



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN UN PROYECTO
GLOBAL DE INDICADORES CLAVE UNIVERSALMENTE ACEPTADOS
PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”**

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

DIANA LEÓN GARCÍA

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS CHÁVEZ DELGADO



MÉXICO, D.F., 2009



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.

A Dios por llenar mi vida de fe y esperanza.

A mi mamá por ser una bendición en mi camino y por el amor, motivación, apoyo y fortaleza que siempre me ha demostrado.

A mi hermano Jaime por compartirme sus conocimientos y por ser ayuda y ejemplo para mí.

A José Luis, Ernesto y David por la grandeza y bondad espiritual que me han demostrado; por ayudarme a mantener el equilibrio y la serenidad, y por ser una fuente de inspiración para vivir con sabiduría, fe, esperanza y entusiasmo.

A Rene por su alegría contagiosa y por ser ayuda idónea en mi vida.

Gracias

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
Enfoque Teórico y Realidad Internacional de la Fiscalización Superior	4
1.1 La fiscalización superior un mecanismo de control que equilibra el poder	4
1.2 El escenario internacional de la fiscalización superior	9
1.2.1 La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como promotora de la cooperación para mejorar la fiscalización superior en el mundo	10
1.3 Modelos de Entidades Fiscalizadoras Superiores en el escenario internacional	13
1.3.1 La Entidad Fiscalizadora Superior de Estados Unidos	16
1.3.2 La Entidad Fiscalizadora Superior de Reino Unido	19
1.3.3 La Entidad Fiscalizadora Superior de Alemania	22
1.3.4 La Entidad Fiscalizadora Superior de España	24
1.3.5 La Entidad Fiscalizadora Superior de Corea	27
1.3.6 La Entidad Fiscalizadora Superior de Japón	28
1.3.7 La Entidad Fiscalizadora Superior de México	29
1.4 Reflexiones y balance	32

ÍNDICE

CAPÍTULO 2		
	La Fiscalización Superior de las Políticas Públicas: La Evaluación de Desempeño	46
2.1	La evaluación del desempeño de las políticas públicas: una tendencia internacional	46
2.2	La evaluación del desempeño de las políticas públicas en México a través de la Auditoría Superior de la Federación	47
 CAPÍTULO 3		
	El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el Proyecto Global de Indicadores Clave Universalmente aceptados para Evaluar el Desempeño de las Políticas Públicas	56
3.1	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio como ejemplo de indicadores clave	59
3.2	La auditoría de desempeño: un mecanismo de evaluación de los compromisos suscritos por México en la Declaración del Milenio	60
	 CONCLUSIONES	 67
	 BIBLIOGRAFÍA	 75

Introducción

La fiscalización superior es un tema relevante a nivel internacional, no sólo por la necesidad política y social de medir y conocer el desempeño gubernamental, sino también por la aspiración de contar y, por ende, coadyuvar a la constitución de entidades gubernamentales eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

El presente trabajo es de interés para Relaciones Internacionales debido a que actualmente, existe una tendencia mundial a evaluar el desempeño gubernamental por los resultados, conforme a los objetivos y metas establecidas en las políticas públicas, con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas y la democracia en cada país. Por ello, la fiscalización superior en materia desempeño es un instrumento básico del Estado para evaluar las políticas públicas que diseña y ejecuta el gobierno.

El objetivo del presente estudio es precisar el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el proyecto global de indicadores clave que sirvan para evaluar el desempeño de las políticas públicas; así como identificar el impacto de las auditorías de desempeño en dichas políticas y elementos que fortalezcan la fiscalización superior en nuestro país.

A fin de cumplir con este propósito se plantearon los siguientes objetivos específicos:

-  Comparar los aspectos relevantes de los diferentes modelos de fiscalización en el mundo, a efecto de identificar elementos que fortalezcan a la EFS de México.
-  Analizar el impacto de las auditorías de desempeño en la calidad de los programas o políticas públicas.
-  Precisar el papel de las EFS en un proyecto global de indicadores clave universalmente aceptados para la evaluación del desempeño de políticas públicas.



Las hipótesis sobre las que se basó la investigación son las siguientes:

- ✚ No existe en el mundo un modelo de fiscalización tipo a seguir, ya que todo modelo es perfectible y, dentro de él, cada entidad fiscalizadora, tiene sus fortalezas y debilidades.
- ✚ El número de auditorías de desempeño realizadas en nuestro país por la ASF es insuficiente.
- ✚ Existe la necesidad de construir un conjunto de indicadores clave de aceptación universal, formulados por los países, para evaluar el desempeño de las políticas públicas.
- ✚ Un sistema de indicadores clave es una aportación decisiva para evaluar y mejorar el desempeño de las políticas públicas.
- ✚ La falta de un sistema de indicadores clave limita el impacto de las auditorías de desempeño en las políticas públicas.

En el primer capítulo se presenta la referencia teórica sobre el control y el equilibrio de poderes destacando a la fiscalización superior como un mecanismo de control del poder.

En el segundo capítulo se realiza un estudio comparado de los diferentes modelos de fiscalización superior que existen en el mundo respecto de su mandato, autonomía, estructura, funciones, enfoque, entre otros aspectos y características generales; asimismo, se señala el papel de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) respecto de promover la cooperación internacional mediante el intercambio de conocimientos y experiencias entre las todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), con el fin de mejorar las prácticas de la fiscalización superior en materia de desempeño.

Las EFS a las que en este trabajo se hace referencia son las de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, España, Corea, Japón y México. La selección de estos países se explica, en parte, por considerar una muestra representativa de los diversos modelos de fiscalización.

El objetivo principal de este análisis comparativo es determinar el grado de desarrollo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es la EFS en nuestro país; así como observar cuáles han sido los factores comunes que han propiciado un mejor desempeño en las EFS y determinar cuáles podrían ser de utilidad en el caso de México.

En el tercer capítulo, se delinea la importancia que ha adquirido el tema de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, se hace un especial énfasis en el modelo de las auditorías de desempeño realizadas por la ASF.

El último capítulo versa sobre el papel de las EFS en el desarrollo de un sistema de indicadores clave en la medición del desempeño con aceptación universal y se presenta el ejemplo del resultado de los compromisos internacionales de México, a través de su participación en los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y las auditorías de desempeño realizadas por la ASF para participar en el escrutinio de éstos.

Se resume entonces, que la fiscalización no es sólo un objetivo de impacto nacional, pues la correcta y adecuada implementación de ésta beneficia y promueve el desarrollo y consolidación de las mejores prácticas gubernamentales en todo el mundo.

Es así como nace la inquietud del presente trabajo por abordar un tema de actualidad y creciente interés, ante una dinámica mundial que busca eliminar las barreras entre los países. Se debe comprender que las acciones políticas, sociales y económicas de un Estado, son de interés para todo el mundo y que, en este caso la cooperación entre las EFS para desarrollar mejores prácticas de fiscalización al desempeño impactará de manera efectiva en el desarrollo global.

En este contexto, México puede fortalecer su presencia como un actor responsable en materia de la fiscalización de políticas públicas, en el escenario internacional.

1. Enfoque teórico y realidad internacional de la Fiscalización Superior

1.1 *La Fiscalización Superior un mecanismo de control que equilibra el poder*

La fiscalización superior es un tema álgido en el escenario internacional, no sólo por la necesidad político social de vigilar y controlar las acciones de los poderes públicos, sino también para coadyuvar a la constitución de entidades gubernamentales eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

La idea de ejercer el control político, principalmente sobre el poder ejecutivo, es ya muy antigua, siendo la concepción de *Montesquieu* una de las más conocidas.

Para ahondar en el significado y la historia del equilibrio de poderes es necesario remontarse al año de 1748, cuando *Montesquieu* estableció la necesidad de que los tres poderes del Estado fueran ejercidos por distintos órganos. Así cada uno tendría la facultad de controlar a los otros dos poderes. Al respecto escribió el poder detiene al poder.¹

Montesquieu realizó un estudio sobre la constitución inglesa, en el cual descubrió que en la organización del poder en diversas instituciones que lo compartían, se generaban los mecanismos por medio de los cuales el poder público era obligado a garantizar los derechos fundamentales de la población. Este orden político fundaba su éxito en el acuerdo que integraba los intereses de la aristocracia y la burguesía con los del pueblo y el monarca.

Aunado al estudio de la Constitución, *Montesquieu* observó los vicios que existían en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia, comparándolas con las de Inglaterra.²

De acuerdo con el autor *Christian Balfhor*, este pensador tomó en consideración la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII y XVIII sobre los estados generales, que

¹ Montesquieu, *Espíritu de las leyes*, Quinta edición, Alianza ilustrada, 2005, pp.29-44.

² <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/158.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2008)

constituían entonces el órgano legislativo y que no funcionaron por no ser convocados por los reyes, y en consecuencia, la preponderancia de éstos era absoluta.³

Asimismo, este autor señala que como contraste a la situación que existía en Francia, *Montesquieu* se dio cuenta de la situación política inglesa, en la que el poder de los reyes mermaba constantemente, a medida que paralelamente crecía el poder del parlamento.⁴

Así fue como el parlamentarismo se convirtió en el instrumento de una política común de la aristocracia y la burguesía para confrontar y limitar al poder real.

Esas observaciones históricas dieron base a *Montesquieu* para elaborar su teoría, buscando un mayor equilibrio entre los poderes.

Con objeto de establecer este equilibrio, *Montesquieu* afirmaba que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes a los demás.

De acuerdo con lo que estableció *Montesquieu*, la principal ventaja que se deriva de este modelo, es la eliminación del peligro de que un órgano ignore cual es el campo preciso de sus atribuciones y los desborde. Esto puede suscitarse sobre todo en el ejecutivo que podría absorber las funciones del legislativo, convirtiéndose en dictador.

Por ello es que si distintos órganos dentro del Estado ejercen la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un balance de poderes, en el que el poder sirva de freno y de control al otro.

³ Cfr. Balfhor Christian, "El espíritu de Montesquieu en las leyes", Pontificia Universidad Argentina, Argentina, 2002.

⁴ *Idem*.

La concepción descrita es conocida como la teoría de los controles, en la cual un poder equilibra al otro. El equilibrio de poderes se puede entender como un mecanismo en el que cada una de sus partes y de su estructura debe funcionar adecuadamente y al mismo tiempo.

Como ejemplo se retoma el caso francés, en el cual la estabilidad política y el equilibrio de poderes sólo se lograron con la caída del régimen monárquico y hasta el establecimiento de un modelo que incorporó elementos del presidencialismo con elementos del parlamentarismo.

El avance de las ideas políticas, gestadas a partir de la Revolución Francesa y el modelo político inglés, rebasó las fronteras de ambas naciones y se extendió a todo el continente europeo. Su impulso fue tal que llegarían más allá y se instalarían sin problema en el Norte de América, en la nueva nación surgida de la independencia de las trece colonias inglesas.

Una vez obtenida su independencia, los nuevos Estados enfrentaron un dilema, mantener su autonomía o llegar a un arreglo que organizara la convivencia entre ellos. Su temor a no lograr sobrevivir como nación los motivó a conformarse en una confederación. Así fue como nacieron los Estados Unidos de Norteamérica.

El gobierno estadounidense buscó desde un principio la separación de los poderes políticos para prevenir la acumulación excesiva del poder político; por ello estableció mecanismos como el federalismo, el bicameralismo y la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial para el funcionamiento de su sistema de "*checks and balances*".

De lo anterior se deriva que cualquier país que quiera prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema debe emplear la separación de poderes creando un sistema de "*checks and balances*".

Checks and balances es el término que se usa para designar la relación que tienen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en un sistema político. Este sistema de balance entre poderes hace posible que ningún poder abuse de sus facultades obteniendo más de las debidas.⁵

Por ello, México no se quedaría a la zaga, pues su conformación política y constitucional tiene su raíz en el constitucionalismo anglosajón y en el sistema estadounidense de "*checks and balances*" que, como ya se mencionó, limita y equilibra el poder dividiéndolo y generando así mecanismos para controlar el poder del gobierno.

En este mismo sentido, José Fernández Santillana afirma que al pensar en el equilibrio de poderes es inevitable su asociación con los gobiernos instituidos democráticamente, pues uno de los criterios para medir la democracia es la transparencia del poder.⁶

Por tal razón, ya sea bajo el parlamentarismo, el presidencialismo u otras formas de gobierno, los tres poderes del gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, son las principales herramientas para lograr su propio control y equilibrio. Aunado a ello, es necesario que los congresos legislativos estén conformados por una diversidad partidista, en donde las posiciones ideológicas de cada partido, lejos de trabar acuerdos, se concilien en el interés general de todos los actores políticos, para beneficio de la sociedad en su conjunto.

En un Estado con división de poderes corresponde al Poder Legislativo (parlamento o congreso), ser el control externo del Poder Ejecutivo y su administración.

Por ello, en las democracias contemporáneas, los nuevos diseños institucionales han optado por garantizar que este control, denominado técnica e internacionalmente fiscalización superior,⁷ se

⁵ Guerrero Amparán Pablo, La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, CIDE, México 2000, pp. 81

⁶ Fernández Santillana, José F., "La democracia como forma de gobierno", en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p.31.

⁷ Por su relación con los poderes públicos o superiores de un Estado y la auditoría superior gubernamental que se debe realizar.

realice a través de la formación de organismos independientes que, aun cuando estén vinculados al Poder Legislativo, realicen evaluaciones a las instituciones gubernamentales con imparcialidad y alejados de cualquier influencia externa, en especial que sean inmunes a los intereses políticos o partidistas, al menos en su diseño y regulación jurídica.

La denominación aceptada universalmente de estos organismos es Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). En México, la Cámara de Diputados ejerce el control superior por conducto de la EFS, denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Por último y aunado al concepto de equilibrio de poderes, es importante mencionar que actualmente existe una corriente contemporánea de la administración pública conocida como el nuevo institucionalismo, cuyo propósito es medir el comportamiento de las instituciones públicas a través de indicadores y de normas del servicio. Esta corriente establece que cada institución debe operar y calificar su trabajo con un sistema de evaluación del desempeño propio; pero también dando a conocer sus normas de servicio al público.⁸

Lo anterior se ha dado debido a que durante muchos años la administración pública se ha basado en la disponibilidad de recursos sin tomar en cuenta el cumplimiento de los objetivos, lo que enfatiza la necesidad de contar con mecanismos para verificar el racional balance entre personal, equipo y presupuesto dentro de las instituciones.

En cambio, los modelos recientes de administración pública están centrados en el desempeño; enfatizan el análisis de los resultados producidos por las distintas unidades que integran una institución e incluso la organización vista como un todo.⁹

⁸ Pereyra Guillermo, El nuevo institucionalismo y la concepción representacionista de la política, Perfiles Latinoamericanos, México, 2009, pp.27-29

⁹ Cfr. Ackerman, Susan Rose, La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma, trad. Alfonso Colodrón Gómez, Madrid, Siglo XXI, 2001,

La administración centrada en el desempeño obliga a la organización a definir explícita y detalladamente indicadores de desempeño que permitan medir sus metas y objetivos. De este modo, la evaluación del desempeño se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del cumplimiento a las normas.

