de diferentes criterios. Estos criterios son las directrices, lineamientos o indicadores que permites identificar o ubicar las materias o áreas a revisar, para orientar la tarea fiscalizadora. Debido a la

---

<sup>145</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op. cit, pág. 164

magnitud del universo a fiscalizar, la revisión se tienen que hacer de manera selectiva, por muestreo, por lo que es necesario aplicar una serie de criterios de selección que permitan incidir en los aspectos prioritarios de manera eficiente y con el mayor impacto en el uso de los recursos públicos garantizando que en la ejecución de las auditorías se cumplan los objetivos de importancia, suficiencia, propiedad y confidencialidad.

Este tipo de criterios delimitan el ámbito a fiscalizar y son los siguientes. Monto significativo en el gasto público. Monto significativo en el ingreso público. Incremento o reducción presupuestal significativos en el ingreso o gasto en relación con el ejercicio anterior. Variaciones significativas entre el presupuesto estimado o autorización en la Ley de Ingresos o en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y el monto recaudado o ejercicio respectivamente. Variación importante en el cumplimiento de las metas y objetivos. Que por la naturaleza y características del procedimiento, actividad y operación estén expuestas al riesgo de ineficiencia, desperdicio e irregularidades. Vinculación de los objetivos y acciones de los programas seleccionados con las prioridades establecidas. Importancia de la participación del gasto erogado por programa en el gasto programático del Distrito Federal. Importancia de la variación del gasto erogado por programa en la variación del gasto programático de Distrito Federal. Importancia de las variaciones registradas en la participación de la estructura presupuestal por programas en congruencia con la orientación total del gasto y por ámbito. Magnitud de las variaciones registradas en las metas y gasto de los programas respecto de lo aprobado en el Decreto y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como cobertura de los ámbitos programáticos.

Para revisar la Cuenta Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda puede contar con la participación de despachos externos, podrá contratar los servicios de profesionistas especializados, para el mejor desempeño de sus funciones, cuando se justifiquen plenamente los servicios ante la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa.<sup>146</sup> Para asignarse las auditorías a despachos externos, estas se seleccionan considerando aspectos como los siguientes: La complejidad

---

<sup>146</sup> Artículo 32, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

del rubro por auditar. En el caso de entes con recursos significativos o con un gran volumen de operaciones, cuya ejecución demanda una importante cantidad de horas-hombre. Las visitas, inspecciones y auditorías ordenadas por la Contaduría se efectuarán por auditores y personal expresamente comisionado para tal efecto. Los auditores tendrán el carácter de representantes del Presidente del Órgano Colegiado en lo concerniente a la comisión conferida.

El informe de Resultados se elabora invariablemente, con base en la presentación de los resultados que se deriven directamente de los trabajos de auditoría, de las visitas de campo e inspecciones que practique la CMH-ALDF a las entidades de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, en términos de la evaluación de programas, de las auditorías financieras, de sistemas, de obra pública y especiales, que realice este Órgano Técnico de conformidad con las atribuciones y facultades establecidas en su Ley Orgánica y el Reglamento Interior.<sup>147</sup>

El Informe de Resultados,<sup>148</sup> tiene como objetivo, informar con base en los trabajos de auditoría desarrollados expresamente por la CMH-ALDF, si las entidades comprendidas en la Cuenta Pública del Distrito Federal realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego al Código Financiero, la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia; si ejercieron correcta y estrictamente su presupuesto conforme a los programas y subprogramas aprobados; si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos

---

<sup>147</sup> En cumplimiento de lo que disponen los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 43 del estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 3º., 4º., 8º., fracciones I, II y IV, y 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF) presenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

<sup>148</sup> En la elaboración de este informe se considera la estructura del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, que establece los gabinetes de gobierno, a los cuales se orientaron las diversas acciones institucionales que el gobierno local incluyó en la estructura programática aprobada para el ejercicio que corresponda, así como los recursos captados para financiar el gasto público que permitió realizar dichas acciones. (Para mayor abundamiento se puede acudir al documento fuente disponible en la Unidad de Información de la CMHALDF.)

y montos aprobados de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley.<sup>149</sup>

Este informe se considera como una unidad con los resultados, hallazgos y conclusiones que se deriven de los Reportes de Opinión y particularmente del Informe previo, que será el punto de partida para profundizar en la verificación o comprobación de los resultados preliminares obtenidos por la CMH-ALDF,<sup>150</sup> y que serán sometidos a verificación directa mediante los trabajos de auditoría en campo, las visitas e inspecciones que realice, para determinar la regularidad con que se realizaron las acciones y profundizar en la evaluación del desempeño del hacer gubernamental de las entidades que integran la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Se concibe este informe como un documento de carácter conceptual en el cual se presentan de forma clara y concisa los resultados de las auditorías realizadas, para determinar la suficiencia y razonabilidad de la información financiera, presupuestal y programática; la confiabilidad oportunidad e integridad de los sistemas de registro y control, y si la documentación que soporta las operaciones efectuadas por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades coordinadas por el Gobierno del Distrito Federal, se ajusto a lo autorizado por la Asamblea y se apego a las disposiciones legales aplicables.

El proceso de auditoría y las actividades de fiscalización que en este sentido desarrolla la Contaduría, comprende tres etapas o fases básicas, articuladas entre si: Planeación, Ejecución y Elaboración de los Informes. Las actividades que integran la fase de planeación de las auditorías tienen como finalidad principal, determinar los objetivos específicos de las revisiones, así como definir en cada campo, los alcances, procedimientos y técnicas que habrán de aplicarse. La fase de ejecución de las auditorías tiene como propósito la aplicación de las normas y técnicas de auditoría que permitan la verificación física y/o documental de las operaciones, sistemas, programas proyectos u obras, definidas en la etapa de

---

<sup>149</sup> Artículo 8, frac. I y II de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del D.F.

<sup>150</sup> Eric Moreno Mejía, op, cit Pág. 65

planeación para alcanzar los objetivos establecidos en esa fase. Por último la etapa de formulación del informe está orientada a la presentación de los resultados y recomendaciones que se deriven de las auditorías practicadas, y que deberán estar sustentadas en información relevante, suficiente y competente.

“Las características, técnicas y procedimientos que deberán observarse en el desarrollo de las actividades de auditoría deben garantizar la calidad de la presentación de resultados, el soporte de las conclusiones y la formulación de recomendaciones que tendrán que estar debidamente sustentadas para que contribuyan a mejorar los sistemas, procesos y resultados en los que se hayan detectado desviaciones, incumplimientos o deficiencias.”<sup>151</sup>

Para efectos del informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, la planeación de las auditorías se efectúa en dos etapas. En la primera de estas se determina tanto las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales, unidades y rubros por auditar como las estrategias y políticas generales para la revisión. Con ese propósito se considera, entre otros los siguientes elementos: “El análisis y evaluación de la información contenida en la Cuenta Pública, incluidos los dictámenes de los auditores externos en el caso de las entidades paraestatales. El archivo permanente y los resultados de revisiones anteriores, así como las opiniones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa sobre los informes de Avance Programático-Presupuestal del Distrito Federal. Los Informes de los órganos de control interno. Las instrucciones expresas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o el interés que ésta haya manifestado en sus sesiones por la revisión de ciertos aspectos de la gestión del Gobierno del Distrito Federal. El grado de confiabilidad de la información financiera y administrativa que se presente a otros niveles del gobierno, para lo cual se evalúa la forma y el contenido de dicha información de acuerdo con su propósito.”<sup>152</sup>

Por lo que respecta a la segunda etapa de la planeación, esta comprende lo siguiente: La recopilación de toda la información de la dependencia, órgano

---

<sup>151</sup> Eric Moreno Mejía, op. cit. Pág. 67

<sup>152</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op. cit. pág. 157

desconcentrado, entidad o rubro por auditar que se requiera para evaluar el riesgo y la importancia relativa, el estudio preliminar de los sistemas de control interno para determinar sus cualidades y deficiencias, la asignación de prioridades a las áreas o rubro por revisar de acuerdo con su importancia y nivel de riesgo, la detección de los conceptos representativos que sean susceptibles de verificarse en campo y las condiciones en que se encuentran los sistemas de control, la definición de los objetivos y del alcance de la auditoría, la determinación de la naturaleza, extensión y oportunidad de los procedimientos de auditoría que habrán de aplicarse. Igualmente dicha planeación comprende las siguientes fases: Selección del ente y rubro por auditar, el establecimiento de los objetivos de la revisión, estudio general del área y estudio preliminar del control interno, así como la elaboración del programa específico de auditorías.<sup>153</sup>

Una de las obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a su Ley Orgánica, es informar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, sobre el resultado de la revisión de la gestión pública.<sup>154</sup> Esa ley establece los procedimientos, los tiempos y la forma para que este órgano técnico cumpla dicha obligación. Al respecto, la parte más importante de todo el proceso de la función de auditoría es el informe de resultados. La importancia de estos documentos radica principalmente en que son base para que la administración de las dependencias y entidades auditadas tomen las acciones que correspondan. Dichos documentos también son relevantes porque representan el medio por el cual se comunican los resultados y las sugerencias y porque son generalmente el único proyecto derivado del trabajo de la revisión que llega al conocimiento de terceras personas. El informe es el medio por el cual se evidencia directa o indirectamente la calidad de trabajo realizado, la capacitación y profesionalismo de los auditores que ejecutan la revisión y el conocimiento que estos tienen de la dependencia o entidad auditada.

