

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN AL
DESARROLLO RECIENTE DEL CONTROL EXTERNO FEDERAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

ISSAC ARMANDO ARTEAGA CANO

Ocurre que la realidad es superior a los sueños.
En vez de pedir "déjame soñar", se debería decir: "déjame mirar".
Jaime Sabines.

Estoy sentado frente al océano cautivado en el espectáculo marino y embrujado por el golpeteo incesante de las olas. Tal abstracción fue interrumpida por el movimiento de algún objeto cercano a mi. La distracción se concreta y advierto que no lejos de donde a una pequeña piedra color escarlata. El espectáculo es, ahora, la pequeña roca. La observo cuidadosamente largo rato, la veo rodar una y otra vez en el solitario ámbar costero y entiendo, después de contemplar como tímidamente se acerca y aleja de la tierra, que está deliberando con ella misma: no acaba de resolver si debe quedarse en la playa o si debe regresar al mar. Aquella roca, sin embargo, no es la única angustiada por tal conflicto: en línea recta hacia la izquierda una piedra pardusca reflexiona, aparentemente, en el mismo sentido.

El sol se oculta en el fondo para dar paso a la oscuridad nocturna; ambas piedras, sin embargo, no acaban de optar por alguno de los caminos posibles. Pero mi mente sigue pensando en la suerte de las rocas, se pregunta cuántas veces se habrán repetido este tipo de historias: milenios, obviamente, desde que la tierra y el agua decidieron crear reinos separados. Lo cierto, no obstante, es que hechos como los anteriores parecen repetirse *ad infinitum*; como si detrás de aquella realidad hubiese una ley universal la cual determinase que si una roca llegase a encallar en la playa, indistintamente de su tamaño o color, tendrá que enfrentar siempre el mismo conflicto: rodar vacilante en la tibia arena esperando a ser cubierta por ésta o bien, devolverse venciendo sus temores y obstáculos.

La primera opción entraña un blanco final, pues supone, en algún sentido, ingresar por siempre en una cárcel de indiferencia; la segunda alternativa, por el contrario, representa desafiar al futuro, a los retos, desencantos y satisfacciones que plantea transitar por un camino por entero incierto. El dilema es, en suma, dejarse sepultar por la comodidad de un destino invariable o luchar contra la corriente, regresar al agua salada y seguir vagando por los océanos.

Como las piedras del mar, los humanos enfrentamos a cada instante a una multitud de disyuntivas. Día tras día nos cuestionamos hacia dónde nos dirigimos, si vale la pena continuar en este mundo para enfrentar nuevas elecciones, nuevas historias. ¿Habrá respuesta concreta para tales oscuridades? En realidad no lo sé; pero, a ciencia cierta, ninguno de nosotros lo sabemos. Y es que a pesar del sinfín de veredas recorridas por el hombre, aquellas dudas se mantienen como temas de examen de los hombres más sabios. A ellos es a quienes dejo la búsqueda de respuestas contundentes y profundas, pues yo, por el momento, sólo tengo lecciones aisladas y parciales. Enseñanzas que cargo siempre en mi bolsillo y en función de las cuales he tratado de guiarme en el lioso y burdo laberinto de la vida.

Hoy, como parte tal aprendizaje, he alcanzado a comprender que el mundo es una madeja infinita de posibilidades, de vidas unidas por frágiles y complejos hilos producto último del porvenir y el azar. Que todos somos resultado de un cúmulo eterno de hechos, ensayos y extravíos.

Hoy confieso haberme dado cuenta que nuestra estancia en este mundo es terriblemente restringida. A partir de ello, en mi mente cobra más fuerza y sentido la filosofía *shakespeariana* del “ser o no ser” cuando en silencio reflexiono sobre lo hecho y lo omitido a lo largo de la vida, sobre la apatía o el entusiasmo impreso en cada actividad realizada: cuando reparo sobre la gran cantidad de tonalidades que tiene el mañana, y lo pálido que, en contraste aparente, se presenta el ayer.

Hoy sé que estamos obligados a disfrutar cada momento de nuestra estancia en este universo; y entiendo, en el mismo sentido, que debemos valorar las pequeñas o grandes lecciones de la carrera diaria. He aprendido que sólo debemos mirar hacia atrás para aprender de nuestros errores y recodar la sabiduría heredada por aquellos a los que quisimos, nos quisieron, pero se nos adelantaron.