Por ello, la evaluación del desempeño es uno de los pilares sobre los que se ha construido el movimiento de la nueva gestión pública.

En ese sentido, en materia de evaluación del desempeño, la Auditoría Superior de la Federación tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que el cumplimiento de los objetivos de los programas o políticas públicas y evaluar el desempeño gubernamental.

1.2 El Escenario Internacional de la Fiscalización Superior

En el último siglo, la globalización en su carácter político social ha incrementado los flujos de información y ha impulsado las transformaciones dinámicas entre los Estados y las sociedades que integran el escenario internacional. Dichas transformaciones se enfocan a la tendencia creciente de la gestión del sector público por resultados, en donde lo relevante son los impactos, los resultados y los objetivos y metas de las políticas públicas.

Por ende, el enfoque puramente financiero de la fiscalización superior como mecanismo de control entre los poderes públicos y sus instituciones se ha ido modificando para darle mayor énfasis al enfoque del desempeño. La evaluación de desempeño surge por la necesidad de medir los resultados de la aplicación de las políticas públicas implementadas por los gobiernos, así como para mejorar las acciones del sector público.

Por ello, las EFS tienen que enfrentarse al reto de la reforma en la administración pública como consecuencia de un cambio de percepción del papel del Estado, y la evaluación de la competitividad y calidad con la que el sector público diseña y ejecuta las políticas públicas, con la finalidad de comparar en el ámbito internacional el progreso del país, toda vez que, como se mencionó, la nueva

manera de entender el papel del Estado hace hincapié en la calidad y el impacto de las políticas públicas en la sociedad.

Por esta razón, en las naciones constituidas democráticamente, las EFS funcionan como un mecanismo de control para lograr que un gobierno ejecute políticas públicas de manera eficiente; además de desempeñar un papel determinante en contra de la corrupción y promover la rendición de cuentas en la administración pública.

Bajo esta perspectiva, la fiscalización superior fortalece el control poder legislativo sobre la utilización de los recursos en las políticas públicas.

Ante esta situación, las EFS necesitan adaptarse a esta nueva realidad y actuar coordinadamente con la rápida evolución del nuevo sector público que ya se está configurando.

1.2.1 La INTOSAI como promotora de cooperación en la práctica de la fiscalización superior en el mundo

En la actualidad, casi todos los países del mundo cuentan con una EFS encargada de encabezar el esquema de control y vigilancia del sector público que constituye un instrumento importante para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas e inhibir los actos de corrupción.

Esta aspiración ha propiciado que las EFS en todo el mundo estén obligadas a actuar en conjunto y coordinadamente, aprovechando la apertura global, para poder acceder a la experiencia internacional y así enriquecer y fortalecer sus funciones de acuerdo a la situación y contexto particulares de cada país.

Es por ello que, al hablar de EFS es necesario hacer referencia a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), pues desde hace 56 años esta organización ha proporcionado un marco institucional para la transferencia de conocimientos

con el fin de mejorar a nivel mundial la fiscalización superior y por lo tanto fortalecer la posición y competencia de las distintas EFS, en sus respectivos países.

La INTOSAI se define como una organización internacional, autónoma, independiente y apolítica, con el objetivo de promover el intercambio de conocimientos y experiencias que mejoren la fiscalización superior entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros.¹⁰

La INTOSAI constituye un hito importante en la historia de la cooperación internacional entre las entidades dedicadas a la fiscalización superior; desde su creación, la idea de esta organización ha sido la de acumular los conocimientos especializados adquiridos a través de la experiencia práctica de la fiscalización en los distintos continentes para ponerlos a disposición de todas las EFS interesadas.

En la actualidad la INTOSAI cuenta con 188 países miembros que se encuentran agrupados en siete Bloques: EUROSAI (Europa), ASOSAI (Asia), ARABOSAI (Países del Medio Oriente), OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe), AFROSAI (África), SPASAI (Pacífico Sur) y CAROSAI (Caribe).¹¹

La INTOSAI constituye un foro en el que las EFS de todo el mundo pueden debatir los temas de interés recíproco y mantenerse al tanto de los últimos avances en la fiscalización y de las otras normas profesionales y mejores prácticas que sean aplicables. A través de los congresos trienales, reuniones de comités y otras comunicaciones periódicas, la INTOSAI se centra en los temas claves que tratan las EFS.

Mediante el principio de “La experiencia mutua beneficia a todos”¹², la INTOSAI manifiesta su intención de contribuir a mejorar la fiscalización a escala global mediante la transferencia y la multiplicación de los conocimientos especializados.

¹⁰ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Plan Estratégico, 2005-2010, p.5

¹¹ www.intosai.org/Level2/2_OVERVs.html (fecha de consulta: 31 de octubre de 2008)

¹² *Ibid.* p.6

Por consiguiente, uno de los papeles fundamentales de la INTOSAI consiste en definir y promover una serie de principios y normas que sirven como directrices referentes a las prácticas de fiscalización superior que las EFS miembros adaptan para su utilización en cada país, un ejemplo de ello es la Declaración de Lima.

En la Declaración de Lima, la INTOSAI considera la independencia de las EFS respecto de los poderes públicos e instituciones que audita como su principal activo, y la condición *sine qua non* para que cumplan sus funciones y la auditoría gubernamental alcance sus propósitos. Su base más importante es una amplia cooperación internacional, situación que da a la institución un carácter global.¹³

Es difícil saber cuál era el grado de arraigo, en el pensamiento de los autores de la Declaración, de la noción de una coordinación operativa mundial, sobre todo si se considera que en ese entonces el concepto de lo global, como lo conocemos hoy en día, no era muy común.

Por lo anterior es pertinente resaltar algunas de las características y principios contenidos en dicha Declaración, debido a que representa uno de los principales instrumentos que dan sustento a la fiscalización superior en el escenario internacional.

En primer lugar se debe reconocer que en referido instrumento además de declararse la independencia de las EFS, también se define porqué es necesaria ésta y se establecen sus condiciones más importantes.

Una segunda característica relevante es que en la Declaración de Lima se definen las limitaciones existentes en las actividades de las EFS y el poder de decisión de éstas.

Finalmente, en tercer lugar se circunscribió la cooperación en el intercambio de la información y de experiencias de las EFS en el ámbito internacional; en el artículo 15 se establece que: "el cumplimiento de las funciones de las EFS se favorece eficazmente mediante el intercambio

¹³ Declaración de Lima, IX INCOSAI, octubre de 1977.

internacional de ideas y experiencias". El segundo párrafo señala que "a este objetivo han servido hasta ahora, los congresos, los seminarios de formación, los grupos de trabajo regionales y la edición de publicaciones técnicas".

Al entender el concepto de cooperación internacional como: "una dinámica de colaboración entre varios actores de la sociedad internacional, que interactúan o participan en asuntos que ellos mismos consideran de interés, para lograr la consecución de un fin determinado",¹⁴ se puede interpretar que la cooperación internacional en materia de fiscalización, en particular la de los países avanzados, ofrece la oportunidad de realizar un análisis bajo una óptica y perspectiva más amplia que derive en propuestas susceptibles de mejorar la organización y desempeño de otra EFS menos avanzada.

La cooperación internacional entre las EFS es importante por el valor añadido que aporta a los parlamentos o congresos y a los gobiernos, al intercambiar experiencias, trabajar en la homogeneización del marco normativo internacional de fiscalización y aumentar el grado de conocimientos sobre las mejores prácticas de fiscalización.

Con el paso de los años se ha vislumbrado la utilidad directa de los lineamientos establecidos en la Declaración de Lima, ya que actualmente se considera que uno de los aspectos fundamentales para que una EFS funcione mejor es contar con un marco normativo ajustado a dicha declaración, pues con ello se demuestra que la EFS práctica sus actividades de fiscalización en congruencia con las normas internacionales.

1.3. Modelos de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Como se mencionó, en prácticamente todos los países del mundo existe una EFS encargada de la fiscalización de los programas o políticas públicas, cuya naturaleza y características reflejan la forma

¹⁴ Jorge Álvarez Fuentes, Conferencia en el Seminario de Cooperación Internacional, México, Octubre 1999.

de gobierno, conformación política, el marco legal y la estructura de la administración pública de cada nación.

Dicho de otra manera, los distintos sistemas de gobierno, las circunstancias y acontecimientos históricos, sociales y culturales; así como las diferentes prioridades de política pública aplicadas condicionan la composición, organización y funciones de estas EFS, lo cual hace que varíen notablemente de un país a otro.

De acuerdo con la denominación oficial de las EFS miembros de la INTOSAI, estas se desempeñan, principalmente, bajo tres formas de organización y funcionamiento:

- ✚ Auditorías Generales o Nacionales
- ✚ Tribunales de Cuentas
- ✚ Consejos de Auditoría

Un análisis más detallado de las distintas denominaciones de las EFS existentes muestra lo siguiente:

MODELOS DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN EL MUNDO

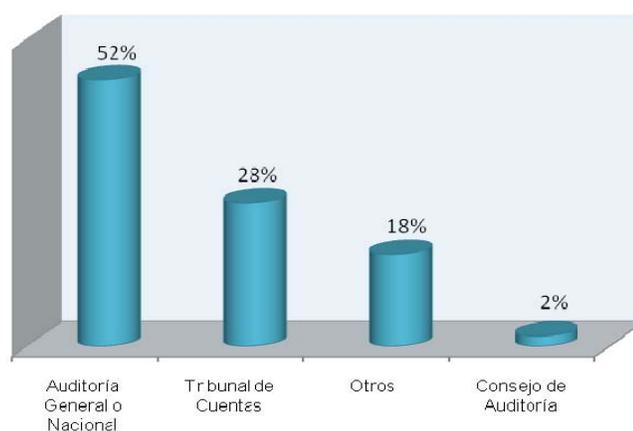
Continente	Núm. de países	Auditoría General	Tribunal de Cuentas	Consejo de Auditoría	Otros
África	52	19	22	0	11
América	37	23	7	0	7
Asia	41	24	6	4	7
Europa	43	18	19	0	6
Oceanía	15	13	0	0	2
Total	188	97	54	4	33

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Tipos de entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007.

Como se muestra en el cuadro, el modelo predominante entre las EFS a nivel mundial es el de la Auditoría General, ya que el 54% de los miembros de INTOSAI han adoptado este modelo, en el que

precisamente, en función de su estructura y organización, se encuadra la Auditoría Superior de la Federación. En segundo término, está el Modelo de Tribunal de Cuentas, que es seguido por el 28% de los miembros de INTOSAI, mientras que el Modelo de Consejos de Auditoría representa sólo el 2% de los miembros de esta Organización. Finalmente, el 18% se refiere a algunas oficinas de estructura reducida que, por su tamaño, denominación y alcance, corresponden a departamentos dentro de Entidades o Comités, es decir forman parte del Poder Ejecutivo, cuyas funciones principales se relacionan con asuntos presupuestales o de la hacienda pública.

En la siguiente gráfica se señala la distribución porcentual de las distintas EFS:



FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Tipos de entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007.

Para entender la estructura y el funcionamiento de las EFS es necesario tomar en cuenta ciertos elementos relevantes como su grado de independencia respecto a los poderes o entes auditados, su capacidad de autogestión y de autonomía técnica, el alcance de su función fiscalizadora, su sujeción a presiones de carácter partidista o de grupo, así como las facultades de las que disponga para hacer efectivas sus recomendaciones.

A continuación se presenta un análisis descriptivo y comparado de los tres modelos de fiscalización superior que destacan en el mundo; para ello se seleccionaron las EFS de los países de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, España, Corea y Japón, por pertenecer a alguno de los modelos mencionados y específicamente para el caso de las cuatro primeras EFS señaladas por su

importancia y reconocimiento a nivel internacional en cuanto al modo de entender su función y los métodos y técnicas de fiscalización utilizados, en el caso de las EFS de Corea y Japón por el contraste social.

Para efectos del análisis, se revisarán en primer término los modelos dominantes de EFS existentes en el mundo; se identificarán las diferencias que existen entre ellos, y se abordarán elementos relacionados con la capacidad de gestión y autonomía técnica de las EFS, que permitan establecer la actual situación de la ASF respecto a sus similares en otros países.

En términos generales se puede decir que, aún cuando en ciertas regiones se han establecido modelos comunes de EFS, los modelos observados en cada país responden a sus circunstancias particulares.

1.3.1 La Entidad Fiscalizadora Superior de Estados Unidos

La entidad encargada de llevar a cabo la fiscalización superior en Estados Unidos es la Oficina de Contraloría General (en adelante, GAO por sus siglas en inglés), la cual es una dependencia independiente del poder ejecutivo que le reporta directamente al poder legislativo.

En la Constitución estadounidense no se mencionan expresamente las acciones de fiscalización de la GAO, pero se le da al poder legislativo la facultad de ejercer el control del ejecutivo.¹⁵

A su vez, la GAO está facultada por la Ley de Oportunidad Económica de 1964 para fiscalizar la administración pública, es decir evaluar si los programas públicos implementados por el ejecutivo han sido eficaces y si a partir de los mismos se han logrado alcanzar los objetivos inicialmente señalados.

¹⁵ El artículo 1º, sección 8, de la Constitución de Estados Unidos establece la autoridad del Congreso para fiscalizar e investigar el uso de los recursos públicos federales.

La GAO se encuentra dirigida por un Contralor General, quien es nombrado por el presidente y ratificado por el Senado a partir de una terna de tres nombres propuesta por una comisión legislativa bipartidista y bicameral.

El Contralor General es elegido por un periodo de 15 años sin posibilidad de reelección. El contralor sólo puede ser removido de su cargo por causas establecidas, como juicio político, incapacidad permanente, ineficiencia, negligencia, malversación de fondos, conducta delictiva, o faltas de envergadura a la moral. La destitución del contralor debe ser una decisión conjunta del presidente y el Senado.

La GAO tiene como principales funciones las de evaluar la operación y el desempeño de programas y políticas federales; verificar que la aplicación de los fondos federales se haya realizado de acuerdo con los principios de legalidad, de eficiencia, eficacia y economía; así como proporcionar asesoría al poder legislativo para una mejor toma de decisiones en política pública, financiamiento y fiscalización.¹⁶

Lo anterior, lo lleva a cabo mediante la realización de auditorías financieras, de desempeño, ambientales, de regularidad e investigaciones.¹⁷

Después de efectuar las referidas auditorías, la GAO emite las recomendaciones respectivas a cada órgano de gobierno, y una vez concluido este ejercicio, la GAO expone una opinión sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal.