Sobre el particular, una vez concluido el trabajo de campo del Programa General de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se elaboran los Informes Finales de Auditoría correspondientes a

---

<sup>153</sup> Ily Patricia Gutiérrez Guzmán, op. cit, pág. 158

<sup>154</sup> Artículos 29 y 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

cada una de las revisiones efectuadas, en los que se establecen los resultados obtenidos, las recomendación, y las promociones de acciones que determine este órgano técnico.<sup>155</sup> Al respecto, para garantizar su calidad técnica e imparcialidad, los informes de auditoría son objeto de un proceso de revisión interna, que incluye aspecto tales como la adecuada sustentación jurídica de los resultados. Además, se realizan reuniones de confronta, que consisten en sesiones de trabajo con servidores públicos de los entes auditados, con el fin de constatar los resultados de las auditorías y requerir las aclaraciones pertinentes amparadas con la documentación comprobatoria y justificativa correspondiente.

Como lo establece uno de los principales indicadores de transparencia de la fiscalización internacional, los informes mencionados deben ser redactados con objetividad, claridad y precisión, incluir información sustentada en evidencia competente y relevante, y reflejar una actitud independiente, objetiva, imparcial y constructiva. Dichos informes deben incluir las situaciones detectadas y el origen de estas. Los hechos deben ser revelados en forma objetiva, es decir, imparcial y profesionalmente. Además, no se debe ocultar o desvirtuar información, ya que ello puede inducir a error o a la toma de decisiones inadecuadas. El enfoque del informe debe ser los mas positivo y constructivo posible. Se le debe dar mayor relevancia a las sugerencias o recomendaciones, que a los aspectos negativos observados.

Por otra parte, el contenido de los informes dependerá del tipo de auditoría y de sus objetivos, por lo cual podrán referirse a materias tan diversas como el cumplimiento de la normatividad aplicable a la contabilidad del Gobierno del Distrito Federal, la razonabilidad de su información financiera y presupuestal, la confiabilidad de los sistemas de control interno, la observancia de las leyes y reglamentos aplicables a las obras publicas, la eficacia y eficiencia con que se alcanzaron los objetivos y metas de los programas, etc. En otras palabras, el Informe de Resultados, el cual incluye a los informes Finales de Auditoría, es el producto final de la revisión que practica la Contaduría Mayor de Hacienda y en el se exponen los resultados de las auditorías para determinar si la gestión de las

---

<sup>155</sup> Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal se ajusto a lo autorizado por la Asamblea Legislativa.

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal formula recomendaciones específicas a diversas dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública local, mediante las cuales se proponen acciones preventivas y correctivas, así como procedimientos para mejorar la gestión financiera y propiciar que sus operaciones se ajusten invariablemente a la legislación y normatividad aplicables. Cuando estas no se subsanan da inicio el fincamiento de responsabilidades, a través de los diferentes procedimientos de promoción de acciones legales.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda prevé un capítulo de Responsabilidades Administrativas que tiene por objeto salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán de observar los servidores públicos adscritos tanto al Gobierno del Distrito Federal como a la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF., el cual este debidamente fundado conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cabe destacar además, que los actos u omisiones y las acciones legales tales como el pliego de responsabilidades, oficios de fincamientos, resarcimiento, de señalamiento y otras prescriben entre los tres y cinco años posteriores en que se haya originado la responsabilidad.

Por lo que se refiere a las acciones legales promovidas, la Contaduría Mayor de Hacienda ha impulsado la aplicación de medidas para que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sancionen irregularidades detectadas y, en los casos procedentes, se obtengan los resarcimientos por los daños causados al erario del Gobierno del Distrito Federal. La ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece que cuando la Contaduría, en cumplimiento de sus atribuciones detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinara la falta, promoverá el pliego de las

responsabilidades que resulte e integrara los expedientes técnicos correspondientes.<sup>156</sup>

En cumplimiento de lo anterior, la Contaduría ejerce sus atribuciones mediante seis acciones legales, A saber: Resarcimiento espontáneo o directo;<sup>157</sup> Es la acción mediante la cual la Contaduría Mayor de Hacienda requiere a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad paraestatal auditado la recuperación de los importes pagados en exceso o indebidamente, en detrimento de la hacienda pública local, a proveedores, empresas o contratistas con quienes se efectuaron operaciones. Al igual que las otras acciones, ésta se promueve mediante un oficio en que se reporta al titular del ente auditado el pago indebido o en exceso que se realizó. Derivado de esto, se le solicita que realice las gestiones necesarias de resarcimiento y que informe al respecto a la contaduría.

Pliego de observaciones;<sup>158</sup> con este instrumento la Contaduría Mayor de Hacienda notifica a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, las posibles irregularidades cuantificables en dinero que detecto en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización y les otorga un plazo de 30 días hábiles para que realicen las aclaraciones correspondientes. El pliego de observaciones es una instancia legal- administrativa con que cuenta este órgano de fiscalización para establecer los hechos que originaron irregularidades detectadas en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales auditados.

Oficio de fincamiento de responsabilidad resarcitoria;<sup>159</sup> y en su caso; procedimiento administrativo de ejecución, Es la acción que la Contaduría efectúa ante la Secretaría de Finanzas y se deriva de los pliegos de observaciones que no fueron solventados. Se tramita con fundamento en los artículos 495 a 499 del Código Financiero del Distrito Federal, a fin de que se determine el crédito fiscal

---

<sup>156</sup> Artículo 8 frac. XIII, 15 frac. VI y 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>157</sup> Artículo 38, 39 frac. II, 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>158</sup> Artículo 46,47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>159</sup> Artículo 38, 39 frac. II, 42,44 y 45 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

correspondiente y se haga efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Oficio de fincamiento de responsabilidades <sup>160</sup> y, en su caso, imposición de sanciones. Mediante este instrumento la Contaduría promueve ante la autoridad competente el inicio del procedimiento administrativo necesario para aplicar la acción legal que corresponda al servidor público cuyos actos u omisiones implicaron, según la auditoría que la Contaduría practico a la dependencia, órgano desconcentrado, o entidad paraestatal respectivo, el incumplimiento de una disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo.

Promoción por incumplimiento de Obligaciones Fiscales; <sup>161</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda utiliza este medio para comunicar a la autoridad fiscal del Distrito Federal los errores u omisiones que detecto y determino en el pago de contribuciones y que impidieron al gobierno local recibir ingresos que le corresponden, por lo cual se le solicita que revise las operaciones a cargo de los contribuyentes para que éstos liquiden las diferencias observadas y los accesorios respectivos. Igualmente Mediante esta acción la Contaduría comunica en un oficio a la autoridad fiscal la existencia de una posible evasión de contribuciones a cargo de un contribuyente, la cual se detecto en la revisión de las operaciones de una dependencia; y le solicita que le practique una revisión. En este documento se exponen los hechos, las disposiciones incumplidas y el monto de la evasión fiscal.

Denuncia penal. <sup>162</sup> Es la acción mediante la cual el órgano técnico de la Asamblea Legislativa por conducto de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, presenta ante la autoridad competente hechos y pruebas constitutivos de un posible delito, cometido en agravio de la Hacienda Pública, donde pueden estar implicados servidores públicos del ente auditado. El proceso de la denuncia penal consta de diversas fases, las cuales van desde la presentación tanto de la denuncia de hechos como de pruebas y el seguimiento del procedimiento hasta la

---

<sup>160</sup> Artículo 39 frac. I, 40,42 y 43 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>161</sup> Artículo 14 frac. I de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>162</sup> Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.

reparación total del daño que se causo a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad paraestatal correspondiente.

En el ámbito normativo, reviste singular importancia la decisiva intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico, en la actualización y modernización del marco normativo que rige su actuación. En este sentido se estudian proyectos de Ley que permitan en el contexto actual, adoptar posiciones de avanzada al proponer modificaciones a su Ley Orgánica, que contempla, entre otros aspectos, hacer mas útil y oportuna la función de fiscalización, otorgándole a esta entidad fiscalizadora facultades para revisar el ingreso y gasto público, una vez concluido el ejercicio presupuestal respectivo, es decir el 31 de diciembre, sin tener que esperar a que se entregue la Cuenta Pública, o sea el 10 de junio siguiente al cierre del ejercicio. Asimismo, elaborar un solo informe, el de Resultados, en lugar de dos como sucede actualmente, eliminando así el Informe Previo.