Hoy he asimilado que lo hecho, hecho está y que el arrepentimiento sólo es válido por habernos perdido después de zarpar y no por habernos quedado en el puerto observando como el tiempo nos saluda desde un barco que poco a poco se pierde

en el horizonte; por haber luchado, aunque luego hayamos fracasado en las batallas emprendidas.

Hoy pienso, sin ser determinista, que estamos aquí para cumplir un propósito. Pero ello no impide que persigamos nuestros sueños e ideales: vivir un futuro espectacular depende únicamente de nosotros, de nuestra voluntad por alcanzar los objetivos propuestos y de nuestra valentía para enfrentar los obstáculos que se nos presentan. Porque sólo con esfuerzo y decisión evitaremos que los descalabros de la vida trunquen nuestro recorrido y nos conduzcan al vacío, a la muerte física o espiritual.

Hoy tengo que agradecer los tropiezos que he tenido en estos 26 años. Todavía no estoy seguro que los golpes recibidos me hayan hecho más fuerte; pero lo cierto es que me han permitido distinguir y conocer de entre la multitud a personas excepcionales dispuestas a compartir su alegría, su sabiduría, su mundo. Esas personas están allá afuera; pero no si queremos darnos cuenta de que existen, es necesario despojarnos de ese manto de egoísmo que nos cubre y nos impide apreciar nuestro entorno con total nitidez.

Hoy tengo la capacidad de afirmar que la verdadera riqueza se cuenta por lo que se lleva en el corazón y por el número de corazones en donde se está incluido. Porque no hay nada que compre la palabra precisa de la persona indicada en el momento correcto. Porque no tiene precio haber encontrado un hombro sobre el cual llorar; una mano de donde asirse en momentos de desesperación; y unos ojos donde la tristeza y el dolor pueden hallar refugio y alivio.

Hoy sé que hay gente presta a escucharte, que hará a un lado sus dificultades para apoyar al hijo, el hermano o el amigo; que puede de transformar tu mundo con un abrazo, una sonrisa o una mirada. Porque sólo el amor y la amistad sobreseerán a nuestra propia existencia y vencerán el olvido y la desesperanza.

Hoy me siento afortunado por haber encontrado personas capaces de convertir el consuelo en una gran enseñanza; la ausencia, en un recuerdo siempre presente; las palabras, en un soporte inalterable; y el mundo, en un paraíso perfectible.

A ustedes dedico este y mis esfuerzos.

Porque son la razón por la cual vale la pena seguir luchando, porque en sus voces y silencios me han enseñado a confiar en mí, porque nunca me han dejado caer, por un pasado generoso, un presente revelador y un futuro promisorio:

Mamá, Papá

Porque has sido ese refugio donde siempre he podido encontrar cobijo:

Vania

Porque no me has abandonado:

Doroteo

Porque han creído en mi, por estar a mi lado:

María del Carmen, Bertha, Juan José, Rogelio

Porque son en quienes siempre pienso:

Mi abuela, mis tíos, mis primos y mis sobrinos (incluidos aquellos que no lo son)

Porque eres el tesoro que me faltaba hallar y la estrella a la cual siempre podré acudir para pedir ayuda:

Érika

Porque son el faro que alumbró mi camino en momentos difíciles, porque de ustedes aprendí a disfrutar este tránsito mediático:

Atzimba, Daniela, César, Gerardo, Juan.

Porque la amistad nunca se extinguirá, porque el tiempo será aliado y no enemigo:

Pilar, Gabriela, Claudia.

Porque vivo extrañándoles:

Bethel, Adriana, Efraín, Julián.

Porque han trascendido las barreras invisibles que separan al jefe o profesor del amigo:

Martha, Leo.

Porque siempre agradeceré su paciencia, tiempo, dedicación y apoyo:

Profa. Pardo, Pepe, David.

Porque hicieron del día a día una experiencia única, y del compañerismo y la solidaridad un sostén:

Hilda, Helios, Paco, Alain.

Gracias por haberme permitido compartir su vida y por haberme dejado corresponderles con algunos fragmentos de la mía. Gracias a todos porque me han enseñado a ver al cariño un prodigioso regalo del destino.

Quizá resulte extraño, pero quisiera, antes de concluir esta larga disertación, agradecerme a mí. Con tropiezos y desventuras, que este trabajo haya llegado a puerto —bien o mal— es producto de mi esfuerzo: nunca constante, pero siempre manifiesto.