Es importante señalar que esta entidad fiscalizadora carece de funciones jurisdiccionales, lo cual quiere decir que no tiene facultades directas de sanción. Las irregularidades detectadas en el

¹⁶ Artículo 204 de la Ley de Control Presupuestario de 1974, Estados Unidos

¹⁷ La función de investigar se enfoca en las cuestiones relacionadas con la recepción, desembolso y ejercicio de los recursos federales, y con los programas específicos que le ordene cualquiera de las Cámaras, alguna de las comisiones o a iniciativa del contralor general.

ejercicio de su función fiscalizadora son dadas a conocer al poder legislativo para darles tratamiento a través de la jurisdicción ordinaria.¹⁸

El contralor tiene autonomía respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo para decidir sobre la organización interna de la GAO y determinar transformaciones administrativas dentro de la institución. Es por ello, que fija las bases normativas de la oficina y determina su programa de trabajo, pero como institución de apoyo legislativo su agenda debe ajustarse a las necesidades del Congreso; de hecho, en su programa de trabajo 2007 se observa que la mayor parte de sus fiscalizaciones está en función de las solicitudes de los comités del Congreso, aunque el Contralor General también determina sus propias revisiones, siendo este último el único responsable de aprobar y definir las prioridades y actividades de la institución.

En 2007, el 92% de las revisiones efectuadas por la GAO fueron a petición del Congreso y el 8% restante fue conforme a lo que la legislación le permite.¹⁹

El presupuesto de la GAO es programado por el Contralor General y sometido a consideración del Congreso. Una vez aprobado por las comisiones legislativas, el presupuesto de la GAO es incorporado como parte del que dispone el Poder Legislativo, lo que evita la injerencia del Ejecutivo.

Para verificar el desempeño de su trabajo, la GAO mide su funcionamiento anual por medio de indicadores que miden el beneficio de las recomendaciones que derivan de las auditorías que realiza.

La GAO no responde directamente a una comisión legislativa en específico, como otros sistemas presidenciales en los que la EFS responde a la Comisión de Vigilancia. En su lugar, la GAO está

¹⁸ www.gao.gov.fraudnet/osi.htm (fecha de consulta: el 29 de diciembre de 2008)

¹⁹ Para cumplir las necesidades del Congreso, los directivos de la GAO consultan de manera periódica a los líderes legislativos de ambas cámaras, así como las comisiones legislativas, a fin de asegurar que el programa de trabajo de la GAO dé prioridad a las necesidades de información y calendario de los miembros del Congreso. Sin embargo, la GAO también influye en determinar las prioridades dado que cada inicio de legislatura entrega a los legisladores un documento en el que sugiere prioridades de fiscalización, evaluación y seguimiento.

obligada a responder y asesorar a cualquier comisión legislativa y en especial a las autoridades del Congreso.²⁰

1.3.2 La Entidad Fiscalizadora Superior del Reino Unido

En el Reino Unido opera la Oficina Nacional de Auditoría (en adelante, NAO por sus siglas en inglés) como la entidad encargada de llevar a cabo la fiscalización superior del Estado, el sustento legal de esta Oficina es la Ley Nacional de Auditoría de 1983.

Con base en la ley referida, la NAO es un órgano independiente que supervisa el gasto público a petición del Parlamento con el fin de conocer el estado de la economía, eficacia y eficiencia con el que las instituciones públicas manejan los recursos públicos.

La NAO funge primordialmente como un órgano independiente de Ejecutivo y auxiliar del Parlamento, al revisar la forma en que se ejerce el gasto público; sus controles van encaminados más a corregir que sancionar.

El Auditor General de la NAO es nombrado por la Reina de acuerdo con la propuesta formulada por el Primer Ministro y el Presidente del Comité de Cuentas Públicas; el nombramiento tiene que ser aprobado por la Cámara de los Comunes.²¹

La NAO no tiene establecido un periodo para la duración del mandato del Auditor General. Su cese lo acuerda también la Reina en virtud de una propuesta aprobada por las dos Cámaras del Parlamento.²²

²⁰ <http://www.gao.gov/about/history/splash.htm>

²¹ Artículo 1 de la Ley Nacional de Auditoría de 1983, Reino Unido.

²² El Parlamento es la institución legislativa suprema en el Reino Unido. Es bicameral, ya que esta conformado por la Cámara alta, llamada Cámara de los Lores, y la Cámara baja, llamada Cámara de los Comunes.

Esta EFS tiene como funciones principales la de fiscalizar la gestión del sector público británico y proponer recomendaciones para lograr que los servicios de este sector se presten de manera eficiente, eficaz y económica; así como asesorar e informar al Parlamento sobre el desempeño de las instituciones públicas.

El tipo de auditorías que realiza la NAO son las financieras, mediante las cuales revisa las cuentas públicas; de desempeño, que se basan en una selección de temas de interés cuyos criterios son: relación valor por dinero, los recursos involucrados, el impacto del programa en los ciudadanos, y la forma en que el ente gubernamental gastó su presupuesto; y horizontales en las que desde una perspectiva nacional se suele analizar el funcionamiento de los servicios públicos británicos. De este modo, se examina el funcionamiento de un mismo servicio público en todo el territorio del Reino Unido y se determina en que partes se presta con mayor eficacia y oportunidad.

Tiene como mandato presentar un reporte de sus resultados a la Comisión de Cuenta Pública del Parlamento.

Esta entidad fiscalizadora carece de funciones jurisdiccionales. En los casos que la NAO detecte o tenga indicios de que existe fraude o corrupción deberá comunicarlo a los dirigentes o responsables del ente fiscalizado. Éstos tienen la obligación de ponerlos de conocimiento de las autoridades judiciales competentes para que se proceda a su posterior investigación, y en su caso, a su enjuiciamiento ante los tribunales penales. La NAO también puede proceder a comunicar al Parlamento todas aquellas actuaciones constitutivas de delitos de fraude, malversación y corrupción.

La NAO es independiente en el ejercicio de sus funciones y de su presupuesto y está dotada de autonomía técnica y de gestión.

El Acta Nacional de Auditoría establece que el Auditor General está facultado para decidir la forma y amplitud de la fiscalización. Su única limitante es que debe tomar en consideración las propuestas que le haga el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento.

La autonomía financiera y de personal de la NAO está asegurada por un fondo consolidado del cual se cubren los salarios sin necesidad de obtener la aprobación del Parlamento.

La Oficina es supervisada por la Comisión de Cuenta Pública, la cual está integrada por un miembro del Partido en el Gobierno, los líderes de la Cámara de los Comunes, el Presidente del Comité de Cuenta Pública y seis miembros del Parlamento de la Cámara de los Comunes.

La Comisión de Cuenta Pública y la Cámara de los Comunes revisan, por medio de un auditor externo, el desempeño de las finanzas de la NAO, así como el plan y la estrategia de trabajo; emiten un informe que es valorado para la asignación de requerimientos y proyecciones presupuestales.

En relación con su independencia y autonomía, las leyes que rigen la NAO le dan amplias facultades y atribuciones en cuanto a la forma y tiempo de llevar a cabo su trabajo y los documentos a los que puede tener acceso. El hecho de que presente sus resultados al Parlamento, que el Comité de Cuentas Públicas sea el responsable de darle seguimiento a los asuntos, y que esté presidida por un miembro del partido opositor, son factores que le dan mayor transparencia al proceso de auditoría y fiscalización. Hay que resaltar que este Comité es responsable de llamar a los titulares de los entes auditados o supervisados para que expliquen en forma verbal las acciones a emprender como resultado de las observaciones y recomendaciones de la NAO.

La Comisión de Cuentas Públicas es la responsable de revisar los informes de la NAO y auditar sus funciones y presupuesto. Lo anterior evita una relación de conveniencia con el Comité de Cuentas Públicas.

1.3.3 La Entidad Fiscalizadora Superior de Alemania

En la República Federal de Alemania, el Tribunal Federal de Cuentas (en adelante TFC) es una oficina federal superior y órgano independiente de carácter colegido, ya que la dirección y representación del mismo no recae sobre una única persona.

El ordenamiento jurídico que garantiza el funcionamiento de este Tribunal es el apartado segundo de la Constitución Alemana, la Ley de Principios Presupuestarios aplicable a la Federación, el Código Federal del Presupuesto y la Ley del Tribunal Federal de Cuentas.

No obstante lo anterior, el tribunal debe informar anual y directamente al Parlamento, al Senado y al gobierno, ya que en su marco legal de funciones, se ubica como un órgano que asiste y asesora a las entidades fiscalizadas, a las cámaras legislativas y al Gobierno Federal no sólo mediante la formulación de recomendaciones incluidas en el Informe Anual, sino también mediante informes que repercuten en la toma de decisiones del Parlamento debido a que son emitidos en la fase de elaboración del presupuesto y tratan asuntos de actualidad.

Respecto del procedimiento de elección del titular del TFC, el gobierno federal propone al presidente y al vicepresidente directamente y el Parlamento y el Senado aprueban, mediante voto secreto por mayoría de sus miembros, a los candidatos propuestos.

El periodo de mandato tanto el presidente como el vicepresidente es de doce años sin posibilidad de reelección.

El TFC fiscaliza la cuenta pública de los ministerios, autoridades superiores, oficinas federales; patrimonios especiales; empresas federales; empresas y entidades públicas; y empresas privadas

con garantía federal; al mismo tiempo, revisa que las actividades de estos entes se realicen bajo los lineamientos de las leyes federales.²³

Este tribunal tiene el derecho de seleccionar los entes a fiscalizar mediante la planeación anual de su trabajo, lo cual refleja su independencia funcional. Asimismo, elabora su proyecto de presupuesto para presentarlo al Parlamento y que este lo apruebe.

El Informe Anual que contiene las observaciones relevantes derivadas de las auditorías realizadas es publicado y enviado al Parlamento, al Senado y al Gobierno Federal.

Los tipos de auditorías que realiza el TFC son: financieras, de legalidad, de desempeño, horizontales y de seguimiento.

El TFC carece de funciones jurisdiccionales, por lo que no puede imponer sanciones, iniciar procedimientos por daños y perjuicios o indemnizaciones; es por ello que si el tribunal descubre responsabilidades administrativas y derecho a indemnización por perjuicio, informa a las autoridades parlamentarias, administrativas y judiciales competentes, siendo la administración pública la que hace efectiva la responsabilidad por vía judicial.

Si la administración no tiene intenciones de demandar judicialmente por los daños, el TFC informa al Parlamento.

En cuanto a las acciones penales, se sigue el mismo procedimiento; el TFC puede advertir a la administración pública, informarla y apoyarla, e informar a las agencias de persecución penal sobre resultados de fiscalización relevantes, o presentar una denuncia.

²³ Artículo 3 de las Normas de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 19 de noviembre de 1997.

A pesar de la carencia de facultades sancionadoras o jurisdiccionales, el TFC ejerce un impulso al *enforcement* de la rendición de cuentas, por medio del informe bianual, en el que da seguimiento a las actuaciones y medidas implantadas por el gobierno o institución responsable, tras las observaciones y recomendaciones del TFC.

A los dos años, publica un informe de seguimiento de su informe anual correspondiente a un ejercicio presupuestario para comprobar si sus recomendaciones fueron tomadas en cuenta.

Por su parte, la función del TFC en el procedimiento para exigir responsabilidades e indemnizaciones en caso de perjuicio al erario público, permite que no haya traslado ineficiente de facultades y sea el Ejecutivo el que se responsabilice frente al Poder Judicial o el Legislativo de las irregularidades y perjuicios causados.

El TFC rinde cuentas mediante la revisión de su cuenta pública anual ante el Parlamento, a través de la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública de la Comisión de Presupuesto, y ante el Senado, por medio de la Comisión de Finanzas.

Sin embargo, es importante señalar que no existe la obligación periódica de revisar especialmente al TFC; la última vez que el Parlamento le realizó una revisión *in situ* fue en 2006, con la presencia de un grupo de diputados de la comisión señalada.

1.3.4 La Entidad Fiscalizadora Superior de España

En España, la Constitución define al Tribunal de Cuentas (en adelante TCU) como el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y la gestión económica de Estado y del sector público; depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y la comprobación de la cuenta general del Estado.²⁴

²⁴ Artículo 136, numeral 1, Constitución de España.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas especifica las facultades que la Constitución le reserva al Tribunal, mientras que la Ley de Funcionamiento regula los procedimientos mediante los cuales el Tribunal cumple sus funciones de fiscalización externa de la actividad económico financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de los recursos públicos. Su trabajo se aplica a todos los ingresos públicos y a los programas de gasto público.

La función de fiscalización consiste en comprobar si la actividad económico financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía. Los informes que emanan de esta función son destinados directamente a las Cortes Generales; así el Tribunal de Cuentas ejerce el control externo en su ámbito como órgano técnico que es, y las Cortes con apoyo en los resultados que dimanen de dicho control fiscalizador, despliegan el control político o parlamentario.

Mientras que la función jurisdiccional se refiere al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de los recursos públicos y tiene por objeto lograr la indemnidad de los fondos públicos perjudicados, por malversación, por incorrecta, incompleta o nula justificación, o por otras causas o conductas. Los consejeros de cuentas dictan sentencias y vigilan la ejecución de éstas.²⁵

El Tribunal de Cuentas tiene 12 consejeros y un fiscal que integran la Sesión Plena del Tribunal, organismo supremo para la toma de decisiones. Las Cortes Generales designan a los consejeros de cuentas; seis son elegidos por la Cámara de Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, por un periodo de nueve años.

Una vez elegidos los consejeros de cuentas y basándose en la propuesta del mismo Tribunal en pleno, el rey designa, por un período de tres años, al presidente del TCU de entre los miembros.

²⁵ Al TCU no le corresponde el enjuiciamiento de los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional; las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa; los hechos constitutivos de delito o falta; ni las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas a los órganos del Poder Judicial.

La elección es efectuada, en votación secreta, por los consejeros de cuentas, reunidos en sesión el mismo día de su toma de posesión.²⁶

El presidente y los consejeros de cuentas del TCU pueden ser removidos de sus cargos sólo por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de sus deberes.

Si bien el TCU está facultado para ejercer sus funciones con independencia, este se encuentra obligado a rendir cuentas a las Cortes Generales sobre su función fiscalizadora en lo relativo a la Cuenta Pública.

La Comisión Mixta Congreso-Senado funge como el enlace de las Cortes Generales con el TCU, en términos equivalentes a lo que en México es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual funge como el órgano de enlace entre la Cámara de Diputados y su órgano técnico de fiscalización.

El pleno del TCU está facultado para aprobar el programa anual de auditoría tomando en cuenta las sugerencias de las Cortes Generales. El programa anual incluye las auditorías ordinarias, las que el Tribunal ha acordado realizar y las solicitadas por las Cortes Generales. Asimismo, elabora su propio presupuesto para someterlo a la aprobación de las Cortes Generales.

El tipo de las auditorías que principalmente realiza el TCU son de regularidad y financiera; sin embargo, el TCU ha empezado a trabajar en auditorías de desempeño en las que se revisa la economía, eficiencia y eficacia.

²⁶ Para la elección de presidente, en primera votación, se requerirá la mayoría absoluta de los consejeros. Si ésta no se alcanza, se procede a una segunda votación, en la que resulta elegido quien obtiene mayor número de votos. En caso de empate se efectúa una última votación; de repetirse, recae el nombramiento en el consejero de más edad.

1.3.5. La Entidad Fiscalizadora Superior de Corea

En Corea, la entidad encargada de llevar a cabo la fiscalización superior es el Consejo de Auditoría e Inspección (*Board Of Audit and Inspection*, en adelante BAI). De acuerdo con la Constitución Coreana, el BAI se establece bajo la jurisdicción directa del Poder Ejecutivo.