Entre los objetivos que habrán de valorarse en los próximos años, se pueden mencionar: el desarrollo de esquemas viables para financiar el gasto de los programas del Gobierno; financiar al desarrollo de la Ciudad con recursos provenientes del esfuerzo de sus propios habitantes; y conciliar la capacidad de operación e inversión con la disponibilidad de recursos financieros, técnicos y materiales, de tal manera que se conserve el equilibrio presupuestal entre las proyecciones de ingresos y los programas de gasto. La revisión deberá comprender en este apartado, el análisis de las causas específicas que hayan determinado las variaciones de los ingresos obtenidos, los cambios en la participación y estructura de los diversos capítulos de ingresos y, su efecto en el logro de los objetivos y metas establecidos en la política de ingresos, particularmente en la población de menores ingresos.

Igualmente importante será el desarrollo político que se genere en el D. F., donde está pendiente la consolidación de su reforma política; sin embargo, la independencia de su órgano legislativo significa la total autonomía técnica y de gestión de la CMH, representa en el marco de la división de poderes la

oportunidad para que la revisión del gasto público se realice con toda transparencia y oportunidad, convirtiéndose en un indicador social, económico y político para la proyección presupuestal y para la definición de futuras políticas públicas, todo ello, en un entorno donde la sociedad exige cada vez más de una rendición de cuentas efectiva como parámetro en el pago de sus impuestos y en la definición de su voto.

### **3.3- Una mayor transparencia en el gasto público como índice de confiabilidad en el ejercicio de Gobierno**

Parece evidente que la globalización, el desarrollo sustentable y todos los desafíos de los nuevos escenarios nacionales e internacionales, nos exigen el diseño de una nueva cultura política y administrativa. Esta nueva cultura debe estar basada, entre otros aspectos, en la transparencia de la gestión gubernamental y en una efectiva rendición de cuentas, que deben ser asumidas como compromisos prioritarios e ineludibles por todos los órdenes de gobierno, como respuesta, a las cada vez más frecuentes demandas de la sociedad.

Dentro del proceso de desarrollo y democratización que vive México, el concepto rendición de cuentas es un referente obligado en la realidad actual. “Por ello es que en la búsqueda de lograr mayor credibilidad en las instituciones públicas, se ha venido haciendo énfasis en la importancia de instaurar nuevos sistemas de control que lleguen a satisfacer las demandas, durante tanto tiempo desatendidas, de una administración honesta, de una lucha efectiva contra la corrupción e impunidad públicas y de una información de calidad y accesible para todos sobre el logro de los objetivos sociales y económicos establecidos por la sociedad y sus gobiernos.”<sup>163</sup> En consecuencia, se debe seguir trabajando intensamente hasta conseguir que en nuestro país, los responsables del ejercicio del presupuesto público rindan cuentas suficientes, oportunas y confiables.

El Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal adoptado por el Fondo Monetario Internacional hace cuatro años, es una magnífica y sencilla referencia

---

<sup>163</sup> Juan Manuel Portal, Presidente del Instituto de Auditores Externos, *Transparencia Fiscal y Corresponsabilidad Ciudadana*, Auditoría Superior de la Federación, México 2005.

para orientar y medir el desarrollo de la nueva cultura. A decir verdad, nuestra administración pública está logrando en este sentido grandes avances en los últimos años. Baste señalar como ejemplos la Nueva Estructura Programática (NEP); el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF); el proyecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, y muy particularmente en el ámbito de la fiscalización, la creación de la Auditoría Superior de la Federación.<sup>164</sup>

El nuevo concepto de fiscalización no se limita únicamente a auditar los estados contables y presupuestales del gobierno, sino que, como ya hemos visto, de acuerdo con las tendencias mundiales, fiscaliza también el desempeño, la eficiencia, la eficacia y la economía en el uso de los recursos públicos. La finalidad de la fiscalización es alentar la aplicación legal y eficiente de los recursos y promover prácticas administrativas sanas en todas las instituciones. Con la nueva normatividad, no basta que los gastos del gobierno se apliquen a los programas previamente acordados, hoy se busca evaluar si el desempeño de la dependencia fue el adecuado y si la aplicación de los recursos tuvo los efectos que se buscaban.

La parte más sensible del proceso de rendición de cuentas, es la relativa al reforzamiento de los sistemas de control. Las mejores prácticas administrativas internacionales señalan que la única estructura interna que puede satisfacer la obtención, registro y emisión de información congruente, oportuna y confiable es el sistema de control. “No se pueden rendir cuentas acerca del cumplimiento o avance hacia las metas del plan, si no se cuenta con una estructura integral de control, que considere el entorno de control de organización, la adecuada administración de los riesgos que enfrenta, la existencia de sistemas suficientes

---

<sup>164</sup> En diciembre de 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para fortalecer técnica y jurídicamente la fiscalización de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Cámara de Diputados; en abril de 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para establecer la publicación de la información de las instituciones públicas, y desde diciembre del 2000 los legisladores han realizado importantes adiciones a la Ley de Ingresos de la Federación y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para obligar al Ejecutivo a enviar información periódica y exhaustiva al Congreso para reducir la discrecionalidad de sus decisiones.

de información, el uso de sanas prácticas administrativas y una efectiva supervisión interna y externa.”<sup>165</sup>

Anteriormente el autoritarismo mexicano se sustentaba en la discrecionalidad, el gasto era poco transparente, donde además no existía el riesgo de la alternancia, la corrupción invadió diversos ámbitos de la burocracia y, ante la falta de transparencia, la corrupción fácilmente se percibía como amplia y generalizada, lo que profundizó el déficit de legitimidad. El hecho de que la alternancia haga creíble que la ciudadanía puede llamar a cuentas a sus gobernantes incrementa la percepción de que el electorado está representado y que el gasto de los impuestos puede ser un buen vehículo para generar mejores bienes públicos. En buena medida, esto es resultado de la bajísima confianza de que recursos adicionales puedan ayudar a tener un mejor gobierno.” Sólo el 16 por ciento piensa que cobrar más impuestos le permitiría al gobierno funcionar mejor. Un 59 por ciento considera que el gobierno utiliza de forma incorrecta el dinero de los impuestos y el 80 por ciento piensa que si redujera el gasto gubernamental no se tendría que incrementar el cobro de impuestos.”<sup>166</sup>

Para que la sociedad ubique las virtudes de la alternancia, la administración pública debe iniciar con rapidez una reforma profunda, donde el primer paso tiene que venir por el lado de la transparencia y la rendición de cuentas, como decisión de gobierno. No es nada fácil saber con cierto detalle en qué se erogan los recursos públicos. “A la tensión ineludible que deviene de la dispersión en los beneficios del gasto público y el costo directo en el bolsillo del contribuyente uno debe agregar la baja calidad de una buena parte del gasto público y la opacidad con que se presentan las finanzas públicas.”<sup>167</sup> Hoy por hoy saber de dónde vienen los ingresos públicos y qué se hace con ellos no es tarea fácil.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación que inició sus funciones el 30 de diciembre de 2000 dotó a la sociedad de un órgano mucho más autónomo y

---

<sup>165</sup> Juan Manuel Portal, op, cit

<sup>166</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Impuestos, Democracia y Transparencia”, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

<sup>167</sup> *Ibíd*em

con mayores atribuciones para la fiscalización del gasto público, sin embargo, los avances son aún incompletos. Dadas las presiones derivadas del triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 1997 en la ciudad de México el gobierno pasó a una estrategia de mayor transparencia. Un buen número de programas sociales cuentan ya con reglas de operación, lo cual hace más difícil su uso con criterios políticos, aunque no existen criterios de calidad para garantizar evaluaciones adecuadas, es ahí donde la fiscalización se hace necesaria.

La transparencia en las operaciones del gobierno tiene varias dimensiones. Primero, la transparencia requiere de la disposición de información confiable sobre las intenciones y los pronósticos de la política fiscal del gobierno. En segundo lugar, se requieren datos e información detallada de las operaciones del gobierno, tales como la publicación de documentos completos sobre el presupuesto que contengan las cuentas correctamente clasificadas para el gobierno central y estimaciones de las actividades cuasi-fiscales dirigidas fuera del gobierno. La tercera dimensión consiste, principalmente, en aspectos que tienen que ver con el comportamiento del aparato público, como el establecimiento de reglas claras para resolver los conflictos de interés entre los funcionarios elegidos y los designados, libertad en la requisición de la información, un marco regulatorio transparente, apertura en las compras gubernamentales y contratación de personal, un código de conducta para los funcionarios de la administración tributaria, y la publicación del resultado de las auditorías.<sup>168</sup> En las tres dimensiones, la transparencia fiscal se asocia fuertemente con un desempeño exitoso del gobierno. Desde un punto de vista práctico, resulta necesario distinguir entre la información confidencial, o no reportada, y la falta de habilidad técnica para proporcionar cierta información.