Agradezco a Dios, el destino o el azar por haberme ayudado a enfrentar la enormidad del océano y sus desafíos; por empujarme, como a esa menuda piedra roja de la playa, de regreso al mar.

“Al borde ya de la tibia inconsciencia, a punto de zambullirse en el agua gelatinosa de los sueños, Zarza pensó que, en realidad, sólo había una cosa que supiera con total seguridad y era que algún día moriría. Pero tal vez, para entonces, hubiera descubierto que pese a todo la vida merece la pena vivirse”.

Rosa Montero, *El Corazón del Tártaro*.

abril de 2003.

ÍNDICE

	Página
1. Índice	1
2. Introducción	3
3. Marco conceptual	12
3.1 La teoría de la división de poderes	17
3.2 La división de poderes y el poder de la bolsa	27
3.3 Control, fiscalización y auditoría	31
3.4 Karl Loewenstein y la teoría del control	41
3.5 Conclusiones	48
4. El control presupuestal, una perspectiva comparada	53
4.1 Canadá	57
4.1.1 Sistema de gobierno y antecedentes sobre el control presupuestal	57
4.1.2 Referente jurídico del control externo y de la Oficina del Auditor General del Canadá (OAG)	63
4.1.3 Recursos económicos y humanos de la OAG	69
4.1.4 "Ciclo del presupuesto": su elaboración, ejecución y control externo	74
4.1.5 Contexto político e interacción entre los actores involucrados en el control externo	79
4.2 Estados Unidos	83
4.2.1 Sistema de gobierno y antecedentes sobre el control presupuestal	83
4.2.2 Referente jurídico del control externo y de Oficina General de Auditoría de Estados Unidos (GAO)	87
4.2.3 Recursos económicos y humanos de la GAO	98

4.2.4	“Ciclo del presupuesto”: su elaboración, ejecución y control externo.	103
4.2.5	Contexto político e interacción entre los actores involucrados en el control externo.	109
4.3	Conclusiones	112
5.	El control externo en México: su desarrollo reciente	119
5.1	El control externo según la Constitución de 1917	121
5.2	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936	124
5.3	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.	128
5.4	El control externo entre 1978 y 1998.	146
5.4.1	Evolución del Poder Legislativo Federal entre 1976 y 1999.	147
5.4.2	Predominio del control interno.	151
5.4.3	Fortalezas y retos de la fiscalización superior en el ámbito federal hasta 1998	155
5.5	Reformando al control externo en México.	156
5.5.1	Reforma constitucional que crea el órgano superior de fiscalización de la Federación	158
5.5.2	La Ley de Fiscalización Superior de la Federación	171
5.6	Las nuevas reglas del control externo en el ámbito federal.	177
5.7	Conclusiones	194
6.	Consideraciones finales	199
7.	Bibliografía	207

INTRODUCCIÓN

La mayor parte de los gobiernos del mundo han optado, durante los últimos 30 años, por sistemas de gobierno basados, por un lado, en la democracia y el liberalismo —aunque con los distintos adjetivos—; y, por otro, en la división o distribución de las funciones de gobierno. Las fórmulas empleadas para empatar estos dos aspectos han variado de acuerdo con las necesidades particulares de cada Estado y, sobre todo, con la lucha constante de las fuerzas políticas y sociales.

La democracia se ha consolidado como la forma de gobierno predominante entre los países; tal vez no como la mejor, pero sí, como decía Winston Churchill, como la menos mala de las formas de gobierno. Pero la democracia, como hoy la conocemos se sustenta en un conjunto de premisas. Por un lado, en la racionalización de la ley; por otro, en el respecto a los derechos y garantías de los individuos. Para ello, se han creado y aplicado un conjunto de mecanismos que buscan asegurar que el gobierno de cuño democrático se restrinja a dichos lineamientos.

En ese mismo sentido, los países se han enfocado, por lo que respecta a su estructura de gobierno, hacia la diferenciación y organización de las funciones estatales en tres grandes grupos: judicial, legislativo y ejecutivo. La interacción y límites de estas funciones se han supeditado a las reglas derivadas del pacto contractual, las cuales, en un afán de sistematización, han sido condensadas en textos legales llamados Constituciones o Cartas Fundamentales.