La Ley del BAI establece que el Consejo cuenta con autonomía para ejercer sus funciones, definir su organización interna y formular su presupuesto, pero no goza de independencia.

El Consejo de Comisionados del BAI está compuesto por el Presidente y seis Comisionados. El Consejo es el organismo máximo para la toma de decisiones de la BAI, el cual está constituido por siete Comisionados, incluyendo al Presidente, que es designado por el Poder Ejecutivo con previo consentimiento de la Asamblea Nacional. Asimismo, los Comisionados son designados por el Ejecutivo por recomendación del Presidente del BAI. El periodo de mandato de los Comisionados y del Presidente es de cuatro años y sólo pueden ser reelectos una vez.

El Presidente del BAI cuenta con un cuerpo consultivo denominado Comisión para la Prevención de la Corrupción (CPC) cuyo objetivo consiste en proporcionarle asesoría y recomendaciones sobre la lucha contra la corrupción en los diversos sectores sociales.

El Consejo tiene la obligación de examinar las cuentas finales de ingresos y egresos del Estado, mediante auditorías realizadas al Gobierno Central, a los gobiernos provinciales, a organismos autónomos y a organizaciones con inversiones del gobierno.

Otra obligación del BAI es la inspección del trabajo realizado por los gobiernos central, provincial y local, y los deberes de sus empleados. La función de inspección está orientada a la evaluación de la operación y la calidad de los servicios públicos. Difiere de la auditoría en el hecho de que examina materias de naturaleza distinta a la contaduría.

El reporte anual de las auditorías practicadas por el BAI es remitido al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional.

Las auditorías pueden recaer sobre entes que deben ser fiscalizados por disposición de la ley o bien sobre entes elegidos de manera discrecional.

Si los activos del gobierno han sido dañados o se han perdido, El BAI puede solicitar al Ministerio responsable que tome medidas disciplinarias contra los entes infractores de la Ley.

El BAI proporciona su opinión cuando las entidades del gobierno le solicitan asesoría concernientes a la interpretación de las leyes de contaduría.

1.3.6. La Entidad Fiscalizadora Superior de Japón

En Japón la entidad facultada de llevar a cabo la fiscalización superior es el Consejo de Auditoría del Japón (CAJ). La Constitución le otorga reconocimiento jurídico y la facultad para supervisar las finanzas públicas, contando con independencia de carácter administrativo, pero con la obligación de reportarle a la Cámara de Representantes del Poder Legislativo.

Por sus características, se trata de una institución de control superior que responde ante la Dieta y nominalmente está separada del Gabinete del Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica no ocurre así, ya que existen estudios que revelan que el CAJ no ha logrado transparentar muchas acciones de Gobierno.

La naturaleza jurídica del CAJ, es la de un organismo constitucional independiente que tiene como misión revisar las cuentas finales del Estado, corporaciones de carácter público y toda agencia perteneciente al ámbito estatal, verificando que los recursos se ejerzan responsablemente y con apego al mandato de la Dieta. Los resultados de la revisión se envían al Gabinete y a la Dieta para su verificación. Como obligaciones estipuladas en la Constitución, el Consejo debe auditar las

cuentas finales de ingresos y egresos, el sistema de recaudación de ingresos, la seguridad social, los trabajos públicos, la agricultura, las corporaciones, los subsidios y toda actividad que utilice, maneje o recaude fondos públicos.

La estructura del CAJ se compone de tres Comisionados y un Director General Ejecutivo, el cual es nombrado para un periodo de siete años por el Gabinete y por votación directa de los Comisionados Presidentes de la Dieta. El Director General tiene la oportunidad de ser reelecto hasta que cumpla la edad de retiro obligatorio, que es de 65 años.

Los principales tipos de revisiones que efectúa el CAJ son auditorías financieras y de regularidad, aunque realiza algunas de desempeño.

En la auditoría de desempeño de la administración pública, el CAJ analiza de manera detallada los planes de trabajo de todos los órganos que la conforman, con base en principios de economía, eficacia, regularidad y operatividad.

Cuando en el desarrollo de las auditorías el Consejo encuentra irregularidades en el manejo de los recursos públicos y en el desarrollo de sus actividades, emite recomendaciones a efecto de mejorar su desempeño.

Los resultados de las revisiones son enviados al Gabinete y a la Dieta en un reporte de auditorías realizadas durante el año fiscal posterior inmediato al que se ejercieron dichos recursos.

1.3.7. La Entidad Fiscalizadora Superior de México

En México, la entidad facultada constitucionalmente para fiscalizar el desempeño de las entidades del sector público es la Auditoría Superior de la Federación, entidad que desarrolla sus funciones en

un marco de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.²⁷

La ASF goza de autonomía técnica y de gestión, pues puede gestionar, proponer, ejercer y aplicar su presupuesto, así como definir su estructura orgánica y el régimen jurídico de su personal.

La ASF ejerce su presupuesto de manera autónoma ya que elabora su proyecto de presupuesto anual, el cual se envía a través del titular de la entidad a la Comisión de Vigilancia del Congreso. Una vez ahí, es remitido a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El titular de la entidad de fiscalización recae en el Auditor Superior de la Federación, quien es nombrado por la Cámara de Diputados para ocupar el cargo por un periodo de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por otro periodo igual, sólo pudiendo ser removido por faltas graves de probidad, incompetencia en el ejercicio del cargo e incapacidad física y mental, mediante votación del Pleno de la Cámara de Diputados.²⁸

El tipo de auditorías que realiza la ASF son de regularidad, desempeño, especiales y en menor medida de seguimiento.

Sobre la base de las auditorías que practica la ASF, se puede observar que la fiscalización superior en México está orientada, en lo fundamental, a verificar la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad.

²⁷ Artículo 74, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Artículo 79, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las características básicas de la fiscalización en México es su posteridad, es decir, se practica una vez que concluye el ejercicio fiscal y, además, involucra a todos aquellos que reciben recursos públicos federales, lo que implica fiscalizar a los tres órdenes de gobierno.²⁹

Como se mencionó al inicio la ASF realiza auditorías del desempeño de los programas del sector público, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas durante el periodo que se evalúe; así como formular recomendaciones al desempeño,³⁰ solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, determinar los daños o perjuicios, que afecten la Hacienda Pública Federal.

Respecto de lo anterior, es necesario considerar que la auditoría de desempeño es un instrumento fundamental con el que la ASF cuenta para cumplir con su objetivo: se enfoca a la evaluación de los resultados asociados a los objetivos para los cuales fueron creadas las políticas públicas, con base en indicadores estratégicos y de impacto. Su finalidad es identificar las fortalezas y debilidades, así como determinar las acciones que mejoren la ejecución y operación de dichas políticas.

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF debe rendir el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a aquel en que se presentó.

Aun considerando el carácter a posteriori de las auditorías de desempeño que realiza la ASF, se puede reconocer su impacto en el momento en que los ejecutores de las políticas públicas fiscalizadas, realizan los cambios y las acciones recomendadas, por la entidad de fiscalización, con la finalidad de mejorar la gestión de las políticas públicas.

²⁹ Los tres órdenes de gobierno son el federal, el de las entidades federativas y los municipales.

³⁰ De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, las recomendaciones al desempeño sirven para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental.

Por último, otro aspecto a considerar es que las recomendaciones que emite la ASF no cuentan con carácter vinculatorio por lo que resulta necesario elevar a rango constitucional que las resoluciones de la ASF tengan efectos vinculatorios para los poderes públicos.

1.4. Reflexiones y Balance

El estudio de los distintos modelos de fiscalización abordados en este trabajo derivó en las siguientes conclusiones respecto de sus características:

Con el análisis de las EFS de Estados Unidos y Reino Unido, ubicadas dentro del modelo de Auditoría Nacional, conocido como anglosajón, se precisó que son órganos unipersonales o monárquicos, que actúan como órgano técnico del Poder Legislativo, siendo este quien las coordina; poseen autonomía técnica y de gestión; son independientes del poder ejecutivo y las funciones que realizan son fiscalizadoras y en algunos casos de asesoramiento. Los informes de las auditorías que practican se hacen públicos; sus observaciones y recomendaciones a los entes auditados no son de carácter vinculatorio, por lo que su incidencia en la corrección de ineficiencias o mejoras de organización de los entes auditados depende, fundamentalmente, de su autoridad moral, la participación social y la voluntad política; en cuanto al enjuiciamiento por irregularidades contables este se remite a la jurisdicción ordinaria. El enfoque de trabajo es la auditoría financiera y la de desempeño, con menor énfasis en el cumplimiento de la legislación y los reglamentos. Una excepción es el caso mexicano en el que su enfoque aún está dirigido a las auditorías de regularidad.

Respecto del análisis de los Tribunales de Cuentas de Alemania y España se observó que la composición de ambas EFS es colegiada, son órganos independientes del poder ejecutivo y tienen funciones fiscalizadoras, jurisdiccionales y en algunos casos de asesoramiento. Aunque este tipo de EFS proporciona informes al Poder Legislativo no están obligadas a hacerlo. En algunos casos, como el de la EFS de Alemania, actúan con plena independencia de todos los Poderes del Estado. El órgano de fiscalización puede fincar directamente responsabilidades sobre el cumplimiento de las

operaciones y regulaciones del gobierno federal y también para asegurar que los recursos públicos sean ejercidos adecuadamente de acuerdo con la normatividad aplicable. Las recomendaciones de los Tribunales de Cuentas tienen carácter vinculatorio. Actualmente, el enfoque de trabajo recae en la auditoría financiera y recientemente de desempeño, sin embargo, hasta hace poco prestaba su atención principal en las auditorías de regularidad.

Las EFS de Corea y de Japón se ubican en el modelo de Consejos de Auditoría, en el cual las EFS tienen carácter colegiado y le reportan al Poder Legislativo aunque su labor de fiscalización está supeditada a las estrategias y prioridades del Poder Ejecutivo. El Consejo de Auditoría, tiene la función de apoyar al Poder Legislativo (Congreso o Parlamento) en sus tareas de vigilancia del uso de los recursos públicos; cuenta con autonomía técnica y de gestión; somete al Poder Legislativo reportes periódicos de las operaciones del gobierno, en los que se incluyen sus observaciones y recomendaciones. Las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, sin embargo, dado que una de sus prioridades es resarcir recursos al erario, destacan las sanciones pecuniarias. Su principal función es la fiscalizadora y como se mencionó no tienen función jurisdiccional alguna, sin embargo sus hallazgos pueden ser pasados a las autoridades correspondientes para acciones legales, que pueden concluir con sanciones diversas. El trabajo de fiscalización se enfoca en la auditoría financiera y de regularidad.

A pesar de que existen rasgos comunes entre cada uno de las EFS en el mundo, son relevantes las diferencias en términos de la titularidad o autoridad responsable de las entidades fiscalizadoras, la duración en el cargo, el enfoque de sus funciones, así como el Poder del cual dependen jerárquicamente, que en la mayoría de los casos es el Legislativo. Esto tiene una explicación relativamente sencilla en razón de que el Poder Legislativo es el depositante de la representación popular y es, por lo general, el responsable de la revisión, análisis y aprobación del presupuesto, por lo que es también la instancia que debe fiscalizar la aplicación de los recursos públicos autorizados.

La calidad de la fiscalización, en consecuencia, no está adscrita a ningún modelo. No obstante, en el mundo prevalece con mayor frecuencia el Modelo de Auditoría Superior, en el que el órgano fiscalizador reporta al Congreso o Parlamento, pero goza de autonomía técnica y de gestión. La

tendencia internacional como se mencionó anteriormente señala que es el modelo de fiscalización más empleado en el mundo.

En este contexto, ubicamos a la ASF en el modelo anglosajón, ya que tiene facultades de fiscalización en todas aquellas entidades de gobierno que llegan a utilizar presupuesto federal, cuenta con autonomía técnica y de gestión; sin embargo, depende del congreso mexicano y rinde cuentas a una Comisión de Vigilancia, constituido por los representantes de los diversos partidos políticos, buscando así un equilibrio de poder y la mejora en las prácticas gubernamentales.

Lo que no está en duda es que, todo modelo de fiscalización superior es perfectible mientras no cuente con un diseño institucional eficiente y altamente adaptable a los cambios vertiginosos impuestos por la globalidad.

Finalmente, se puede precisar que los determinantes de la eficacia de la fiscalización son:

- La existencia de mandatos de ley claros, apropiados y eficaces, así como las disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco;
- La independencia del personal de la EFS;
- Autonomía presupuestaria y de gestión.
- El derecho y la obligación de informar los resultados de la auditoría;
- La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de las EFS;
- Capacidad de compartir experiencia y conocimiento;
- La adherencia a los estándares internacionales de auditoría; y
- La sustitución de decisiones discrecionales por decisiones mecánicas en el programa anual de trabajo.

Aunque este listado de condiciones resultaría, en primera instancia, un conjunto de requisitos de carácter teórico sujetos a comprobación empírica, lo cierto es que la experiencia de las entidades de fiscalización en el mundo ha demostrado que la interrelación de éstos garantiza un mejor funcionamiento de los entes fiscalizadores.

Una vez señaladas las características de cada uno de los tres modelos de fiscalización que rigen en el mundo se puntualizan una serie de conclusiones a partir de las cuales se pretende esquematizar al máximo posible las líneas generales de fiscalización superior que se deducen del estudio pormenorizado de las EFS seleccionadas.

Regulación

La creación y configuración de las EFS se encuentra en la mayoría de los casos establecida en las respectivas Constituciones. En los casos en los que las EFS no están reguladas por la Constitución, estas se encuentran reguladas únicamente por sus leyes de creación y funcionamiento.

Sin embargo, lo mejor es que las EFS estén configuradas en el marco constitucional, ya que si bien la regulación constitucional no constituye un requisito indispensable para garantizar la estabilidad e independencia de estas entidades, cierto es que refuerza dichas cualidades y produce importantes consecuencias en cuanto a que dota a las EFS de un estatuto jurídico y de facto poderoso.

Además, el hecho de que el mandato, la autoridad y protección que las mismas necesitan para el cumplimiento de sus responsabilidades se contemple constitucionalmente, resulta necesario si las EFS pretenden cumplir con sus funciones de forma independiente.

Por ello, las EFS de todo Estado que se denomine democrático deberían tener establecidas sus facultades en el respectivo texto constitucional.

Principio de Independencia de las EFS

En la Declaración de Lima, la INTOSAI considera que las EFS deben gozar como mínimo de independencia de organización, funcional y financiera. Sin estos tres aspectos, la probabilidad de tener una EFS apolítica, neutral y objetiva en su trabajo disminuye considerablemente.

Aunado a lo anterior, en el artículo 5 de dicha Declaración, se señala que las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la entidad fiscalizada y se hallan protegidas de influencias exteriores.

En la actualidad, la mayoría de las EFS están vinculadas al poder legislativo (este es el caso de la GAO, NAO, TCU y ASF) lo que las hace ser independientes del ejecutivo.

En algunos países, sin embargo, los órganos de fiscalización superior cuentan con plena autonomía de los poderes del Estado como el Tribunal de Cuentas de Alemania o, en su caso, dependen del Poder al que fiscalizan como es el caso del BAI.