Un tema adicional vinculado al de la transparencia, pero indispensable para cerrar la pinza de una mejor rendición de cuentas, es el definir con claridad la responsabilidad del funcionario público y la evaluación de las políticas públicas. En la legislación vigente ambos temas están inadecuadamente definidos, lo que propicia una gestión deficiente. “Para romper el círculo de la desconfianza, un sistema tributario transparente en su funcionamiento y efectivo puede ser de gran

---

<sup>168</sup> *Ibíd*em

utilidad. Sobre todo si es capaz de gravar genuinamente todos los ingresos de los ciudadanos, aunque en un mundo global esto resulta difícil.”<sup>169</sup>

Esta transparencia debe incluir varios rubros, el primero se refiere al procesamiento de mayor información en un menor número de documentos, lo cual favorece el acceso a la información y el monitoreo de la misma. Una mayor transparencia debe involucrar la posibilidad de realizar auditorías por parte de organismos autónomos del Ejecutivo, rubro en el que ya se han hecho el grueso de las reformas necesarias. Igualmente tiene que ver con un manejo del lenguaje claro, simple y que no deje lugar a ambigüedades en el significado de las palabras y las clasificaciones que se realicen. Finalmente, una mejor transparencia se puede lograr si existe una mayor justificación en el origen y destino de los recursos fiscales.

Afortunadamente la tecnología puede ayudar para alcanzar este fin. Como consecuencia de la globalización el mundo se ha vuelto más interdependiente. Por este motivo, la demanda de una mayor transparencia en la información ha crecido en los últimos años., existen otros factores que ayudan a explicar este crecimiento, entre los cuales se encuentra la tecnología.”Debido a la revolución de la informática, los costos del procesamiento de la información se han reducido. Las tecnologías de la información han evolucionado notablemente en las últimas tres décadas. Ahora contamos con sistemas de telecomunicaciones (satélites capaces de rastrear objetos del tamaño de un metro cuadrado), cámaras de video y computadoras personales más rápidas y eficientes, que han permitido al mundo intercambiar información de muy diversa naturaleza a muy bajos costos.”<sup>170</sup> Esto se ha convertido en la esencia de la revolución digital. Además los progresos de las tecnologías han estimulado el desarrollo de otras áreas. El mundo entero, desde ciudadanos hasta gobiernos, pueden acceder a información confiable que permite analizar desde el comportamiento de los consumidores, hasta la política económica de un país., toda esta generación y uso de las tecnologías ha tenido un impacto significativo en la reducción de los costos de una mayor transparencia en la información, aumentando su demanda.

---

<sup>169</sup> *Ibíd*em

<sup>170</sup> *Ibíd*em

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permitan alcanzar mejor ese objeto. Así, la rendición de cuentas públicas se rige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario, sea cual sea la modalidad que adopte. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental, y ésta es el sello de los autoritarismos, en tanto que una democracia se caracteriza porque la impunidad de los gobernantes, cuando abusan de su poder, debe ser por excepción.

Complementariamente, deben existir instancias y mecanismos que detecten y castiguen a los malos servidores públicos, considerando que en la democracia se origina y desarrolla la participación ciudadana, la cual puede desempeñarse como pilar fundamental de la fiscalización, cuestión enteramente imposible en regímenes totalitarios. “Los regímenes autoritarios suelen ser opacos. Siempre es más cómodo para el gobernante manejar con discreción y recato los recursos públicos. No obstante, la presión social derivada de la baja credibilidad del gobierno, sobre todo a partir de la primera gran crisis, la de 1982, llevó a ciertos controles internos. Estos, sin embargo, estaban basados en una buena dosis de discrecionalidad de la autoridad. En la medida en que las reglas se fueron estrechando, no mejoró la percepción del ciudadano sobre la calidad y honradez del gobierno, aunque sí se limitó enormemente su capacidad de respuesta.”<sup>171</sup>

De tal forma que para que pueda hablarse de la existencia de una democracia política eficaz, un sistema político debe cumplir, al menos, con las siguientes tres condiciones vinculadas con la función de vigilar a los gobernantes, con el fin de que éstos en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. En una democracia quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política. Es decir, el más poderoso con mayor razón debe poder ser llamado a cuentas por sus decisiones. La rendición de cuentas debe discurrir de bajo hacia arriba, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que

---

<sup>171</sup> *Ibíd*em

deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno. “En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica. Si tales instituciones y procedimientos no existen o si, existiendo, no son eficaces para llamar a cuentas pacíficamente a los gobernantes, entonces no estamos ante una democracia política, sino ante algún tipo de autoritarismo” <sup>172</sup>

Si los hombres en general son ambiciosos, de modo que deben ser contenidos por diversos medios en particular, la fuerza pública, lo mismo debe hacerse con aquellos que adquieran un cargo gubernamental o son facultados para manejar recursos públicos. Pues su respectiva ambición podría provocar fácilmente algún abuso en contra de los intereses de la comunidad. De hecho los controles son más necesarios sobre aquellos que disponen del poder político pues, dice Maquiavelo, “*cualquier hombre cuando más poderoso, mayor es la influencia y mayores los medios de abusar.*” Lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas. Hay en la autoridad legítima una racionalidad esencial. Sin embargo, todo poder, incluso siendo considerado legítimo, conlleva el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta y en perjuicio de los ciudadanos. De ahí la necesidad de establecer ciertos frenos y controles para prevenir o reducir al máximo la posibilidad de tal abuso.

La responsabilidad política y la rendición de cuentas de un gobernante democrático son posibles, precisamente, porque estará dotado de poder suficiente, pero no absoluto, para gobernar dentro de ciertos límites. El abuso de ese poder pondrá a funcionar otras fuerzas y contrapesos que pueden volverse en su contra. Este complicado proceso, que permite la rendición pacífica de cuentas de los gobernantes, es posible gracias a la famosa división de poderes, con ésta en el plano político, ocurre como con la competencia y libre mercado en el económico; se logra generar una dinámica según la cual actuar siguiendo los intereses particulares puede traducirse en la protección del interés colectivo. “Pero la dinámica democrática que favorece una eficaz rendición de cuentas, exige la

---

<sup>172</sup> José Antonio Crespo, “Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas,” Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

ampliación del principio de división de poderes, a todo el sistema político y la estructura social. De ahí la importancia de la transparencia electoral, la imparcialidad de las autoridades, la equidad en la competencia, todo lo cual apunta hacia una regla fundamental de la democracia electoral: el partido en el poder tendrá derecho de utilizar los recursos del Estado para ejercer el gobierno, pero no para garantizar ni promover directamente su triunfo en futuros comicios. Eso es así porque los recursos estatales son tan formidables que, de no haber esta limitación, sería prácticamente imposible vencer al partido en el gobierno.”<sup>173</sup>

Así pues, el sistema electoral y partidista supone un nuevo conjunto de mecanismos de vigilancia mutua entre los distintos partidos, por un lado, y de los ciudadanos hacia cada uno de ellos, por otro. En un régimen democrático de equilibrios y contrapesos de poder, y en el que se busca un sistema eficiente de rendición de cuentas, la prensa y los medios de comunicación juegan un papel político de primer orden, son también instrumentos para supervisar estrechamente la acción de gobernantes y políticos. En caso de detectar anomalías o irregularidades en su desempeño público, lo difunden alertando a la ciudadanía, y a otros actores políticos, con lo cual favorecen que se eche andar la maquinaria democrática que contribuye a la rendición de cuentas. La prensa puede constituirse así como un vigilante permanente, pagado por la sociedad, para vigilar los pasos de políticos, legisladores, líderes y gobernantes. Incluso quizá, a la libertad de prensa se le han atribuido poderes. “Pero pese a que la prensa no tiene poderes mágicos ni garantizados en su papel de vigilancia, sin duda constituye una pieza fundamental en el andamiaje que hace posible la rendición de cuentas.”