Los Estados modernos han generado esquemas de distribución del poder para evitar acciones unilaterales de cualquiera de las partes (judicial, ejecutiva y

legislativa) sobre los asuntos fundamentales de la vida política, social o económica. Uno de esos temas es, precisamente, el de los recursos materiales, humanos y económicos puestos a disposición del gobierno para que éste lleve a cabo las tareas que le fueron encomendadas.

La cuestión de los egresos e ingresos del gobierno no es nueva en la teoría y práctica políticas; pero es a últimas fechas —con la consolidación de las modernas instituciones gubernamentales, así como la diferenciación de sus estructuras de poder— que ha cobrado aún mayor relevancia. En ese sentido, la asignación, ejercicio y revisión del gasto hecho por las partes que conforman el gobierno han transitado hacia esquemas de responsabilidad compartida entre individuos, grupos políticos y estructuras públicas. Atrás, quedaron los tiempos donde la decisión sobre el destino de los recursos públicos era exclusiva de uno o muy pocos individuos. La pluralidad política es hoy una constante en gran parte de los países con regímenes democráticos liberales.

Así, el diseño de leyes encaminadas a regular la interacción entre actores gubernamentales y políticos ha sido una constante en los estudios jurídicos y políticos; pero cobra aún mayor importancia cuando se busca normar la conducta de aquellos funcionarios públicos que tienen a su cargo la administración de los recursos humanos, monetarios y materiales con que se mueve el gobierno.

La reglamentación sobre el uso de los bienes y recursos públicos se ha hecho cada vez más necesaria en tanto que aquellos constituyen, en sí mismos, bienes escasos. Esta noción ha cobrado importancia y fuerza a partir de los graves problemas económicos que alcanzaron carácter mundial hacia principios del siglo

XX. De hecho, los gobiernos, cualquiera que sea su sello político, han visto reducida su capacidad para recaudar o extraer más recursos vía impuestos, derechos o cualquier otra modalidad y han sido recurrentes los embates del mercado hacia las economías nacionales por la vinculación e interdependencia económica entre los países.

- Las crisis financieras de finales del siglo XX golpearon con fuerza las finanzas públicas de los Estados del mundo. De ahí que haya sido necesario diseñar y ejecutar medidas para “hacer más con menos”; es decir, formalizar sistemas que permitan un mejor empleo de los recursos a disposición del gobierno, sea federal, local o municipal. Los gobiernos, por tanto, han creado instituciones y puesto en marcha esquemas —aunque con distintos matices— encaminados a evaluar la manera en que el patrimonio del Estado se ha utilizado por los distintos funcionarios públicos.

Algunas instituciones “de control” se han abocado de verificar el funcionamiento del aparato público y sus finanzas públicas de manera preventiva; otras, siguiendo este mismo esquema, de forma correctiva. Aquellas organizaciones que caen bajo esta última categoría, en la teoría y práctica políticas, se han consolidado como los órganos de mayor importancia en la materia. Por esta razón se les ha llamado entidades u órganos superiores de control externo o fiscalización. Los alcances, restricciones y características de estas instituciones dependen de varios factores, los cuales pueden agruparse en dos grandes rubros: los relacionados con la dinámica y estructura política que las envuelve; y los vinculados con el marco jurídico que regula su funcionamiento —producto, a fin de cuentas, de la interacción entre los

actores políticos involucrados en el proceso parlamentario.

Este tipo de organizaciones “de control”, por lo general, se han ubicado como parte del Poder Legislativo. Las razones para ello son, de un lado, históricas y, de otro, funcionales. El ámbito Ejecutivo del gobierno es quien ejerce la mayor parte del gasto y quien concentra la mayor parte de los recursos. El Legislativo, por el contrario, ha sido quien tradicionalmente ha concentrado la potestad de aprobar los montos y el ejercicio total de los recursos públicos; y de ahí que sea también el encargado de verificar la manera en que se han empleado éstos.

A pesar de la importancia fundamental del tema, no existe suficiente literatura que lo aborde tanto en México como en otros países. Son pocos los autores que se han dedicado a analizarlo y entenderlo con profundidad. Los escasos estudios que a este respecto se han elaborado en nuestro país tratan la materia —la fiscalización superior— sólo desde un ángulo: ya sea desde la perspectiva histórica; desde la legal; o como parte del desarrollo del Poder Legislativo federal mexicano. En otras palabras, no existen estudios importantes donde se vincule de manera clara y articulada todos estos puntos de vista.