Por ello es indispensable que la independencia de la EFS esté garantizada tanto legalmente como de modo fáctico, ya que si estas entidades sucumben a las presiones políticas, mediáticas o de cualquier otro tipo, el poder legislativo no estaría cumpliendo con una de sus principales funciones como es la del control del poder ejecutivo, y en consecuencia, el principio del equilibrio de poderes se resquebraja.

Aunque se resalta la independencia de las EFS del poder ejecutivo, se percibe una tendencia mundial a lograr una mayor independencia en la actuación de las mismas, ya que la mayoría de estas EFS se proclaman independientes del poder al que le reportan con base en su autonomía presupuestaria y de gestión.

Autonomía presupuestaria

Todas las EFS analizadas gozan de autonomía presupuestaria, es decir, de cierto margen de libertad para gestionar su presupuesto. Generalmente, el poder legislativo es el responsable de determinar los recursos económicos de las EFS.

Sin embargo, en algunos países como Alemania también participa el ejecutivo. En efecto, en Alemania, el presupuesto del TFC forma parte de los presupuestos generales del Estado. Por ello, el TFC prepara su propio anteproyecto de presupuestos y lo remite al Ministro de Finanzas alemán para que lo incluya en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Si el Ministro decide modificar alguna partida del anteproyecto presentado por el TFC, tiene que comunicarlo al ejecutivo federal en el caso de que la modificación no haya sido aceptada por el TFC. Posteriormente, el proyecto de Presupuesto Generales se remite al Parlamento junto a aquellas modificaciones propuestas por el Ministro de Finanzas respecto de las cuales el TFC tiene una opinión discrepante.

En Estados Unidos, el Congreso, a través de la Comisión de Asuntos Gubernamentales del Senado y de la Comisión de Operaciones del Gobierno de la Cámara de Representantes determina y fija en presupuesto de la GAO. No obstante, ésta tiene autonomía presupuestaria en el sentido de que tiene su propio presupuesto que administra con cierto margen de libertad aunque siempre orientado al cumplimiento de los fines asignados por ley y de los requerimientos que el poder legislativo le haga cada año.

En otros países como España, Reino Unido y México, el presupuesto es fijado por el Congreso o Parlamento a recomendación de la propia EFS.

Autonomía de gestión

Todas las EFS analizadas gozan de autonomía para determinar el contenido de los programas y planes de fiscalización. En efecto, las EFS tienen facultades para seleccionar los aspectos a fiscalizar así como los métodos y enfoques de las fiscalizaciones.

En algunas ocasiones, las EFS tienen la obligación de realizar determinadas fiscalizaciones por ley, pero ello no significa que no tengan autonomía de gestión. Las EFS analizadas tienen la capacidad de organizar y priorizar las fiscalizaciones exigidas por ley junto con las fiscalizaciones que por iniciativa propia desean realizar.

Además, las EFS estudiadas tienen autonomía para tomar sus propias decisiones con relación a su estructura orgánica y al número y cualificación del personal que trabaja en sus sedes.

Organización

En cuanto a su composición y toma de decisiones, las EFS pueden ser de carácter unipersonal o colegiado. En este sentido, se puede observar que mientras que las Auditorías Nacionales concentran todo el poder y la responsabilidad en la figura de Auditor General, los Tribunales de Cuentas y los Consejos de Auditoría toman decisiones de manera colegiada.

Lo anterior implica que en el caso de las Auditorías Nacionales, el titular de la entidad concentre de manera individual gran autoridad, poder y responsabilidad. Por ello, el riesgo de abuso de poder que se deriva de una estructura unipersonal es elevado.

Sin embargo, en los países avanzados, en los que prevalece este modelo unipersonal de fiscalización, como en el caso de México, Estados Unidos y Reino Unido, el riesgo de concentración de poder se resuelve con un marco normativo claro.

El carácter colegiado de los Tribunales de Cuentas (como el de Alemania y España) y los Consejos de Auditoría (como el de Corea y Japón) evita la concentración en un solo individuo de todos los poderes y responsabilidades ya que sus decisiones se basan en consensos. Sin embargo, la diversidad de enfoques puede traducirse en la posible pérdida de consistencia y calidad de las auditorías.

Por ello, se entiende que no es mejor un modelo que otro ya que no se observa que las EFS que adoptan el modelo unipersonal funcionen mejor que las que adoptan el modelo colegiado.

Duración del mandato

En relación a este punto, se puede concluir que, en general, los mandatos de los órganos directivos y Presidentes o Auditores Generales son de una duración bastante amplia. Por un lado, ello dota a las EFS de cierta estabilidad y con la posibilidad de llevar a cabo proyectos que deban implementarse a lo largo de varios años. Así mismo, dota a las EFS de más independencia en el sentido de que en caso de un cambio inmediato de la cúpula de la EFS. Por otro lado, el inconveniente de estos mandatos tan largos puede provocar que si la dirección de la EFS no está siendo positiva continúe durante más tiempo del deseado por los propios auditores.

Funciones

Los ordenamientos jurídicos de los países donde desarrollan su misión las EFS analizadas en este trabajo, establecen la obligatoriedad de que las EFS informen al Poder Legislativo sobre la ejecución del presupuesto por parte del ejecutivo. Ello obedece al denominado ciclo de responsabilidad en el cual el legislativo aprueba el presupuesto, el ejecutivo lo ejecuta y la EFS lo fiscaliza.

Las funciones encomendadas a las EFS, que pueden ser algunas o todas las que se mencionan a continuación:

- Todas las EFS analizadas tienen encomendada la función fiscalizadora a la gestión del sector público, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
- Las EFS como la de Estados Unidos, de Gran Bretaña y de Alemania también tienen encomendada una función consultiva o de asesoramiento al poder legislativo, al ejecutivo o al sujeto de fiscalización. Es necesario mencionar que este tipo de función es recomendada

por la INTOSAI ya que las EFS son gestoras de información para la toma de decisiones públicas.

- Además, existe otra función que es la jurisdiccional y que está dirigida al enjuiciamiento de las presuntas responsabilidades contables en que incurra quienes manejen y gestionen recursos públicos. De las EFS estudiadas, sólo el Tribunal de Cuentas de España tiene atribuida esta función.

Una de las diferencias más marcadas en los modelos de fiscalización es que sólo algunas EFS suelen tener carácter vinculatorio en sus recomendaciones, dado que es el modelo de tribunal cuentas en el que por lo general se tienen la capacidad para imponer sanciones por su función jurisdiccional. Sin embargo, no todas las EFS que se constituyen dentro de este modelo tienen adscrita dicha función, ya que como se vio en este estudio de los dos casos de tribunales de cuentas descritos únicamente el de España tiene por mandato la función jurisdiccional.

De lo anterior se considera que la función jurisdiccional de una EFS, no es una atribución recomendable para la ASF; esto debido a que si una EFS se convierte en fiscalizador y sancionador directo es posible que se presenten los siguientes escenarios:

- Que no haya la imparcialidad necesaria al ser evaluador y sancionador.
- La posibilidad de negociación o corrupción.
- No siempre la EFS tiene los recursos humanos con la capacitación profesional adecuada para afrontar todas las situaciones legales de orden sancionador. Su trabajo principal, fiscalización a través de auditoría gubernamental, puede ser disminuido o desviado.

Por último, se debe tener en cuenta que al ser al mismo tiempo evaluador y sancionador se corre el riesgo de que la imagen pública de la EFS se distorsione y que otros actores públicos responsables de sancionar, así como los legisladores, e incluso el mismo Poder Ejecutivo trasladen sus costos políticos a la EFS.

Respecto a la capacidad sancionadora, es necesario resaltar que es una práctica internacional extendida facultar a las EFS para la determinación de daños y perjuicios; sin embargo, no hay consenso respecto al fincamiento directo a los responsables de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, además de que la INTOSAI no las recomienda.

Enfoque de auditorías

Todas las EFS tienen encomendada la realización de fiscalizaciones *a posteriori* de los fondos públicos; asimismo casi todas suelen realizar fiscalizaciones financieras, de regularidad y recientemente de desempeño.

Lo anterior debido a la tendencia de una moderna función fiscalizadora que incluye la realización de auditorías no sólo financieras sino también de desempeño, las cuales tienen un enfoque dirigido a la evaluación integral de las políticas públicas.

El creciente peso de las auditorías de desempeño, paradójicamente favorecerá la organización basada en alta especialidad, dado que la construcción de indicadores de desempeño, sólo es relevante si dichos indicadores se basan en el conocimiento especializado del sector a evaluar, debido que no hay indicadores generales de desempeño homogéneos.

Las EFS deben de entender que el hecho de realizar su mandato en un Estado democrático y en una economía de mercado exige la realización no sólo de fiscalizaciones financieras sino también de fiscalizaciones de desempeño.

El primer tipo de fiscalizaciones es necesario puesto que garantiza la correcta conducta en la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, no es suficiente para lograr una Administración Pública responsable. En este sentido parece que entran en el juego las auditorías de desempeño ya que detectan las diferencias entre lo que deben hacer los ejecutores de los programas o políticas públicas y lo que realmente hacen.

Programa anual de fiscalización

Con relación al programa anual de trabajo, la mayoría de las EFS, por lo general, toman en cuenta las solicitudes o sugerencias del Congreso o Parlamento en la elaboración de dicho programa. De cierta manera lo anterior se podría interpretar como una cuestión que afecta el grado de independencia de las EFS; sin embargo, con el estudio comparativo se observó que la GAO por ejemplo, diseña su programa de trabajo con base en las prioridades y necesidades del Congreso, asimismo la NAO y el TCU seleccionan el objeto de sus fiscalizaciones teniendo presente los intereses del Parlamento; de esta manera el programa anual incluye las auditorías ordinarias, las que la EFS ha acordado realizar y las solicitadas por el Parlamento.

Por otra parte, en Alemania, el TFC selecciona, sin considerar sugerencias o solicitudes del Parlamento, los entes a fiscalizar para incluirlos en su programa anual.

En cuanto al modelo de Consejos de Auditoría, se observó que, en algunos casos como el del BAI, existe el problema de incluir en el programa anual de trabajo a entes que son elegidos de manera discrecional para ser fiscalizados.

En el caso de México, la ASF incluye en su programa anual de trabajo alrededor del 20% de las solicitudes de auditoría que le presenta la Cámara de Diputados ya que el resto las canaliza a los órganos internos de control de las propias dependencias o entidades del sector público o a los órganos de fiscalización de los Congresos locales.

Oportunidad de los informes de fiscalización

Todas las EFS analizadas tienen la obligación legal de informar de los resultados de sus fiscalizaciones a los respectivos parlamentos, en algunos casos al ejecutivo, y en definitiva a la sociedad. Esta información se realiza fundamentalmente a través de los denominados informes anuales de fiscalización, que incluyen los resultados de todas las fiscalizaciones y actividades realizadas a lo largo de un ejercicio presupuestario.

Por lo anterior, las EFS establecen un calendario para las actividades de fiscalización. En Reino Unido, la fiscalización y presentación de informes sobre los resultados de la misma tienen lugar normalmente dentro de los nueve meses del año siguiente. En España, el Tribunal debe entregar el informe de fiscalización en seis meses.

En conclusión, se puede afirmar que prácticamente en todos los Estados, las EFS, de un modo u otro, deben jugar un papel importante en el adecuado cierre del ciclo presupuestario.

No obstante, es importante señalar que los informes de resultados, que presenta la ASF al Poder Legislativo sobre la fiscalización que realiza al desempeño gubernamental son de cierta forma inoportunos, debido a que por ley el informe es entregado al Legislativo 14 meses después de haber concluido el ejercicio fiscalizado. Lo anterior limita de alguna manera la oportunidad con la que los legisladores cuentan con la información para la toma de decisiones en la asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación del año siguiente.

En este sentido se considera que sería conveniente impulsar una acción para reducir a 9 meses el periodo de tiempo para presentar el Informe de Resultado de la Cuenta Pública a efecto de que sirva de instrumento para la toma de decisiones en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Relación con el Congreso o Parlamento

Respecto de la relación de las EFS con el Poder Legislativo, existe una tendencia en el modelo de Auditoría General de los países más avanzados a que la EFS tenga una muy activa relación con el Congreso o Parlamento. Es importante señalar, que el modelo anglosajón es el que permite, a las EFS tener la mayor interacción con el Poder Legislativo. Se puede considerar que esta es una de las razones, por las cuales es el modelo dominante dentro de la INTOSAI. De acuerdo con esta Organización, los órganos de fiscalización más prestigiosos, son los que tienen un papel activo como

asesores en el Congreso. Éste es el caso de las EFS de Estados Unidos y Reino Unido entre otros.³¹

Al respecto, el *Dr. Arpád Kovács*, en su calidad de Presidente de la INTOSAI, en 2007, señaló en una conferencia en el Tribunal de Cuentas de España que los países cuyas entidades de fiscalización dentro del modelo anglosajón tienen una relación conflictiva y débil no generan una rendición de cuentas de calidad, ni contribuyen a mejorar la calidad del gasto público.³²

En el modelo de Tribunales de Cuentas, el Parlamento tiene un papel marginal en la fiscalización. Sin embargo, hay una creciente conciencia en los países avanzados sobre la necesidad de brindar asesoría al Parlamento y al Gobierno para mejorar la gestión pública, como es el caso de Alemania.

En el caso de los Consejos de Auditoría existe una situación similar al anglosajón ya que en las EFS de los países avanzados la eficacia del modelo de fiscalización es mayor si estas se involucran más activamente como asesores del Parlamento.

Vinculatoriedad de las recomendaciones

En cuanto al carácter vinculatorio de las recomendaciones de las EFS, en el modelo de tribunales de cuentas, las observaciones de las instituciones de fiscalización lo poseen; es decir, el ente fiscalizado tiene que acatar dichas recomendaciones. En el caso de los modelos de fiscalización anglosajón y de Consejos, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio.

Con las conclusiones que derivaron del presente estudio se pudo constatar que no existe en el mundo un modelo tipo a seguir, pues cada modelo y, dentro de él, cada entidad fiscalizadora, tiene

³¹ Por ejemplo, la GAO basa su reputación mundial por la calidad sobresaliente con que ejerce como asesora del Gobierno y del Congreso.

³² Dr. Arpád Kovács, Conferencia sobre el Control del Sector Público en los países miembros de la Unión Europea, Seminarios del Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 2007.

sus propias fortalezas y debilidades, pero lo más importante es aprovechar de la experiencia internacional y, en su caso, evaluar las mejores medidas que puedan aplicarse en lo interno en beneficio del esquema de fiscalización que está aplicándose.

Por último, otro aspecto a considerar es que las recomendaciones que emite la ASF no cuentan con carácter vinculatorio por lo que resulta necesario elevar a rango constitucional que las resoluciones de la ASF tengan efectos vinculatorios para los poderes públicos.