174

La democracia abre el espacio para enfrentar el problema de la legitimidad. También puede permitir avanzar en hacer más transparentes las finanzas públicas. Sin embargo, “el gasto en sistemas no democráticos suele ser presa de intereses organizados y de prácticas clientelares. Asignándose más por criterios políticos que con base a las necesidades sociales o la racionalidad económica. Esto implica que el gasto en un sistema político no democrático suele ser,

---

<sup>173</sup> *Ibíd*em

<sup>174</sup> *Ibíd*em

además, poco eficiente, ya que una parte de éste se pierde en una enorme burocracia y en actos de corrupción.”<sup>175</sup>

El proceso presupuestario de México consta de cuatro etapas generales: la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la iniciativa de Ley de Ingresos de la federación; la discusión y aprobación del paquete económico en el Congreso de la Unión; la recaudación de ingresos y ejercicio del gasto; y finalmente la fiscalización, evaluación y rendición de cuentas. En la primera etapa se elabora la propuesta de gasto público y la correspondiente estimación de ingresos con el propósito de presentarlas al Congreso para que sean autorizadas. Por medio del proyecto de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal propone los programas, proyectos y actividades que considera pertinentes para avanzar en la realización de objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas sectoriales. La estimación de ingresos se basa en el pronóstico del comportamiento de la economía nacional e internacional. Esto puntualiza en un documento denominado Criterios Generales de Política Económica. La segunda etapa se inicia cuando el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados el *paquete económico*, a más tardar el 15 de noviembre del año previo al ejercicio fiscal de que se trate, excepto cuando inicia un nuevo Gobierno de la República; en este caso, la fecha límite de presentación es el 15 de diciembre. La tercera etapa consiste en la ejecución de los programas y los proyectos autorizados simultáneamente a las acciones de recaudación de ingresos y la contratación de los empréstitos autorizados. En la cuarta y última etapa se cuida que el ejercicio del gasto no se salga de control durante el año, que se ejerza conforme a las normas y prioridades autorizadas en el marco jurídico y se evalúan los resultados obtenidos.<sup>176</sup> Los instrumentos principales del Congreso de la Unión para efectuar estas acciones son los informes trimestrales y la Cuenta Pública, principalmente. Como ya hemos mencionado en el presente trabajo para el examen de la Cuenta Pública la Cámara de Diputados se auxilia de la Auditoría Superior de la Federación en el caso del D.F. es la contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>175</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, op, cit.

<sup>176</sup> Manuel Núñez Velasco, *Nueva Ley de Presupuesto Público para Evolucionar la Fiscalización y la Rendición de Cuentas*, “Tercer Certamen Nacional de Ensayo Sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”, México, Noviembre 2003.

Muchos asocian el denominado presupuesto público con la propuesta de gasto que el Presidente de la República pone a consideración de la Cámara de Diputados en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Pero el término presupuesto es mucho más amplio: incluye también los ingresos y el endeudamiento.<sup>177</sup> Se debe concebir así por tres motivos: primero, para facilitar la evaluación del mandato que tiene el Gobierno; segundo, para evaluar la política fiscal desde la perspectiva de la redistribución del ingreso y tercero, para determinar si las finanzas públicas son sustentables.

“El presupuesto público es un instrumento de gobierno esencial para cumplir el mandato de la ciudadanía que consiste en garantizar el estado de derecho; proteger el ejercicio de los derechos de propiedad de los bienes materiales, artísticos e intelectuales; promover la educación y un estándar de bienestar en la población; reducir y desincentivar conductas antisociales creando condiciones para el desarrollo sustentable observando un uso racional de los recursos naturales; así como para impulsar la construcción de infraestructura básica facilitando el desarrollo de las actividades económicas; proveer bienes y servicios públicos y diseñar e implementar políticas públicas para responder institucionalmente a un problema o necesidad del desarrollo.”<sup>178</sup>

Pero el desempeño del Gobierno no sólo debe medirse desde la perspectiva de la cantidad de programas, proyectos o actividades que lleve a cabo; es un error pensar que está cumpliendo con su mandato por el hecho de incluir en el presupuesto acciones para la educación, el cuidado de la salud, la promoción de empleos, o para construir infraestructura, asegurar el abasto de medicinas en los hospitales públicos o subsidiar la seguridad social. Si el Gobierno no es eficiente en su operación, si incurre en dispendio o desperdicio o si hay corrupción, todo ello se reflejará en mayores gastos y en mayores impuestos. Por lo mismo, en la evaluación gubernamental hay dos elementos que se vinculan necesariamente: la

---

<sup>177</sup> Las bases conceptuales del presupuesto público están contempladas en la Constitución: el artículo 74, fracción IV, establece que la Cámara de Diputados aprobará anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión acerca de las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Es decir, la Constitución considera el gasto y los ingresos como una unidad. Asimismo, en la fracción VIII del artículo 73, se prevé la situación de que los gastos superen los ingresos, lo que se conoce como “déficit”, que podrá cubrirse con deuda pública, siempre y cuando los empréstitos se destinen a sufragar la inversión pública.

<sup>178</sup> Manuel Núñez Velasco, op cit.

calidad y la cantidad de los bienes y servicios públicos que proporciona a la población y los impuestos que capta para cubrir los costos; es decir, en el presupuesto público se relaciona intrínsecamente el gasto con los ingresos y los términos en que se realiza dicho gasto.

El Gobierno necesita recursos para promover el crecimiento económico y el empleo, proporcionar bienes y servicios públicos, procurar que todos los habitantes tengan un mínimo nivel de bienestar y de oportunidades y evitar la polarización de la sociedad. Si bien los funcionarios públicos diseñan las políticas públicas, los programas específicos y los proyectos más adecuados, la disponibilidad de recursos determina la verdad con que podrán materializarse los objetivos propuestos. En resumen, contemplar el presupuesto únicamente como una lista de gastos no permite conocer si hay una relación clara, transparente, sustentable y equitativa entre las prioridades de la sociedad, las contribuciones fiscales y los programas y proyectos del Gobierno; tampoco es posible saber quiénes están aportando y quiénes están recibiendo.

El presupuesto público puede verse como una institución por el conjunto de normas y procedimientos que se siguen para recaudar y gastar los recursos de la sociedad. Para elaborar, aprobar y ejecutar dicho presupuesto, interactúan distintos actores sociales que observan necesariamente reglas y procedimientos de tipo legal y burocrático, así como reglas no escritas. Este conjunto de disposiciones normativas constituyen la esencia de lo que se denomina proceso presupuestario, el cual regula la conducta y los intereses de los actores que en él participan. El objeto del proceso presupuestario es recaudar y asignar eficientemente los recursos públicos con base en las prioridades de la sociedad.<sup>179</sup>

Al considerar el proceso presupuestario como una institución, las normas juegan un papel trascendente, pues a través de ellas se influye en la conducta de los actores del proceso. Por ejemplo, si la norma establece que únicamente los programas que hayan sido evaluados previamente podrán incluirse en el presupuesto, entonces los legisladores procuraran estructurar sus propuestas con

---

<sup>179</sup> *Ibíd*em

anticipación, y también lo harían los grupos sociales que cada año acuden al Congreso a promover las suyas. Esto evitaría las reasignaciones de última hora muchas veces improvisadas y poco transparentes y fortalecería la planeación gubernamental. Una reforma fiscal adecuada debe considerar integralmente los ingresos y los egresos; el endeudamiento público; la situación de todos los pasivos y los activos del Gobierno Federal; el patrimonio de la Federación y la contabilidad gubernamental. En el ámbito del gasto es esencial contemplar normas para que éste se asigne transparentemente con base en prioridades y metas y en estricto apego al marco normativo vigente.

Un reto fundamental de toda democracia es garantizar a la sociedad un ejercicio eficiente y transparente del manejo de los recursos públicos, a través de una clara y permanente rendición de cuentas, y que para lograrlo, es necesario además del sentido de responsabilidad de los gobernantes, contar con los mecanismos que garanticen la adecuada vigilancia de las acciones gubernamentales en cualquier nivel de gobierno. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, "la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior."<sup>180</sup> Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

El avance democrático de México requiere de órganos de fiscalización autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública. En nuestro país, el debate de la

---

<sup>180</sup> Luis Carlos Ugalde, "La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales", Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobre todo en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

Debido a que la Constitución obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy similares entre sí y con respecto a la legislación federal. Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a otra obedecen a cuestiones de procedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y sus leyes.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial.<sup>181</sup> Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los enunciados constituyen apenas los más importantes y representativos en México.

Diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, muchos de ellos creados para fiscalizar y regular el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios.<sup>182</sup> En este sentido la Ley de Coordinación Fiscal, determina con toda claridad acciones que permiten dar muestra de transparencia en la operatividad del Fondo para Infraestructura Social Municipal; así, se establece que, “los municipios deberán hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban las obras y acciones por realizar, el costo de cada una de ellas, su ubicación, metas, beneficiarios; asimismo, informar

---

<sup>181</sup> *Ibíd.*

<sup>182</sup> El artículo 115 de la Constitución Federal establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos, y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales. Debido a que hay varios fondos dentro del rubro general de transferencias a municipios, cada uno cuenta con regulaciones específicas.

a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados”,<sup>183</sup> que desgraciadamente no han tenido la aplicación que corresponde toda vez que pocos son los Estados donde este pronunciamiento se cumple plenamente, Informar a la comunidad sobre el uso de estos recursos y sus resultados, es principio de un buen gobierno y factor fundamental para que la sociedad muestre interés, tenga confianza en sus gobernantes y participe activamente en el desarrollo de su comunidad, dicha comunidad contribuye a lograr una efectiva transparencia en el ejercicio del erario público, al constituirse en elemento auditor de las acciones que ejecuta el gobierno local. Su participación en calidad de Contraloría Social, en mucho ha inhibido la práctica de operaciones incorrectas ilícitas, y han permitido dar a conocer a la comunidad los avances y alcances de las acciones desde el punto de vista de los beneficiarios; así mismo, estas Contralorías Sociales, han conseguido o ayudado a crear mecanismos que garantizan la existencia de una adecuada capacidad de gestión y planeación.

“Promover la mejora constante de la administración pública. La identificación de oportunidades para impulsar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser una constante en la actuación de los órganos de fiscalización superior en todos los niveles de gobierno. Optimizando el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.”<sup>184</sup>

Si se revisan los planes nacionales de desarrollo y los planes sectoriales, se puede constatar que nunca se enfatizó la necesidad de diseñar instituciones para vigilar que los recursos descentralizados se ejecutaran con honestidad y eficiencia. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el primero que incluye en sus objetivos el de la rendición de cuentas. Los principales obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal se centran en tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa y responsabilidad política limitada.<sup>185</sup> Cabe señalar que además de las motivaciones políticas, otro factor que puede limitar la aplicación de las normas y facultades legales es la insuficiente

---

<sup>183</sup> “ Boletín Asofis”, op, cit.

<sup>184</sup> José Antonio Crespo, op, cit.

<sup>185</sup> Luis Carlos Ugalde, op, cit.

capacidad administrativa con que cuentan algunos gobiernos y congresos estatales. Con frecuencia, las contadurías mayores de los estados carecen del personal calificado, así como de los recursos y la tecnología suficiente para llevar a cabo su trabajo de manera eficaz. Eso hace que la autoridad para fiscalizar se ejerza pero con resultados magros. A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas en el nivel municipal es muy limitada, mucho menor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno. Pareciera que a medida que se desciende del ámbito federal al estatal y al local se va reduciendo también el sentido de responsabilidad de los gobernantes.

Suele pensarse, pues, que la vigilancia sobre el gobierno y la transparencia en el ejercicio del gasto público exige una elevada y permanente movilización de la ciudadanía, que para ello tendría que mostrar un alto nivel de interés e información política. Hay razones que explican esa reducida participación ciudadana en el quehacer político frente a lo que comúnmente se supone o se espera. La primera explicación radica en que la política suele atraer a muy pocos ciudadanos. La política es, por definición, una cuestión de élites, al menos si la consideramos como una actividad de tiempo completo. “Se puede decir, en resumen, que la actividad política genera una fuerte tendencia hacia la concentración del poder que favorece el descuido de los intereses colectivos por parte de los gobernantes en turno, que les permite evadir su responsabilidad política y cobijarse en la impunidad. En tales condiciones, obviamente, no funcionan los mecanismos de rendición de cuentas.”<sup>186</sup>

Los verdaderos cambios sólo se dan modificando las reglas vigentes, de tal suerte que se obligue a una mayor transparencia en el uso de los recursos y en el origen de los mismos, así también una mayor claridad en las responsabilidades de las distintas entidades públicas y de los funcionarios que las componen. Es importante poner atención a sus resultados y al cumplimiento de sus metas en relación con las expectativas sociales. Mejores instituciones, debidamente constituidas, pueden ir modificando la profunda desconfianza que hoy el ciudadano tiene respecto de

---

<sup>186</sup> José Antonio Crespo, op, cit.

cómo se gastan sus impuestos y de las entidades públicas encargadas de la administración de dichos impuestos.

Por ello se hace imprescindible promover la honestidad, eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos estatales, la transparencia de la gestión gubernamental y la responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Creando conciencia en el trabajador del sector público en todos los niveles, de la importancia de la ética en la administración, asumiendo la responsabilidad correspondiente. Capacitando y equipando a sus actuales técnicos y efectuando la contratación de nuevos valores, así como la de consultores especialistas. “Con el fin de contribuir a la consolidación del Estado de Derecho, la democracia, la lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, a través de garantizar el cumplimiento de las leyes y normas sobre el control gubernamental, la promoción de la ecuación ética-moral y la participación ciudadana en la fiscalización del uso y manejo de los recursos públicos. Mejora la transparencia de la gestión gubernamental y la responsabilidad de los funcionarios públicos, para facilitar la rendición de cuentas a los órganos de gobierno y a la sociedad civil, sobre la forma en que se gastan los recursos y los resultados obtenidos. Lograr el fortalecimiento de los sistemas y procesos de control interno en las instituciones del sector público, para asegurar un uso honesto, eficaz, eficiente y económico de los recursos que se emplean.”<sup>187</sup>

En cuanto a lo que hace al Gobierno del Distrito Federal el proceso de revisión de cuentas se da de manera mas intensa debido sobre todo a la importancia política y económica de la ciudad de México, así como al nivel de escolaridad de su población lo cual arroja una mayor politización y un alto nivel de participación de la gente en la cosa pública. La difusión constante de los datos y cifras de los informes parciales en el ejercicio de gobierno hacen que los cuestionamientos sean permanentes, pero a su vez generan una mayor retroalimentación, cuestión que no acontece en ninguna otra entidad, de ahí que la transparencia juegue un papel preponderante, tanto para el gobierno, en el animo de generarse calidad moral y prestigio, como para la población, quienes exigen cada vez mayor cantidad y nivel de información relacionada con el gasto público.

---

<sup>187</sup> *Ibíd.*

La creación de un consejo ciudadano para garantizar la aplicación de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal, organismo impulsado y regulado por la Asamblea Legislativa, así como la iniciativa para la creación de los contralores ciudadanos, creada por la propia Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, son un claro ejemplo de que en esta entidad el compromiso con el rubro de la transparencia gubernamental es asunto de primer nivel y que se tiene la firme intención de generar claridad en el ejercicio del presupuesto público, creando condiciones de eficiencia, eficacia y disciplina de gobierno con el fin de combatir la corrupción y entrar en plena concordancia con lo que establecen los estándares internacionales de fiscalización en dichos temas. Es decir, transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto, niveles óptimos en el cumplimiento de metas, así como altos niveles de confianza y aceptación social.

La Contraloría como ente rector de fiscalización y control de la Administración Pública, deberá establecer y evaluar los sistemas, procesos y normas de control preventivo y sucesivo de la ejecución de los planes y programas fiscales monetarios y financieros que impulse el gobierno. “La contraloría es responsable del seguimiento y evaluación del proceso de modernización de los sistemas de administración y control de la gestión de las finanzas públicas, para tal fin acompaña los diseños e implantación de nuevos sistemas, normas, procedimientos e instrumentos legales que viabilicen el establecimiento de una fiscalización más efectiva. “<sup>188</sup>

En este sentido el papel que juega la contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano de fiscalización de dicho Gobierno, se ajusta a lo establecido en la normatividad aplicable, por lo que al entregar los resultados de sus auditorías a la comisión de vigilancia de este órgano técnico, dicha información adquiere carácter público, y como tal, se hace de conocimiento a través de los medios masivos de comunicación y hacia el resto de las instancias del sector público estatal y federal. Derivado de lo anterior la

---

<sup>188</sup> “ Boletín Asofis”, op, cit.

transparencia de estos resultados cualquiera que sea su orientación, se convierte en materia efectiva para el análisis y el escrutinio público.

Aunado a lo anteriormente señalado, es de suma importancia que el conocimiento del gasto que se hace a posteriori sea complementado con el realizado en forma corriente, de tal forma que los ciudadanos tengan una percepción clara de cómo y en que se están gastando sus aportaciones, así como de la conducta adoptada por los servidores públicos que ellos contratan a través de un ejercicio electoral, lo que conlleva un círculo positivo donde la transparencia en el ejercicio del gasto genera mayores recursos captados y confianza en los procesos político-electorales, al mismo tiempo que se da cumplimiento a la lucha permanente contra el cáncer de la corrupción. La administración pública debe trabajar hoy, en una vitrina que permita al ciudadano y a los medios masivos de comunicación observar y evaluar todo lo que el gobierno hace y deja de hacer. Rendir cuentas claras y puntuales de cómo ingresa y en qué se gasta el dinero público, actuando con apego al código de ética que todos los servidores públicos protestan cumplir.