De igual manera, aunque en otro sentido, es importante señalar que los estudios sobre los llamados órganos de fiscalización superior en nuestro país —la Contaduría Mayor de Hacienda, en un primer momento, y la Auditoría Superior de la Federación en un segundo—, han quedado sobrepasados por la dinámica política y social. En los últimos años, se han aprobado y puesto en marcha modificaciones importantes al funcionamiento de tales instituciones; pero sin que éstas hayan sido analizadas con amplitud.

Es necesario, por tanto, recuperar el tema del control externo o fiscalización superior como parte del sistema de rendición de cuentas (*accountability*); como elemento central en la consolidación de un verdadero sistema constitucional democrático de derecho sustentado en una efectiva división de poderes; como medio para fortalecer la transparencia en el quehacer del gobierno. Este es, precisamente, el objetivo de la tesis: estudiar los sistemas e instituciones involucradas en el control y revisión del funcionamiento del gobierno y del empleo de los recursos públicos. Elemento que, a su vez, también se ha vuelto pieza clave tanto en las discusiones sobre la reforma a los sistemas de gobierno, como en los debates sobre el combate a la corrupción y evaluación gubernamental.

El objetivo particular de la tesis es analizar el funcionamiento y contexto en el que se ha desenvuelto la institución encargada de la fiscalización superior en el ámbito federal en México: de 1917 a 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; de 2000 a la fecha, la Auditoría Superior de la Federación. Dicho análisis parte del supuesto que el esquema mexicano de fiscalización superior no es un esquema acabado. De ahí que se haya considerado pertinente recuperar las experiencias de otros países en este tema y, con ello, sugerir alternativas *generales* que permitan resolver los problemas de diseño que pueda plantear la situación mexicana. El método comparado resulta útil en la medida que es posible entender las condicionantes o variables que determinaron las prácticas en torno al desarrollo, ejecución y control presupuestal y gubernamental resultado del marco institucional producto de la Constitución de 1917.

Son numerosos los casos a los cuales puede recurrir. Se seleccionaron, sin embargo, los de Estados Unidos y de Canadá por dos razones específicas. Por un

lado, ambos países presentan sistemas orientados al control externo sumamente desarrollados. Por otro, las dos experiencias se desenvuelven en tipos de régimen distintos (Canadá es un sistema parlamentario puro, y Estados Unidos, un sistema presidencial típico), de ahí puedan extraerse lecciones importantes por la incidencia del tipo de gobierno en la configuración de las entidades de fiscalización superior. Ambos casos, en última instancia, constituyen experiencias de las cuáles es posible obtener elementos que nos permitan entender la situación del control presupuestal mexicano; evidencias que nos indiquen en qué sentido es posible desarrollar reformas para mejorar la fiscalización superior en México.

La tesis se dividirá en tres capítulos. En el primero, se expondrán algunas de las referencias teóricas acerca de la fiscalización superior, también denominada como el control externo. Se busca, en particular, presentar la vinculación entre la teoría de la división de poderes y la fiscalización superior. Para lo cual, se recurrirá a los argumentos esgrimidos por los federalistas norteamericanos y los utilizados por constitucionalistas como Karl Loewenstein. De esta exposición se trataría de recuperar la idea que predominó en el diseño de las modernas instituciones de gobierno: la desconfianza entre los ciudadanos y los actores políticos. De este punto partiría la explicación sobre la lógica de los controles externos y, específicamente, de las instituciones encargadas de la fiscalización.

Asimismo, se utilizarían algunos textos de derecho administrativo y de la Ciencia Política para explicar conceptos tales como control externo, fiscalización y auditoría, entre otros. En síntesis, utilizando todos los elementos antes mencionados se explicará el papel que tal función juega en un sistema de gobierno: pesos y contrapesos, transparencia y rendición de cuentas en un marco institucional

determinado.

En el siguiente capítulo se expondrá la perspectiva comparada del análisis; es decir, los casos de fiscalización superior en Canadá y Estados Unidos. Ambos casos pueden proveer evidencia que nos permita reflexionar sobre las particularidades, alcances y límites del control externo federal mexicano. Posteriormente, se analizarán las características generales del sistema de gobierno y los antecedentes de sus controles externos.