2. La fiscalización superior de las políticas públicas: la evaluación de desempeño

Como resultado de su propia evolución, las EFS presentan una tendencia generalizada a la ampliación de sus funciones para realizar evaluaciones de desempeño.¹

La evaluación del desempeño orientada a la mejora y a la transformación gubernamental es, en la actualidad, un paradigma internacional ya que de acuerdo con la INTOSAI para la mayoría de las EFS es prioritario establecer criterios que sean validados internacionalmente a efecto de consolidar el mejor esquema de auditoría de desempeño.

2.1. La evaluación del desempeño de las políticas públicas: una tendencia internacional

La INTOSAI define a la auditoría de desempeño como un examen independiente de la eficiencia y de la eficacia de las actividades, programas u organismos de la administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras.

Por otro lado, las políticas públicas se definen como un conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales el Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.²

De lo anterior se puede precisar, que los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas y que sí bien dichas políticas definen espacios de acción para el sector público, entonces las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas, las cuales se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas.

¹ Auditoría Superior de la Federación, Lecturas para auditores "las políticas públicas", México, 2008, p. 77

² Auditoría Superior de la Federación, Experiencia de México en Auditoría de Desempeño, México, 2003, p.26

Actualmente, la mayoría de los gobiernos están poniendo una atención creciente a las formas de fortalecer la calidad de los servicios públicos y medir su impacto.

Las EFS miembros de la INTOSAI han señalado la problemática que representan los programas y políticas públicas que han surgido de situaciones coyunturales o que responden a presiones de grupos diversos, pues el resultado ha sido un conjunto de programas y políticas que no se sabe si son eficaces o no y que no tienen claridad de su impacto, pero que representan montos importantes de dinero.³

Es por ello, que la evaluación del desempeño es un tema álgido a nivel mundial debido a que existe la tendencia de los gobiernos a orientar su gestión hacia resultados, es decir a poner un mayor énfasis en los impactos o efectos que tienen, o deben tener, las políticas públicas y los programas que ejecutan los entes del sector público.

2.2. La evaluación del desempeño de las políticas públicas en México a través de la Auditoría Superior de la Federación

Como se mencionó en el apartado anterior, en diversos países, la necesidad de hacer eficiente el ejercicio de la administración pública, trae aparejado el creciente interés por desarrollar técnicas que permitan evaluar la gestión de los entes de gobierno y el impacto de los programas o políticas públicas que estos ejecutan.

Como Entidad Fiscalizadora Superior, la ASF tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que los recursos de que dispone el gobierno se administren con eficacia, eficiencia y economía para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

³ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Directrices de Implementación de la Auditoría e Rendimiento, Estocolmo 2005, pp.3-11

Para ello, la ASF define a la auditoría de desempeño como una revisión sistemática, multidisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública, general, sectorial o regional, así como de aquellas inherentes al funcionamiento de las entidades fiscalizadas al nivel institucional, de programa, de proyecto o de unidad administrativa.⁴

Los objetivos de la auditoría de desempeño son:

- Evaluar la eficacia con que se cumplieron los objetivos y metas de las políticas públicas; la eficiencia con se operaron los programas; la economía o medición del costo de la operación contra los resultados obtenidos;
- Medir el impacto social de la gestión pública sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana y analiza la competencia de los actores, tanto de las instituciones responsables del diseño de la política pública como de los operadores de la misma; e
- Identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

La ASF estructura una auditoría de desempeño con base en seis conceptos: eficacia, eficiencia, economía, calidad de los bienes y servicios, competencia de los actores y el ciudadano usuario o beneficiario.

A continuación se presenta la definición y un ejemplo de los conceptos clave en los que se enfoca la auditoría de desempeño:

➤ *Eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas*

La eficacia se refiere esencialmente al logro de los objetivos y metas de la política pública y se mide con indicadores estratégicos y de resultados.

⁴ Auditoría Especial de Desempeño, Marco Operativo, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p.116

La eficacia consta en sí de dos partes: una relativa a si se han logrado los objetivos de la política; y otra sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a la política aplicada.

Los indicadores estratégicos o de resultados son los parámetros de comparación de la eficacia con la que se cumplieron los objetivos de un programa, actividad institucional o política pública.

Ejemplo: La Subfunción 02 Prestación de Servicios de Salud a la Persona correspondiente a la Función 2 Salud tiene como objetivo proporcionar servicios de atención médica a la persona, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud.

Para referido objetivo en el PEF 2009 se fijaron tres indicadores estratégicos, de los cuales dos sirven para medir la eficacia en términos del impacto en la mortalidad materna y por cáncer cérvico-uterino; y otro, para valorar la cobertura de atención de partos por personal calificado". A continuación se detallan cada uno de los indicadores:

INDICADORES DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD A LA PERSONA

Indicador	Fórmula
Eficacia	
Tasa de mortalidad materna.	Número de defunciones maternas / Nacidos vivos estimados X 100,000.
Tasa de mortalidad de cáncer cérvico-uterino.	Número de defunciones por cáncer cérvico-uterino en mujeres mayores de 25 años / Total de mujeres mayores de 25 años X 100,000 mujeres.
Atención del parto por personal calificado.	Número de partos atendidos por personal calificado / Nacimientos estimados en la población no derechohabiente X 100.

FUENTE:

La conclusión de la ASF que derivó de la revisión y el análisis de los indicadores estratégicos en el PEF 2009 fue que los "indicadores establecidos son insuficientes para evaluar el cumplimiento del objetivo de la Subfunción 02 Prestación de Servicios de Salud a la Persona, debido a que con dichos indicadores no se puede saber en que medida se protegió, promovió y restauró la salud de las

personas, además de que se careció de aquellos que midieran la oportunidad y calidad de los servicios de salud en el marco de la disponibilidad de infraestructura física y humana, así como de los que midan el avance del cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Sectorial de Salud 2007-2012 relativas a:

- Reducir la mortalidad a 13 por 100 mil habitantes;
- Disminuir 15% la mortalidad por enfermedades del corazón en la población menor de 65 años;
- Reducir la tasa de mortalidad neonatal en 15%;
- Reducir la razón de mortalidad materna en 24%;
- Reducir en 25% la mortalidad por infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años;
- Actualizar y mantener una tasa anual de infecciones nosocomiales no mayor de 6 por 100 egresos en los hospitales públicos de segundo nivel".⁵

➤ *Eficiencia en la operación*

La eficiencia mide la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo y forma en la que se relacionan los fines con los medios. La eficiencia se mide con indicadores de gestión.

Los indicadores de gestión se centran en los procesos clave a través de los cuales opera la institución para dar cumplimiento al logro de los objetivos de la política pública.

Ejemplo: "La Auditoría Superior de la Federación revisó una muestra representativa de 62 expedientes clínicos del Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía a efecto de comprobar que contienen los datos que se requieren para generar la información epidemiológica necesaria, así como que se encuentren integrados de conformidad con lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana del Expediente Clínico. Como resultado se detectaron deficiencias en la integración del 25% los expedientes clínicos de los pacientes atendidos por los servicios de alta especialidad del Instituto, ya

⁵ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2006 y 2007.

que se omitió registrar en los formatos establecidos para ello los datos derivados de la exploración y valoración de los pacientes".⁶

➤ *Economía de los recursos aplicados*

La economía mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. La principal interrogante es saber si los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico para lograr los fines previstos.

Ejemplo: "En 2005 el Programa de Apoyo Alimentario operó en 166 localidades que contemplaron 10,330 hogares que no eran objetivo, los cuales recibieron apoyos por un monto de 18,594.0 miles de pesos; dio apoyos a 1,266 hogares que no reunían los requisitos de elegibilidad establecidos en las reglas de operación, por 2,278.8 miles de pesos; y se infringieron disposiciones normativas para la operación y ejecución del programa y en materia administrativa".⁷

➤ *Calidad de los Servicios*

Se evalúa la calidad, en términos de la oportunidad en la entrega y lo apropiado del bien o servicio que produce el sector público, pues esto permitirá medir la satisfacción del ciudadano- beneficiario.

Ejemplo: "En las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares se establece que todos los niños recibirán las raciones alimentarias que contribuyan con el 30% del aporte calórico. Con los trabajos de auditoría se precisó que sólo los desayunos entregados en la modalidad caliente cumplieran con el aporte calórico establecido ya que el aporte de los desayunos otorgados en la

⁶ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005, p. 206

⁷ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005, p. 527

modalidad fría fue de 20%. Por lo anterior, se concluye que los desayunos escolares no fueron apropiados al no cumplir con el aporte calórico necesario”.⁸

➤ *Percepción del Ciudadano-Beneficiario*

Se promueve el compromiso de la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración pública. Aunque lo que generalmente se concede al ciudadano es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión.

Los ciudadanos pueden ser consultados en un sinnúmero de formas. Puede haber encuestas formales, en cuyo caso debe utilizarse la metodología apropiada en el diseño y análisis de la encuesta si se quieren obtener conclusiones válidas.

Ejemplo: “Con la revisión de los informes mensuales de la SEMAR en 2007, se observó que los resultados se basan en la aplicación de 7,135 encuestas de opinión a los usuarios de los servicios médicos que asisten a las 36 instalaciones médicas que contaron con servicios de hospitalización, con el propósito de conocer su percepción acerca la atención médica prestada.

Con el procesamiento de los datos de las encuestas aplicadas se observó que los usuarios de los servicios médicos de la SEMAR manifestaron sentirse satisfechos con el trato que recibieron en la consulta médica, los servicios de hospitalización y en el tiempo promedio de espera para recibir la consulta médica. Respecto del trato recibido por el personal y el tiempo promedio de espera para recibir la atención médica de urgencias se manifestó insatisfecho”.⁹

⁸ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005, p. 548

⁹ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2007, p.157

➤ *Competencia de los Actores*

En la competencia de los actores se evalúa el desempeño de los servidores públicos para asegurar que los bienes y servicios del Estado están producidos por personas especializadas y expertas ya que el desempeño gubernamental está determinado por los sistemas operativos y por la actuación del personal.

Ejemplo: El Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía no cumplió con la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y con su Estatuto Orgánico, al carecer de un sistema de profesionalización del personal. Lo que impactó en que el 34% del personal administrativo y 10% de la rama médica y paramédica no cumpliera con el perfil académico requerido en el Catálogo de Puestos aprobado por la Secretaría de Salud.

Con la definición y objetivos anteriores y con la revisión de la estructura de un informe de resultados de fiscalización¹⁰ se denota que la auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

Además, es una evaluación mediante la cual se puede comprobar el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de dichas políticas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

Una vez ejemplificado el enfoque de las auditorías de desempeño, se muestra el la proporción de estas respecto del total de auditorías que realizó la ASF en el periodo del 2001 al 2006:

¹⁰ Auditoría Especial de Desempeño, Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p. 227

AUDITORÍAS PRACTICADAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2001-2006

Tipo de auditoría	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Realizadas	%										
Desempeño	30	9.8	24	7.1	24	7.1	44	10.3	51	8.1	72	9.5
Regularidad	243	79.4	260	77.4	249	73.7	312	73.6	522	83.3	615	81.6
Especiales	33	10.8	52	15.5	56	16.6	52	12.3	44	7.0	57	7.6
Seguimiento	n.a	n.a	n.a	n.a	9	2.7	16	3.8	10	1.6	10	1.3
Total	306	100	336	100	338	100	424	100	627	100	754	100

FUENTE: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, RESUMEN DEL INFORME DE RESULTADOS DE AUDITORÍA, 2008.

Como se presenta en el cuadro, se puede observar que el número total de auditorías practicadas se incrementó en 146% respecto de 2001, al pasar de 306 a 754 revisiones. Asimismo, los datos muestran que la fiscalización superior en México está orientada a verificar la regularidad de las operaciones pues existe una preeminencia de las auditorías de Regularidad, toda vez que, en 2006, representaron el 81.6% del total de revisiones efectuadas, mientras que sólo el 9.5% fueron de Desempeño.

Lo anterior denota que aunque las auditorías de desempeño han presentado un incremento significativo, el número de este tipo de auditorías aun sigue siendo insuficiente, ya que el estándar de auditorías de desempeño realizadas recomendado por la INTOSAI es de 30.0% por lo tanto, en nuestro país, persiste la necesidad de reorientar el enfoque de la fiscalización, a través del incremento del número de auditorías de desempeño, las cuales permiten conocer si los ejecutores de los programas o políticas públicas cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron sus recursos acuerdo con la normativa y el propósito para el cual les fueron asignados.

Es importante recordar que el fin último de las auditorías de desempeño es evaluar el impacto de las políticas públicas, promover la adopción de mejores prácticas en las gestiones públicas y fomentar la rendición de cuentas.

De acuerdo con el Informe Ejecutivo de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública las principales limitaciones estructurales que ha encontrado la ASF para realizar las auditorías de desempeño son:

- ✚ Desvinculación de los programas presupuestos con el Sistema Nacional de Planeación;
- ✚ Objetivos múltiples y contradictorios entre programas;
- ✚ Ausencia de objetivos pertinentes y medibles en cuanto a productos finales;
- ✚ Falta de correlación entre objetivos globales y metas específicas;
- ✚ Inexperiencia de los servidores públicos en el diseño y uso de indicadores de desempeño;
- ✚ Carencia de medios para generar sistemas de información confiable; y
- ✚ Mecanismos desfasados que impiden corregir las desviaciones con oportunidad.

Por lo anterior, se puede inferir que la evaluación de desempeño de los programas o políticas públicas es una herramienta fundamental para mejorar la gestión gubernamental ya que con el conocimiento de las debilidades o áreas de oportunidad, que en general ha detectado la ASF, se promueve e incide en mejores prácticas gubernamentales al impulsar la calidad de la gestión pública, con el establecimiento de sistemas de control que cierren los espacios de opacidad; el establecimiento de indicadores de desempeño que permitan cuantificar y calificar el grado del cumplimiento de los objetivos de los programas o políticas públicas; el reforzamiento de los mecanismos de control y supervisión institucionales, a efecto de que anualmente se mida el desempeño y el cumplimiento de las funciones sustantivas de las entidades públicas ejecutoras de referidos programas o políticas.

3. El papel de las EFS en el proyecto global de indicadores clave universalmente aceptados para evaluar el desempeño de las políticas públicas

Los gobiernos de todo el mundo enfrentan, en materia de desempeño y de rendición de cuentas, dificultades nuevas y complejas, relacionadas con programas y políticas públicas que no se sabe si son eficaces o no y que no tienen claridad de su impacto, pero que, como se mencionó anteriormente, representan montos importantes de dinero.¹ Una forma de resolver estas dificultades y obtener resultados es, entre otras medidas, desarrollar indicadores clave encaminados a medir el desempeño y resultados de los entes encargados de ejecutar los programas y políticas implementadas en el sector público, así como evaluar condiciones y tendencias y ayudar a comunicar acerca de temas complejos.

Los indicadores clave forman parte de las acciones para armonizar los programas y políticas gubernamentales con los productos orientados a resultados (por ejemplo, tasas de alfabetización, tasas de mortalidad, sostenibilidad ambiental) que preocupan a la sociedad.

Por lo anterior, se considera que un sistema de indicadores clave puede constituir una herramienta indispensable para que las EFS colaboren en la identificación de áreas nacionales vulnerables, y para facilitar estrategias de planificación que respondan a las necesidades del país y a la mejor asignación de los recursos en las políticas públicas.