## CONCLUSIONES

En el ámbito internacional se ha venido desarrollando una tendencia al fortalecimiento de los Gobiernos Democráticos, mismo que se sustenta, entre otras cosas, en la participación ciudadana, que implica en mucho, la actuación directa de los gobernados a través de sus representantes populares en la vigilancia del ejercicio del Gasto Público. La transparencia y la legalidad con que esta se realice contribuyen al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la credibilidad de la gente en este sistema de Gobierno llamado Democracia. El desarrollo de la fiscalización Internacional es nuevo y el intercambio de experiencias en la materia a nivel mundial ha sido lento, toda vez que su desarrollo depende, entre otras cosas del avance de los regímenes democráticos.

En ese orden de ideas, la organización correspondiente a la fiscalización internacional descansa en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras INTOSAI, por sus siglas en ingles, quien ha asumido la responsabilidad de ser el organismo encargado de generar la materia de fiscalización a nivel internacional, a través de sus diferentes congresos, estudios y conferencias, así mismo sus resolutivos, influyen en las políticas de revisión del gasto gubernamental en un porcentaje importante de los países del orbe. Contribuye al fortalecimiento de las Relaciones Internacionales al coadyuvar directamente en la modernización y el intercambio de experiencias de gobierno y de ejercicio del gasto, incluso hoy, la fiscalización se esta colocando como factor de estabilidad financiera, social y política, incidiendo en temas sustantivos, como el medio ambiente y los derechos humanos.

Aunado a lo anterior la influencia de los diferentes modelos de fiscalización internacional y el papel que juega la INTOSAI como principal integrador global en la materia son considerables, por lo que, el desarrollo de estas experiencias permea en los conceptos, fines y alcances que aplican en un primer momento a la fiscalización nacional a través de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y la Asociación Nacional de Organizaciones de Fiscalización Superior y Control

Gubernamental A.C.(ASOFIS), quienes son los entes a través de los cuales se conducen las herramientas, técnicas y métodos de fiscalización nacional, por lo que son indispensables para encontrar los puntos de unión y las líneas que marcan la revisión de la cuenta pública del gobierno del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa del D. F, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, producto ésta de una cultura nueva, creada por la exigencia social de alcanzar la transparencia en el gasto público y en el ejercicio de la administración gubernamental.

En apego estricto al estado de derecho y a sus normas que lo rigen, es indispensable, acrecentar esta cultura y contribuir a la eficiencia de dicho ejercicio para una optima revisión de cuentas, en relación directa al nivel y calidad con que esta pueda estarse ejerciendo a nivel internacional, así mismo medir el impacto real del concepto de fiscalización internacional respecto de la ejercida en nuestro país, principalmente en el Distrito Federal, centro social, político y económico de México.

En el ámbito de la fiscalización nacional la Auditoría Superior de la Federación, como entidad fiscalizadora, debe continuar siendo un órgano autónomo e independiente del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que le permita cumplir con su mandato, operar y resolver sobre los resultados de sus revisiones y allegarse los recursos materiales, financieros y humanos, oportunos y calificados, dentro de un marco de sana administración, apegada con rigor a la legalidad, actuando y decidiendo con independencia técnica y de gestión, Con tareas técnicas que contribuyan a fortalecer el control legislativo, en el marco de las atribuciones del Congreso. Cuidando la independencia, la integridad y la honorabilidad de sus miembros, su respeto a la legalidad, la objetividad y la calidad de su trabajo, con el fin de garantizar la rigurosa fiscalización y la credibilidad fundada en sus informes, y en la utilidad y valor social de su trabajo, con el fin de que contribuya, a partir de una mayor transparencia, a la credibilidad y confianza de la sociedad en el Estado de derecho, en la democracia y en el fortalecimiento de las instituciones.

Es igualmente necesario recoger toda la gama de experiencias en las que ha avanzado la Fiscalización Internacional, adaptada a la circunstancia sociopolítica y económica del país, para mejorar y profesionalizar el ejercicio de la revisión y control del gasto público en la ciudad de México, por lo que dentro del funcionamiento del ente fiscalizador, se vuelve indispensable que las investigaciones y auditorías sean integrales o de alcance total, es decir, que comprendan no sólo la supervisión del cumplimiento de las reglas de operación y la legalidad, sino que incluyan una evaluación del desempeño de la función gubernamental y del gasto en términos de eficiencia y economía.

En el contexto de la reforma política de la ciudad de México, es interesante ver como las tendencias mundiales en materia de fiscalización, tales como la tecnificación, la integración, el desempeño, la especialización, el control interno de procesos, la institucionalización y la participación ciudadana han determinado la forma y las normas en el proceso de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno de D. F. lo que puede permitir que en el mediano plazo pueda concretarse la creación del Estado 32 y que la hoy Contaduría Mayor de Hacienda, pase a ser una Auditoría Superior. Técnicamente es indispensable la consideración de las experiencias internacionales (INTOSAI) y nacionales (ASOFIS), en el proceso de mejora continua de la fiscalización en la Ciudad de México.

El proceso de democratización con mayor competencia electoral y activación de la división de poderes ha sido un resorte que ha fortalecido la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los gobernados. Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto. En este ámbito se inscribe la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De la misma manera, una administración rinde cuentas cuando los políticos cuentan con información sobre los resultados de su actuación y toman, después, las medidas de aprobación o de corrección. La corrupción es uno de los mayores retos para cualquier sistema político democrático de hoy en día, y con ella, su contraparte:

hacer realidad una adecuada rendición de cuentas. Para atacar la corrupción es indispensable implementar mecanismos de control eficaces para detectarla.

Podemos concluir que rendir cuentas es un proceso de responsabilidad para con los demás, formalmente institucionalizado, que compromete a quien detenta el poder público, en el cumplimiento de los grandes proyectos sociales y lo responsabiliza del ejercicio eficaz y transparente de los recursos. Pero es, al mismo tiempo, un compromiso de convivencia social entre los propios miembros de la sociedad. Un buen gobierno debe estar dotado de capacidad para regular y orientar las interacciones sociales, económicas y políticas; administrar con eficacia; actuar con apego al estado de derecho, en un marco de honestidad y transparencia; y dar sentido al desarrollo en función del bien común. Luego entonces, las auditorías deben ser integrales, esto es, deben estar compuestas de dictámenes financieros o de cumplimiento y, al mismo tiempo, de evaluaciones operativas o de desempeño, buscando evaluar el efecto del desembolso en una relación costo-beneficio. De ahí que, sólo un ente fiscalizador autónomo, consensuado, profesional y ético, puede contribuir de manera significativa a la vida democrática y a la paz social. La función de fiscalización da lugar a una institución imprescindible del Estado moderno, ante las exigencias sociales, un medio ambiente cambiante y complejo que requiere conocimientos, habilidades e innovación tecnológica.

La aplicación irrestricta de los principios ya enunciados, combinada con la técnica internacional, habrán de dar luz para una sólida institucionalización de la fiscalización en el país primero, y en el Distrito Federal después, elevando a la Contaduría Mayor de Hacienda en un nivel equiparable al de la Auditoría Superior de la Federación, lo que impactaría en un mejor desempeño en la revisión de la cuenta pública del Gobierno del D. F. y por ende en la función gubernamental y en la legitimidad que éste busca y necesita para acrecentar su imagen, oferta política desde 1997, de ser: un gobierno diferente.

## BIBLIOGRAFIA

### a) LIBROS

Araiza Orozco Mario López, “*Auditoría al desempeño*”, Edit. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C. (Federación de colegio de profesionistas) Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

Apreza Reyes Martha, “La auditoría Superior de la Federación: una mirada desde los Órganos Constitucionales Autónomos”, *Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2004.

Crespo José Antonio, “Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas”, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

Chávez Presa, Jorge A. “Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público”, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000.

De Mantilla Blanco Samuel Alberto, Aseguramiento de Información: Auditoría Estratégica, México, 1997.

Farías Hernández, Urbano, “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 Rincón Gallardo, Gilberto (Coord.), *El control de las finanzas públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996.

Guerrero, Gutiérrez, Eduardo, “La reinención del gobierno en la transición democrática, rendición de cuentas en la administración pública de México”, 1er. Certamen nacional de Ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas, noviembre 2001. Congreso de la Unión, México, D.F.

Guerrero, Juan Pablo, Rodolfo Madrid y Ángel M. Reyes, “*Transparencia limitada: diez preguntas ciudadanas sin resolver*”, México, D. F. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Transparencia mexicana, 2001.

Guerrero Pozas Gregorio, “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”, Órgano de Difusión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, México, Junio del 2000.

González de Aragón Arturo, Auditor Superior de la Federación, “Discurso Conmemorativo de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México”, *Memoria, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, Cámara de Diputados, México, noviembre 2004.

López Adame Antonio Xavier, “Burocracia y rendición de cuentas: un ensayo en torno a la responsabilidad”, *Cuarto Certamen Nacional Sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2004.