A continuación se describirá el funcionamiento de su "sistema presupuestario": desarrollo, ejecución y control de las leyes de gasto aprobadas por el Legislativo. Después, se abundará en el funcionamiento de sus esquemas de fiscalización atendiendo, específicamente, a los referentes jurídicos inmediatos; así como la incidencia del contexto político e interacción entre los actores en la estructuración de la fiscalización superior en ambos países. Por último, se abundará en los mecanismos utilizados para fiscalizar los recursos públicos: recursos económicos y humanos. Una vez concluido este análisis, se buscaría ofrecer una explicación sobre los problemas y ventajas que ambas experiencias nos ofrecen.

En el último capítulo se desarrollará la historia del control externo en México en el ámbito federal durante el siglo XX. Son tres los periodos en los que fue dividido tal análisis, que corresponden al mismo número de momentos clave en la historia de la fiscalización superior. El primer periodo va de 1917 a 1936; es decir, de la promulgación de la Constitución Federal hasta la aprobación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH). El segundo va de 1936 y hasta 1978, año en que se aprueban reformas constitucionales sobre los alcances y límites del órgano de fiscalización superior y se promulga una nueva LOCMH. El último periodo

va de 1978 a 1999, cuando, nuevamente, se reforma, a partir la Carta Federal, los mecanismos que conforman el control externo federal —modificación de la cual derivará una nueva ley reglamentaria de la entidad encargada de la fiscalización superior.

A partir de este recuento histórico se busca situar en su justa dimensión la función del actual órgano superior de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación; los *pros* y *contras* del nuevo esquema de control externo por lo que respecta a las variables endógenas —relacionadas al marco jurídico—, así como las variables externas —vinculadas al contexto político en el cual se desenvuelve la institución; y, finalmente, las inercias heredadas de los esquemas que le precedieron.

La tesis asume que el conjunto de reformas aplicadas en los últimos años al órgano superior de fiscalización han intentado dotarle de mayores recursos y capacidades en cuanto a la revisión del funcionamiento del gobierno.¹ Sin embargo, los alcances y límites de la fiscalización superior —el éxito o fracaso de una reforma en este ámbito— dependen de tres variables fundamentales: la definición y amplitud de mandato que otorga el marco reglamentario; los recursos materiales y humanos con que cuenta la institución; y, finalmente, el entorno político. Es decir, de un lado, los actores involucrados en el proceso de revisión del quehacer gubernamental deben aceptar las reglas del juego; y, por otro, la institución fiscalizadora debe contar con los insumos materiales para llevar a cabo su labor.

El análisis del control externo en México es un campo fértil de estudio. Son pocas las exploraciones que a este respecto se han hecho; por lo cual, resulta importante

¹ El cual se realiza a partir de un documento anual base que envía el Ejecutivo Federal al Legislativo donde expone su situación financiera y estructural, conocido como Cuenta Pública.

recuperar el estudio de aquellos mecanismos destinados a vigilar el funcionamiento del aparato gubernamental, más aún bajo el nuevo esquema de pluralidad política que vive el país. Se asume, entonces, que el control externo en el ámbito federal mexicano puede ser perfectible, como toda construcción humana. De ahí que sea necesario recuperar las experiencias en la materia de otros países —Canadá y Estados Unidos, en este caso— para establecer parámetros de diagnóstico con experiencias en la materia. A partir de un análisis comparado, es posible pensar en alternativas de política que resuelvan los problemas que presenta, todavía, la entidad de fiscalización superior en México; pero sin que ello implique trasladar de manera acrítica enfoques, argumentos y mecanismos utilizados por otros países.

Este tipo de instituciones juegan un papel particular en un Estado donde existe pluralidad política. “Toda vez que [tales] órganos constitucionales son esenciales a la forma de Estado establecida”, no cabe duda que [el órgano superior de fiscalización] “es imprescindible en un Estado social y democrático de derecho”.²

La vigilancia de un poder hacia otro es necesaria en tanto que, con ello, se restringe el abuso de las facultades otorgadas a las estructuras del estado. De ahí la necesidad de estudiar el funcionamiento, capacidades, fortalezas y retos del esquema adoptado en México en los últimos tres años. En otras palabras, es necesario preguntarnos cuáles son los asuntos más urgentes que hace falta resolver en el sistema de control superior del ámbito federal en México y darles, así, la atención debida.

² Pablo Lucas Murillo de la Cueva, “El control legislativo sobre el presupuesto”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pág. 139.