Es por ello que en el escenario internacional, varios países están llevando a cabo distintas iniciativas para medir el progreso social por medio de indicadores estadísticos, y aunque dichas iniciativas se basan en métodos diferentes su existencia demuestra que existe un consenso sobre la necesidad de medir en cada país el progreso de las sociedades.

¹ Yunis Khan, Muhammad, Un reto para las EFS: el manejo de la calidad en la auditoría pública, en Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Vol. 31, No. 3, julio de 2004.

En el Memorando de Entendimiento que firmo la INTOSAI con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en noviembre pasado, para cooperar en el desarrollado de un proyecto a nivel global para la promoción del uso de indicadores clave, se señala que las EFS reconocen la necesidad imperante de avanzar en dicho proyecto pues los indicadores clave servirán como herramienta para evaluar las políticas públicas y el progreso de las sociedades.

Este proyecto busca convertirse en una referencia mundial para aquellos que deseen medir y evaluar el desempeño de la gestión del sector público así como el progreso en sus sociedades.

Derivado de la importancia de este tema, la INTOSAI decidió crear un Grupo de Trabajo sobre Indicadores Clave, encabezado por la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia, e integrado por 18 Entidades Fiscalizadoras Superiores, entre las que se cuenta la ASF de nuestro país.

La INTOSAI, mediante su Grupo de Trabajo correspondiente, participará en este proyecto aportando la perspectiva de la fiscalización superior en la materia.² Del universo de información existente que podría servir de base para conformar dicho sistema, una primera aproximación consiste en identificar información de carácter cuantitativo y de carácter cualitativo. Ambos tipos de información son complementarios y requieren de una ponderación precisa en el contexto del sistema.

La correcta ponderación de estos elementos en un sistema de indicadores clave podría contribuir en el diseño de políticas públicas; la medición y la mejora del desempeño de los gobiernos; la evaluación del estado actual de la situación y su proyección a futuro; la detección de áreas de riesgo y oportunidades de mejora; y por último a la emisión de acciones correctivas y preventivas para asegurar los objetivos y las metas previstas.

² <http://psc.rigsrevisionen.dk> (fecha de consulta: 8 de enero de 2009)

Por ello, en el contexto de las EFS, el sistema de indicadores clave a ser utilizado para la medición del desempeño de las políticas públicas, debe tomar en cuenta, además de la evaluación de la eficacia, la eficiencia y la economía, evaluar la calidad del bien o servicio, la competencia de los actores y la satisfacción del ciudadano – beneficiario.

En el diseño de cada política pública, la inclusión invariable de un sistema de indicadores clave universalmente aceptados que mida el alcance de los objetivos y metas de corto y largo plazos, será una aportación decisiva para mejorar el desempeño gubernamental.

La INTOSAI ha señalado que es para la construcción de un sistema de indicadores clave universalmente que sirva para la evaluación del desempeño es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- ✚ El diseño de toda política pública debe incluir un sistema de indicadores que permita medir el cumplimiento de los objetivos y metas de corto y largo plazos.
- ✚ El sistema de indicadores debe permitir la comparación entre políticas públicas similares, a fin de identificar las mejores prácticas, las brechas entre los diversos ejecutores y las oportunidades de mejora.
- ✚ Las mejores prácticas son aquellas que alcanzan sus objetivos y metas con el máximo rendimiento y el menor costo posible, medidas a través de indicadores de eficiencia y eficacia. Las mejores prácticas siempre se orientan hacia la obtención de resultados.

Un sistema de indicadores clave universalmente aceptados permite que las EFS participen en el proceso de planeación nacional, detecta áreas de riesgo de atención especial, permite mejorar la eficiencia de la gestión pública, proporciona interpretaciones críticas y sustentadas de los resultados, aporta elementos para asignar los recursos públicos de una manera racional y ordenada y, finalmente, impulsa la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad para evaluar el desempeño de los gobiernos.

Por otro parte, los indicadores a nivel país deberán estar articulados con los sistemas nacionales de planeación, el diseño de políticas públicas, planes sectoriales y regionales, programas de corto, mediano y largo plazos y con la expresión cuantitativa de ellos en los presupuestos anuales.

De acuerdo con la INTOSAI, para la construcción de indicadores clave existen ya importantes aportaciones a nivel internacional de indicadores de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, mismos que pueden ser aprovechados a partir de su sistematización, para medir efectivamente el desempeño de los gobiernos. Un ejemplo de ello son los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3.1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como ejemplo de indicadores clave

En el año 2000, los 191 dirigentes de los países miembros a la ONU acordaron una serie de metas y objetivos medibles y con plazos precisos dirigidas a promover el desarrollo mundial. Estos acuerdos se dieron en el marco de lo que se conoció como la Cumbre del Milenio, encausando algunos de sus objetivos al combate a la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación de la mujer.

Tiempo después este pacto internacional fue denominado como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y fue ratificado por todos los países suscriptores. La principal función de los ODM es la de centrar sus fines en el desarrollo humano, por tal motivo los objetivos del Milenio refieren temas que se identifican con las principales preocupaciones mundiales:

- 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- 2) Lograr la enseñanza primaria universal;
- 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer;
- 4) Reducir la mortalidad infantil;

- 5) Mejorar la salud materna;
- 6) Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades;
- 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y
- 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

La decisión de medir el cumplimiento de los objetivos a través de metas precisas, cuantificables y comparables en el ámbito internacional, así como de indicadores que permiten su evaluación y seguimiento, permite estar a la vanguardia con la aplicación de la administración por resultados y la tendencia internacional de fortalecer la rendición de cuentas con el propósito de transparentar el manejo de los recursos destinados a contribuir al desarrollo de las naciones.

Actualmente, las EFS en los países miembros de la INTOSAI están a la expectativa de esos retos, mediante las auditorías de desempeño, la cual cobra relevancia al tener como eje la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas y del impacto social de las políticas públicas, ya que permiten evaluar el diseño y operación de las mismas y perfeccionar los enfoques y consolidar los métodos y técnicas de la fiscalización superior.

3.2. La auditoría de desempeño: un mecanismo de evaluación de los compromisos suscritos por México en la Declaración del Milenio

En este apartado se presenta el caso práctico de los resultados, derivados de las auditorías de desempeño realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, relacionados con los primeros cinco Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en razón de que no se encontró información sobre auditorías de desempeño que estuvieran directamente relacionadas con los demás objetivos.

Respecto del primer objetivo, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, la ASF realizó una auditoría de desempeño en 2005 al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para atender a las familias en situación de pobreza.³

La auditoría mostró que el referido Programa atendió a 4.2 millones de familias, las cuales representan el 81% de los 5.2 millones de familias en pobreza identificadas.

En lo que respecta al componente educativo, en el informe de auditoría se precisa que al revisar el seguimiento del comportamiento escolar de 1.4 millones de becarios, el resultado fue que los apoyos contribuyeron a mejorar, gradualmente, la asistencia regular a la escuela y la aprobación escolar; sin embargo, no se logró aumentar la inscripción y mejorar la eficiencia terminal.

En materia de salud, los resultados de dicha auditoría fueron que se constató que en la población incorporada al programa disminuyeron los casos de enfermedad en 7 de los 11 padecimientos más frecuentes.

En cuanto a la alimentación, el resultado fue que al parecer los apoyos permitieron complementar el ingreso de las familias en un 87% respecto del costo de la canasta básica; no obstante, en su informe de auditoría, la ASF manifiesta que siguen existiendo deficiencias relevantes en el seguimiento nutricional de los niños en el control y la entrega de 21 millones de suplementos alimenticios a la población que no era beneficiaria del programa.

Ante este diagnóstico las acciones de mejora que emitió la ASF para los ejecutores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fueron:

-  Impulsar la inscripción y eficiencia terminal.

³ Auditoría Especial de Desempeño, Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006, p. 227

- ✚ Iniciar el proceso de recertificación de las familias para verificar el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas.
- ✚ Focalizar en la población objetivo el abasto de suplementos alimenticios.
- ✚ Fortalecer el control y seguimiento nutricional.

Al respecto, se consultó el informe de la entidad de fiscalización superior relativo a las acciones de mejora derivadas de la auditoría de desempeño, de ello se puede concluir que la ASF manifiesta en sus reportes que proporciona a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados que la SEDESOL y la SEP como ejecutoras del Programa Desarrollo Humano Oportunidades proporcionaron evidencia sobre reuniones de trabajo que se realizaron con el objetivo de implementar estrategias orientadas a determinar líneas de acción para impulsar la inscripción de más estudiantes y aumentar el porcentaje de eficiencia terminal en el nivel primaria; así como para realizar los estudios pertinentes ligados a la focalización de la población objetivo para el abasto de suplementos ya que según el informe de la ASF, el programa atendió, en el ámbito rural, a 45% más familias que las determinadas como beneficiarias.

En cuanto a la recomendación de recertificar a las familias beneficiarias del programa con la finalidad verificar el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas, los ejecutores del Programa Desarrollo Humano Oportunidades incluyeron en el siguiente Programa Anual de Trabajo la línea de acción "Recertificar gradualmente a las familias beneficiarias". La ejecución de referida línea de acción se constató tres años después mediante una auditoría de seguimiento que la ASF realizó a la implementación del proceso de recertificación, el resultado fue que de las 4.2 millones de familias atendidas por el Programa en 2005, sólo 2.3 millones de familias habían sido recertificadas; asimismo, en el informe de seguimiento de esta recomendación la ASF precisó que con la revisión de los registros de recertificación observó que: el 95% de las familias continuó en pobreza de capacidades, el 4% superó esa condición de pobreza y el 1% se dio de baja por errores de inclusión.

En relación con la acción promovida de fortalecer el control y seguimiento nutricional, la ASF manifestó en su informe que dicha acción había sido atendida con la emisión del “Manual de procedimientos para la vigilancia nutricional”, ya que con este los ejecutores del programa aseguraban la homologación de las actividades para operar el componente de salud, en materia nutricional, y establecía la función de supervisar el adecuado registro de información del estado nutricional a efecto de evitar el uso de distintos documentos en el proceso de operación y evitar omisiones en el registro de información.

El segundo objetivo es: “Lograr la enseñanza primaria universal”. De acuerdo con el informe de la ASF, la auditoría a los programas de educación básica para adultos mostró una cobertura limitada de la población objetivo y deficiencias en la operación del programa, ya que se atendió al 6% de los 6 millones de analfabetas de 15 años o más y se retuvo al 55% de los educandos inscritos.⁴

Ante esta tendencia la ASF promovió las acciones mencionadas a continuación:

- ✚ Mejorar la focalización de la población objetivo de los servicios de educación para adultos.
- ✚ Fortalecer las actividades de promoción y difusión de sus servicios entre los adultos que no concluyeron la educación básica.

Con la revisión del informe de seguimiento de las acciones de mejora, que la ASF emite, derivadas de la auditoría de desempeño, se puede concluir que los ejecutores del programas de educación básica formularon más indicadores y metas para medir el cumplimiento de su objetivo, y firmaron acuerdos de coordinación con las entidades federativas para realizar estudios con el fin de identificar la población por atender y para promover y difundir los servicios de educación básica para las personas que tienen rezago educativo.

Referente al cuarto objetivo, “Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”, de acuerdo con la ASF la auditoría efectuada a los programas de cuidado y atención de la salud de la población

⁴ *Ibíd*, p.507

infantil, a cargo de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud constató el cumplimiento del compromiso anual de reducir en 30% la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años de edad.

Sin embargo, según la ASF los resultados anteriores no han sido suficientes y por ello se establecieron las siguientes recomendaciones:

- ✚ Establecer sistemas de control y supervisión para garantizar la confiabilidad de la información contenida en el Censo Nominal de Vacunación y en los padrones de beneficiarios de los programas de medicina preventiva.

Sobre lo anterior, se considera que si bien la Secretaría de Salud realizó acciones encaminadas a establecer un sistema de red informática para registrar los datos del Censo Nominal de Vacunación y las cifras de las tasas de mortalidad infantil, no dio seguimiento ni supervisión a la operación de esta red, pues la mayoría de las instituciones públicas del sistema de salud no capturaron los datos de los beneficiarios de las campañas de vacunación y no registraron en el sistema el número de casos de decesos infantiles.

Es importante resaltar que, se considera que en este caso el impacto de la auditoría de desempeño estribó en la detección de las debilidades que tiene el Sistema de Salud en la integración de información confiable relativa a la cobertura de vacunación y a la población beneficiaria de los programas de medicina preventiva; sin embargo, al conocer esta problemática es menester preguntarse si esta debilidad permea en todo el Sistema Nacional de Salud, ya que de ser así existe una gran limitante en la elaboración de las estadísticas nacionales que permitan monitorear y conocer el grado de avance o rezago en el que se encuentra el país en materia de salud.

Un ejemplo que refuerza lo mencionado anteriormente, es el caso del ISSSTE (una de las principales instituciones que forma parte del Sistema Nacional de Salud) ya que con la consulta de los resultados de la auditoría de desempeño practicada a esa entidad en el año 2007, se encontró que la ASF determinaba que el ISSSTE carecía de estadísticas e indicadores para valorar el impacto

en las tasas de morbi-mortalidad, natalidad y esperanza de vida; así como en los egresos hospitalarios de los derechohabientes y su bienestar.⁵

Para el quinto objetivo, “Mejorar la salud materna”, las auditorías practicadas por la ASF a los programas de salud orientados a la atención de las mujeres en edad fértil, verificaron el cumplimiento de la meta anual de mortalidad femenina en un 58%, derivadas de este resultado la ASF realizó las siguientes recomendaciones:

- ✚ Reforzar la atención de las mujeres embarazadas y en periodo de puerperio para que el 100%, de esa población, reciba los servicios médicos establecidos en las normas oficiales mexicanas.
- ✚ Realizar las gestiones pertinentes para contar con registros documentales sobre el número y tipo de servicios médicos proporcionados a las mujeres beneficiarias de los programas de medicina preventiva.⁶

En el informe de seguimiento de las acciones emitidas se manifiesta que para reforzar la atención de las mujeres embarazadas se implementó el Programa de Atención Materna con el fin de garantizar una maternidad saludable y sin riesgos en todas las mujeres mexicanas. Asimismo, en el Informe de seguimiento se menciona que para contar con registros documentales sobre los servicios médicos otorgados a las mujeres embarazadas, las instituciones de salud habían incorporado módulos en su sistema informático sobre los servicios proporcionados a las mujeres beneficiarias de los programas de medicina preventiva.

Este es el ejemplo de los resultados derivados de las auditorías de desempeño respecto del avance de los ODM en México. Lo que es importante reflejar es que con este ejemplo, se puede observar el

⁵ Auditoría Especial de Desempeño, Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p. 446

hecho de que una Entidad Fiscalizadora Superior, en este caso la ASF es un apoyo en la medición del progreso nacional y rendición de cuentas.

En el mundo se tiene la convicción de que del logro de los ODM, depende el bienestar mínimo de millones de seres humanos en condiciones críticas. Es por ello que se considera a las entidades de fiscalización superior como un importante actor en este propósito, de su fortalecimiento depende que los gobiernos nacionales asuman un mayor compromiso con la rendición de cuentas, condición indispensable para alcanzar niveles aceptables de democracia y desarrollo.