Mayer-Serra Carlos Elizondo, “Impuestos, Democracia y Transparencia”, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

Moreno Mejía Eric, “La Fiscalización de los Recursos Públicos en el Distrito Federal”, La Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Comisión de Vigilancia de la ARDF, México, 1997.

Michel Padilla, Roberto, “*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, México, 2000.

Mijangos Borja, María de la Luz, “El control del presupuesto en una democracia”, en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados, UNAM, México, 1994.

Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública”, en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados/ UNAM, México, 1994.

Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “*Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano*”, El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública, en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados/ UNAM, México, 1994.

Núñez Velasco Manuel, “*Nueva Ley de Presupuesto Público para Evolucionar la Fiscalización y la Rendición de Cuentas*”, “Tercer Certamen Nacional de Ensayo Sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”, México, Noviembre 2003.

Lozano, Juan y Valeria Merino Dinari, (Comps.), elaborado por Transparencia Internacional latinoamericana y el Caribe, “*La hora de la transparencia en América Latina, El manual de anticorrupción en la función pública*,” Editorial Granica, Buenos Aires, Argentina, 1998.

Orrego Larraín, Claudio, “Gobernabilidad y lucha contra la corrupción”, en Carrillo Flores, Fernando, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001.

Pitman Barrón Araceli, “Planificación Estratégica”, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del D.F., México, 11 de Julio de 1997.

Portal Juan Manuel, Presidente del Instituto de Auditores Externos, *Transparencia Fiscal y Corresponsabilidad Ciudadana*, Auditoría Superior de la Federación, México 2005.

Romo Flores Mauricio, "Manual de Inducción", *Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS)*, Vicepresidencia de difusión 2004-2006, México.

Rocha Santos Cinthya y Samperio Martínez Liliana, "Análisis Comparativo del Marco Jurídico de la Fiscalización en el Ámbito Estatal", *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2003.

Rubio Ragazzoni Víctor M. y Hernández Fuentes Jorge, "*Guía Práctica de Auditoría Administrativa*", Tercera Edición, Editorial. Pack, S. A. de C. V.

Sánchez, Juan José, "Profesionalización del servicio público", en Juan de Dios Pineda (coord.), *Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad*, México, D. F., CNCP-y A P, ITAM y Universidad Anáhuac, 1999.

Sarmiento Pavas Daniel,"Proyecto de Intervención Económica, un paso adelante y otro paso atrás",Proyecto de Ley Contable, Colombia 2004.

Ugalde, Luís Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. "El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999"*. M. A. Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, D.F., 2000.

Ugalde, Luís Carlos, "Vigilando al Ejecutivo". *El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. M. A. Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, D.F., 2000.

Ugalde Luís Carlos, "*La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*", Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.

Zaid, Gabriel, "Adiós al PRI", Editorial Océano, México, 1995.

Zorrilla Mateos Francisco Marcos,"Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas: prioridades en el sistema político electoral mexicano", *Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México, Noviembre 2004.

## **B) LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Febrero de 1917.

Código Financiero del Distrito Federal vigente para la revisión de la Cuenta Pública del 2004.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de Noviembre de 1999, vigente a partir del 1º- de Octubre del 2000.

"*Ley de Fiscalización Superior de la Federación*", publicada en el Diario oficial de la Federación, viernes 29 de diciembre de 2000.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del D.F., publicada en la Gaceta Oficial del D.F. el 30 de marzo de 2005.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Gobierno del D. F. Publicada el 13 de Enero del 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F., publicado el 13 de enero de 2004, en la Gaceta oficial del D.F.

### **C) DOCUMENTOS**

Árpád Kovács, Presidente de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI); Presidente de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría., Conferencia Magistral "Papel de las Instituciones de Auditoría Superior en el Proceso de Modernización Social", Cámara de Diputados, México D.F, 22 de Junio 2005.

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), "Criterios Básicos de Fiscalización Superior en México", *Centro de Información y Documentación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.*, México, Noviembre de 1984.

Barbosa Ramos Ma. Del Carmen; *Diagnostico sobre la Fiscalización de los Recursos Públicos en el D.F. propuesta de Reformas a la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la mejora del proceso de promoción de acciones*, tesis para obtener el Grado de Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México, 2004.

Dip. Sánchez Vázquez Salvador, presidente del Comisión de Vigilancia de la A.S.F. de la H. Cámara de Diputados, Discurso Conmemorativo de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, "*Memoria, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*", Cámara de Diputados, México, noviembre 2004.

Gutiérrez Rodríguez Ricardo, “Coordinación de los Órganos de Fiscalización con los Órganos de Control Interno de los Entes Gubernamentales, los Auditores Externos de las Entidades y los tesoreros de los Ayuntamientos”, *Ponencia Presentada en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F.*, México, Marzo 1998.

Ily Gutiérrez Guzmán Patricia, *La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como Órgano de Fiscalización Superior Para la Revisión de la Cuenta Pública*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Contaduría Pública, Universidad Intercontinental, México, 1999.

José M., Doger y Corte, “Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras”, ponencia presentada en la convención nacional hacendaría, mesa 7, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Congreso de la Unión, México, D.F., 14 de abril del 2004.

Michel Padilla, Roberto, “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*, México, 2000.

Manual para la promoción de acciones legales, 2002, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa del D.F.

Manual para la Emisión y Seguimiento de Recomendaciones, 2002, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa del D.F.

México, SECOGEF, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, “*Programa de modernización de la administración pública 1995-2000, resumen*”, México, D. F. sin fecha.

*“Modelo de Dictámenes y Otras opiniones e Informes del Autor”*  
(Guía Para la Presentación de Dictámenes y Otros Informes)

Tavarez Juárez Elías Cuauhtemoc, Auditor General del Estado de Guerrero, “Coordinación entre la Entidad Superior de Auditoría y la Comisión de Vigilancia”, *Ponencia Presentada en el Primer Foro Regional de Comisiones de vigilancia de la Región Sur-Sureste, Campeche*, México, Noviembre 2004

\* 1er. Foro Internacional sobre Fiscalización Superior, octubre de 1999

\* 1ar. Reunión Global de Auditores Generales, enero del 2000 y,

\* 1as. Jornada de Trabajo EUROSAI – OLACEFS, febrero del 2000

\*XLVI Reunión de Consejo Directivo de la INTOSAI, mayo de 1999

\* IX Asamblea General de la OLACEFS, octubre de 1999

## **D) HEMEROGRAFÍA**

Castro Raúl, "Sobornos por 52 mil mdp.a legisladores y funcionarios", *Diario Milenio*, México, 18 de Agosto del 2005.

Gaydette, Yvan, "Desafíos y tendencias de los órganos superiores de fiscalización en el mundo", "Boletín Mensual informativo del centro de estudios del movimiento obrero y socialista", México D. F., Diciembre, 1999.

Macías Salvador, "Pagan Sobornos el 20% de las empresas en México", *El economista*, México, 18 de Agosto del 2005.

Mariano Ochoa Rene, auditor general del Órgano de Fiscalización Superior de Fiscalización del estado de Puebla, "Boletín Asofis", *Conferencia Magistral Rendición de Cuentas y Fiscalización en estados y Municipios (Fortalezas, debilidades y posibilidades de mejorar)*, México, Abril-Junio del 2004.

Pardo, María del Carmen, "La profesionalización del servicio público: una tarea pendiente", en *Revista IAPEM* 31, julio-septiembre de 1996.

Plan Estratégico 2001-2005, *Revista OLACEFS*, Órgano de difusión de la Organización Latinoamérica y del Caribe de E. F. S., Julio 2001.

<sup>1</sup>"Boletín Asofis", *V11 Asamblea General Ordinaria de la Asofis*, México, Abril-Junio 2004.

## **E) FUENTES MESOGRÁFICAS**

Chávez Hugo, "Ideas fundamentales para la Constitución bolivariana de la V República", en <http://www.analitica.com>

Declaración de Lima sobre las líneas básicas de fiscalización, en <http://www.intosai.org>.

Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal, en <http://www.upaz.edu.uy/procesos/>

López Fonseca, A. Rolando, "Actuación de la administración tributaria y del administrado en el proceso de fiscalización", V11 jornadas Venezolanas de derecho tributario, Caracas, 24 al 27 de Noviembre del 2004, en <http://www.audt.org>.

López Fonseca A. Rolando, "VII Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario", Caracas 24 al 27 Nov. 2004, en <http://www.audt.org.ve/act>.

La Fiscalización Ciudadana, en <http://www.mibalcon.cl/2130/fiscal.html>.

Publicación Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior, en <http://www.intosai.org>.

Reunión interinstitucional entre contralores y sector municipal, San José de Costa Rica, 2 y 3 de Septiembre del 2000, en <http://femica.org/institucional/aportes.php>.

II Censo de Población y Vivienda 2005, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)