MARCO CONCEPTUAL

The philosopher who finds no meaning in the world is not concerned exclusively with a problem in metaphysics, he is also concerned to prove that there is no valid reason why he personally should not do as he wants to do, or why his friends should not seize political power and govern in the way that they find most advantageous to themselves.

Aldous Huxley, *Ends and Means*.

Son numerosas las explicaciones teóricas y metodológicas que han intentado ofrecer una explicación sobre el funcionamiento, aplicación y lógica del control que puede ejercerse hacia el gobierno; pero también, son variadas las exposiciones sobre las instituciones —entendidas como normas y organizaciones— que se han creado para cumplir con los distintos aspectos que integran el control en las instituciones públicas.

Los enfoques utilizados para analizar el tema del control gubernamental³ han diferido según el clima intelectual de la época en que fueron concebidos. Desde mediados del siglo XIX y durante toda la mitad del siglo XX predominaron las propuestas que podríamos denominar puramente “administrativistas” basadas en enfoques contables, y bajo las cuales se analizan únicamente los procesos utilizados por distintas instancias y organizaciones del gobierno para mantener un orden de sus ingresos y sus egresos.

³ Elaborar una explicación de estas y otras propuestas nos lleva, en primera instancia, a precisar algunos de los términos que se utilizarán a lo largo de este texto. Quizá el más relevante sea concepto de “gobierno”, pues tiende a utilizarse indiscriminadamente como sinónimo de “estado” o de “administración”. Sin embargo, ateniéndonos a las explicaciones más tradicionales, el Estado (moderno) se compone de tres elementos: población, territorio y gobierno. El término “gobierno”, a su vez, puede adquirir un adjetivo que le otorgue especificidad. Es así que el gobierno puede dividirse para realizar funciones específicas y en distintos ámbitos territoriales. Asumimos, en este texto, la división tradicional de las funciones de gobierno en legislativa, ejecutiva y judicial. La administración suele relacionarse con la segunda función; sin embargo, es preciso recordar que existe un Poder Ejecutivo para cada ámbito de gobierno.

En los últimos 50 años han surgido propuestas metodológicas para estudiar los diversos aspectos del control gubernamental. De entre ellas, destaca, por ejemplo, la hecha por la Teoría de la Elección Racional.⁴ Esta plantea estudiar los aspectos del control político y administrativo en el marco del diseño institucional (tipo y características de la distribución del poder político) como producto de las preferencias individuales y colectivas.

Durante la última mitad del siglo XX, gran parte de los países del mundo transitaron hacia sistemas de gobierno de tipo democrático-liberal⁵, algunos por convicción, otros por imposición, otros más por imitación.⁶ Los arreglos particulares se han traducido en documentos normativos que regulan la interacción entre los órganos del gobierno. La conformación final de tales formalidades son, a su vez, resultado de dos fuerzas centrífugas opuestas que configuran la dicotomía concentración-distribución del poder político.

Así, la interacción entre todas las variables descritas —así como las valoraciones

⁴ Véase Humberto Petrei, *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 3-21. Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, W.W. Norton & Company, 1997.

⁵ Es común ver que existen países que han trasladado los arreglos jurídicos asumidos por otros estados, sin que ello satisfaga las necesidades particulares en cuanto al contexto político, social, cultural. Por presiones políticas y económicas se han establecido regímenes políticos que poco tienen que ver con el *background* cultural y político de una sociedad determinada; es decir, se han dejado de lado el argumento que define a la constitución de un estado como el reflejo de los arreglos que un conjunto de individuos creyeron convenientes para su gobierno. Este debate no es propio de este texto; pero es preciso tenerlo presente cuando analizamos la estructura normativa de un país cualquiera.

⁶ "Más del 50% de la población mundial vive en países que se precian en sentido amplio de ser democráticos" y "en los últimos 25 años del siglo [XX] se introdujeron sistemas electorales pluripartidistas en 113 países". Esto es 120/190 de los Estados del mundo se consideran como regímenes democráticos. Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1998.1999*, New York, Freedom House, 1999, citado en Fernando Carrillo Flórez, "El déficit de la democratización en América Latina, en Fernando Carrillo Flórez (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, pág. 9.