Conclusiones

En una democracia conformada por los tres poderes ideados por Montesquieu, un sistema de pesos y contra pesos permite el control en el poder y, por extensión, el equilibrio de los poderes. Aunado al concepto de equilibrio de poderes, la corriente del nuevo institucionalismo, ha tomado especial importancia debido a que en ella se establece el propósito de medir los resultados producidos por el comportamiento de las instituciones públicas a través de indicadores que permitan medir las metas y objetivos de los programas o políticas públicas.

En este contexto, toman relevancia las Entidades Fiscalizadoras Superiores pues en el presente estudio se puede afirmar que sus funciones están dirigidas a observar las deficiencias de las políticas públicas (perspectiva del pasado) y recomendar mejoras (perspectiva de futuro).

Por ello la aplicación de auditorías de desempeño como un mecanismo de evaluación de las políticas públicas puede contribuir a mejorar las prácticas de gobierno al tener una visión de largo plazo orientada al desempeño de calidad de las acciones del sector público.

Por otro lado, el intercambio de experiencias y conocimientos que promueve la INTOSAI en el ámbito internacional, ha sido uno de los mecanismos más importantes de las EFS para irse adecuando y responder a las necesidades en materia de fiscalización que se dan en el escenario mundial. Es así que se puede afirmar que la cooperación internacional mediante el intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito de la fiscalización es un instrumento idóneo para promover y mejorar la calidad de las prácticas de la fiscalización superior, en este caso específicamente la de desempeño.

Una de las principales directrices de fiscalización que ha establecido la INTOSAI es la Declaración de Lima, la cual presenta en las líneas básicas de la fiscalización y sus métodos; el factor de independencia de las EFS y elementos constitutivos; las relaciones de las EFS con el Poder Legislativo (Parlamento o Congreso), así como el intercambio de conocimientos entre las EFS para lograr las mejores prácticas en materia de fiscalización. Esta Declaración estableció principios que

hoy se han reproducido en los marcos constitucionales y normativos de casi todos los países miembros de la INTOSAI.

Actualmente las EFS se desempeñan principalmente bajo tres modelos de fiscalización: Auditorías Nacionales, Tribunales de Cuentas y Consejos de Auditoría.

El modelo que predomina en la INTOSAI es el modelo anglosajón basado en la Auditoría Nacional que es independiente del Poder Ejecutivo y coordinada por el Poder Legislativo. Este modelo de fiscalización, rige actualmente en México, bajo la forma de Auditoría Superior de la Federación.

El análisis comparado de los modelos de fiscalización superior en el mundo permitió realizar un ejercicio teórico para rescatar los elementos más importantes de las EFS estudiadas, y evaluar a la Entidad de Fiscalización Superior de nuestro país desde una perspectiva más global para derivar una serie de conclusiones que a continuación se presentan sobre puntos clave de la fiscalización superior:

- ✚ Las EFS tienen un valor social agregado importante, dado que aportan conocimiento especializado sobre la forma de operar del gobierno; contribuyen a generar un marco de contrapesos y equilibrios en un país democrático; combaten la corrupción y otras ineficiencias de la gestión pública, y promueven la rendición de cuentas en el sector público.
- ✚ Existe un conjunto de condiciones para que las EFS sean competentes y eficientes tales como: Entorno institucional favorable; Mandatos claros de fiscalización; Independencia suficiente de la EFS; Autonomía presupuestaria y de gestión; Capacidad de la institución para compartir experiencia y conocimiento; Adherencia del ente fiscalizador a los estándares internacionales de auditoría; y la existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de las EFS.
- ✚ Para incidir en el mejoramiento de la calidad del gasto público, es indispensable disponer de información relevante y oportuna que identifique las fallas y los problemas en la asignación y ejercicio del gasto de manera global, información estratégica para toma de decisiones. El

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

- ✚ Una relación sólida en el marco de la mutua independencia, entre el Congreso o Parlamento y la EFS tiene resultados positivos para la calidad de la fiscalización, lo anterior se logra mediante un papel activo de la EFS como asesor del Congreso y del gobierno en temas fundamentales de la agenda legislativa. Las Auditorías Superiores de Reino Unido y Estados Unidos son ejemplos del prestigio que trae consigo una relación dinámica entre las EFS y el Congreso o Parlamento. Una de las conclusiones fundamentales, que se derivan sobre el tema a nivel internacional, es que los mejores resultados en rendición de cuentas se obtienen cuando la máxima instancia de fiscalización trabaja activamente con el Congreso, conservando sin embargo, estrictamente su independencia respecto de este.
- ✚ Las EFS son más eficientes, si existen los mecanismos formales para garantizar que las recomendaciones que emiten se apliquen, es decir que tales determinaciones adquieran carácter vinculatorio. En los países avanzados, esto se logra por la calidad del marco institucional y la cultura avanzada en la rendición de cuentas. Sin embargo, en países menos avanzados la vinculatoriedad de las recomendaciones es un mecanismo poderoso de rendición de cuentas. En ambos casos, es necesario e importante enfatizar el seguimiento minucioso y sistemático respecto al curso que siguen las recomendaciones es de la mayor importancia, a efecto de evitar irregularidades recurrentes.
- ✚ Para cambiar el enfoque de la fiscalización, se le debe dar prioridad a las auditorías de desempeño, ya que es un hecho que a pesar de la utilidad de las revisiones de regularidad, las nuevas tendencias nos obligan a avanzar hacia evaluaciones de mayor integralidad, en las que se verifique si las metas y objetivos se cumplieron con eficacia, eficiencia y economía; y evaluar su impacto en la sociedad, su costo beneficio y el desempeño de los servidores públicos responsables. El efecto de este enfoque permitirá emitir recomendaciones que impliquen que los gobernantes y diseñadores de políticas públicas reaccionen rápida y oportunamente ante los grandes desafíos que el entorno plantea, antes

de que alcancen dichos desafíos proporciones de crisis. Por lo anterior, se considera importante que se difundan los logros que se han obtenido en la aplicación de la auditoría de desempeño para que se conozcan los beneficios que pueden derivar de su buena aplicación, al evaluar los aspectos cualitativos de las políticas públicas como su impacto social, y sin dejar de lado el aspecto cuantitativo de las mismas.

- ✚ Sería conveniente reducir a 9 meses el periodo de tiempo para presentar el Informe de Resultado de la Cuenta Pública a efecto de que sirva de instrumento para la toma de decisiones en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como se vio a lo largo de este trabajo, las EFS pueden ser de gran contribución en un mundo globalizado como el de hoy en día, ya que su influencia apoya a la extensión de la ley y el fortalecimiento de las democracias, situación que genera contrapesos frente a los posibles excesos de un poder central.

Respecto a los indicadores clave, se puede afirmar que constituyen una de las herramientas indispensables para contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento de los compromisos y la rendición de cuentas. Asimismo, son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, valorar el desempeño institucional y llevar a cabo la comparabilidad del desarrollo económico y social.

Los indicadores de desempeño son los parámetros de comparación de la eficacia con la que se cumplieron los objetivos de un programa, actividad institucional o política pública. Proporcionan información sobre los resultados alcanzados, en cuanto a los objetivos estratégicos y retos planteados.

Los indicadores permiten medir los insumos, procesos, productos, resultados y efectos de las políticas de desarrollo.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, requerir de información a

costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter pública.

Dentro de las limitaciones para establecer los indicadores se presentan las siguientes:

- ✚ No existe un consenso para definir cuáles serán los indicadores clave más adecuados para medir los objetivos de la política pública en cada país.
- ✚ Depender de objetivos cambiantes, por lo menos en cada nueva administración, no sólo modifica el tipo de indicadores que deben ser empleados, sino también la disponibilidad de datos para conformarlos y compararlos, lo que implica ajustes permanentes de las fuentes tradicionales de información.
- ✚ En la mayoría de los países no existe un marco legal que obligue a los ejecutores del gasto público a definir e implementar un sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores clave y, en consecuencia de estructurar los sistemas de información.
- ✚ No hay precisión en el diseño de los objetivos y metas para construir adecuadamente los indicadores.
- ✚ No existe una normalización internacional que estandarice la formulación de los indicadores clave para medir el progreso de los países.
- ✚ No existe suficiente personal capacitado para instrumentar y operar el diseño de indicadores.
- ✚ Se carece de una infraestructura estadística sólida en la que los indicadores sean vistos como el producto final.

En cuanto al papel de las EFS respecto de los indicadores clave, se debe tener en cuenta que el desarrollo de un país depende en parte de políticas públicas transparentes y que la disponibilidad de indicadores estadísticos sobre los resultados económicos, sociales y del medio ambiente que midan

el progreso social depende de las entidades diseñadoras y ejecutoras de las políticas públicas; ante esto, es conveniente que la INTOSAI promueva que las EFS deben de impulsar la creación de sistemas de evaluación al desempeño, indicadores clave nacionales los cuales al desarrollarse e implementarse permitirán el diseño de políticas públicas, la medición y la mejora del desempeño de los gobiernos, garantizar la rendición de cuentas, evaluar el estado actual de la situación y su proyección a futuro, detectar áreas deficientes y oportunidades de mejora; y por último, aplicar acciones correctivas y preventivas para asegurar los objetivos y las metas previstas.

También es importante que las EFS constaten la calidad de información de los indicadores, la cual debe ser confiable y objetiva. Los gobiernos necesitan contar sistemas de información que pueda ser evaluada de manera objetiva para conocer la forma en que sus instituciones se desempeñan y en la que obtiene los resultados sobre el progreso social.

Por todo lo anterior y tomando en cuenta las particularidades de cada país, las auditorías de desempeño cobran relevancia al tener como eje la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas y del impacto social de las políticas públicas, ya que permiten evaluar el diseño y operación de las políticas públicas y perfeccionar los enfoques y consolidar los métodos y técnicas de la fiscalización superior.

Teniendo presentes los aspectos anteriores a continuación se enuncian a manera de conclusión una serie de ideas que podrían ser útiles en la construcción de un sistema de indicadores clave universalmente aceptados:

- ✚ Las EFS no deben de poner en cuestionamiento su autonomía y neutralidad, su participación debe estar circunscrita a la evaluación del desempeño y a la formulación de recomendaciones para que los ejecutores del gasto diseñen, controlen e informen adecuadamente los indicadores y sus resultados.
- ✚ Las EFS a través de la INTOSAI deben promover ante otros organismos internacionales acciones que encaucen a los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas de cada país

a establecer sistemas de indicadores en los programas públicos; por su parte, será necesario que las EFS, en sus auditorías, revisen la existencia y evalúen la eficiencia, la eficacia y la economía de dicho sistema.

- ✚ A su vez las EFS deben promover ante los congresos de cada país la necesidad de legislar para que los ejecutores del gasto cuenten con las disposiciones reglamentarias que obliguen a instituir el presupuesto por resultados y el establecimiento de indicadores para evaluar el desempeño.
- ✚ Las EFS deben promover que los indicadores sean comparables, validos y confiables en un contexto institucional y normativo, como ocurre con los sistemas de cuentas nacionales.
- ✚ Las EFS deben procurar el intercambio de información sobre las experiencias en la valoración del desempeño a través de los indicadores clave, así como sobre los métodos de análisis y de los resultados obtenidos.
- ✚ Las EFS deben promover la construcción de sistemas de información basados en indicadores, así como la rendición de cuentas correspondiente.
- ✚ Las EFS deben exhortar al poder ejecutivo de cada país a establecer objetivos y metas de resultados claros y medibles.
- ✚ Las EFS deben mantener la capacitación constante para que su personal cuente con conocimiento sobre la construcción, control y evaluación de los sistemas de indicadores y de la evaluación de los sistemas de información correspondientes, a efecto de que se contribuya al fortalecimiento de los sistemas de indicadores en cada país.
- ✚ Por último que se practiquen auditorías con enfoque de resultados de las políticas públicas.

Por su parte los Objetivos de Desarrollo del Milenio refieren temas que se identifican con las principales preocupaciones mundiales, ante esto se considera que las auditorías de desempeño

permiten verificar la atención de cada país a estos compromisos asumidos con la ONU para darles cumplimiento.

En México los avances en los ODM todavía presentan serios rezagos. La situación económica, política y social, poco han ayudado en el impulso de políticas públicas de gran impacto en el desarrollo humano de su población. Por ello, es importante mantener un sistema de rendición de cuentas con reconocimiento internacional, ya que su aporte puede ayudar a canalizar de mejor forma los recursos y las políticas públicas encauzadas al cumplimiento de los ODM, lo cual representa un reto no sólo para el país, sino también para sus instituciones de gobierno, entre ellas la ASF.

Bibliografía

Ackerman, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, trad. Alfonso Colodrón Gómez, Madrid, Siglo XXI, 2001.

Ackerman, John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 2006.

Auditoría Especial de Desempeño, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2005.

Auditoría Especial de Desempeño, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.

Auditoría Especial de Desempeño, *Tipos de EFS en el mundo*, Auditoría Superior de la Federación, México 2005.

Auditoría Superior de la Federación, *Experiencia de México en Auditoría de Desempeño*, México, 2003.

Auditoría Especial de Desempeño, *Marco Operativo de la AED*, Auditoría Superior de la Federación, México 2006.

Cámara de Diputados, *Folleto Conmemorativo del Primer Centenario de la Fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1824-1924*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1925.

Auditoría Superior de la Federación, *183 aniversario de la Auditoría Superior de la Federación*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 2007.

Comité Organizador del XIX INCOSAI, *XIX INCOSAI México 2007*.

Declaración de Lima, IX INCOSAI, octubre de 1977.

Fernández Santillana, José F., *La democracia como forma de gobierno*, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Num. 1, 2001.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México, antecedentes históricos y legislativos*, Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed., México 1993.

Manteca Valdelande, Víctor, *La organización internacional de entidades fiscalizadoras superiores (INTOSAI)*, en Auditoría pública, México, No. 30, junio de 1995.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Nixon, Richard M., *Líderes*, Planeta, México, 1987.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Plan Estratégico 2005-2010.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Directrices de Implementación de la Auditoría e Rendimiento*, Estocolmo 2005.

Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, vol. 31, No. 4, octubre de 2004.

Secretaría de la Función Pública, *Manual de auditoría gubernamental*, México, 1997.

X Reunión de Ministros de la Presidencia y Equivalentes de Iberoamérica (RIMPE) Experiencias en México, 2006.

Yunis Khan, Muhammad, *Un reto para las EFS: el manejo de la calidad en la auditoría pública*, en Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Vol. 31, 2004.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

MESOGRAFÍA

http://intosai.connexcc-hosting.net/es/portal/about_us/statutes/index

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

http://www.intosai.org/es/portal/committees_working_groups

http://www.intosai.org/es/portal/about_us/statutes/index

http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation

http://www.intosai.org/es/portal/committees_working_groups_task_forces/goal1

<http://psc.rigsrevisionen.dk>

<http://www.jbaudit.go.jp/engl>

<http://www.gao.gov>

<http://www.un.org>

<http://www.bundesrechnungshof.de>