históricas y culturales— se han materializado en un conjunto de arreglos político-jurídico-administrativos que guían el funcionamiento de un gobierno. Sin embargo, las diversas propuestas teóricas sobre el control de las acciones del poder dan por sentado la existencia de un conjunto de reglas que norman el funcionamiento de las instituciones que participan, a su vez, del libre juego político. Es decir, por un lado se establece como referencia implícita la presencia de un estado liberal-democrático; y, por otro, se asume la existencia de disposiciones jurídicas de observancia general las cuales tienen un orden y una jerarquía definida: a la cabeza del marco institucional se encuentra una constitución o ley fundamental, elemento que hace suponer la presencia de un estado moderno que coordina y da congruencia a un sistema jurídico estatal.⁷ En otras palabras, las metodologías recientes aplican si y sólo si previamente hubo un proceso de racionalización del poder; esto es, el establecimiento de “instituciones formales”.⁸

La consolidación de un estado constitucional democrático de derecho moderno supone, por demás, la presencia —no obstante la multiplicidad de formas de gobierno que se han adoptado en los últimos siglos⁹— de uno de los “dogmas

⁷ Ciertamente, la pirámide kelsiana está presente, implícita o explícitamente, en la gran mayoría de los autores. Según Hans Kelsen, el derecho es el mundo del deber ser, de lo normativo. De este término es que toma nombre la escuela en la que se suele categorizar las premisas kelsenianas. Para esta escuela, “la constitución [...] es la misma estructura de una comunidad política organizada, aquel orden necesario que deriva de la designación de un poder soberano y de los órganos que lo ejercen”. Razón por la cuál, se le considera inmanente a su sociedad. Para Kelsen, la racionalización del poder —y legitimación del mismo— ocurre mediante el derecho. Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1997, pág. 335 y 455-457.

⁸ Véase Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

⁹ Los autores han dedicado horas de estudio a este concepto. Desde Aristóteles hasta nuestros días sigue siendo tema de análisis para juristas, politólogos, economistas, entre otros. Sin embargo, de todos ellos puede extraerse una gran conclusión: el concepto “gobierno”, no puede entenderse si no se le coloca un adjetivo que le añada especificidad. A pesar de que Karl Loewenstein afirme que “las clasificaciones tradicionales carecen hoy completamente de sentido para valorar las formas de

políticos más famosos; dogma que constituye, a su vez, el fundamento del constitucionalismo moderno: la separación de poderes".¹⁰ Noción que constituye uno de los productos más trascendentes del liberalismo francés del siglo XVIII.

Para evitar que los hombres abusen de su poder, se han distribuido las funciones del gobierno entre diversos individuos e instituciones. De ahí que las funciones vitales del Estado no constituyan una acción unipersonal. La naturaleza humana no es buena ni mala *per se*, pero es necesario evitar que la tentación de abusar del poder conferido por la población se materialice en actos despóticos.

Sobre estos dos grandes elementos es que se configuran las propuestas teórico-metodológicas para aproximarse al estudio del control gubernamental: por un lado, la diferenciación de funciones gubernamentales; y, por otro, la presencia de un estado constitucional democrático de derecho. Cada una de ellas aporta elementos que nos permitirán entender el gran rompecabezas que es el tema del control del gobierno y, de manera concreta, el funcionamiento del denominado control externo, también conocido como fiscalización superior.

El objetivo de este capítulo es presentar, de manera general y sintética, las propuestas que al respecto han expuesto diversas escuelas y autores. Con ello, se busca enmarcar la discusión sobre lógica y funcionamiento de las organizaciones encargadas de vigilar la marcha del gobierno.

En primer lugar, se expondrá la manera en que diversos autores han desarrollado la noción de vigilancia sobre el diseño y ejercicio del presupuesto; elemento que se

gobierno según las realidades del proceso del poder que operan en ellas" Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 47.

¹⁰ Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 54.

ha establecido, por razones históricas, como propio del control parlamentario-legislativo. En un primer momento, se expondrán los planteamientos que al respecto hicieron los federalistas norteamericanos; y en un segundo, lo expuesto por Karl Loewenstein. Se explicará cómo y por qué se constituyen organizaciones dependientes del Poder Legislativo para revisar la contabilidad y actividad del Poder Ejecutivo, en particular, o, en su caso, de todo el gobierno. Así, utilizando los elementos antes citados se buscará exponer lo que se entiende por fiscalización superior, así como el papel que ésta función juega en un sistema de gobierno y bajo un marco legal de referencia donde se señalen las reglas que los participantes del juego político deben acatar.

Posteriormente, se analizarán los principales conceptos que se utilizarán a lo largo de este documento, como control, fiscalización y auditoría. Estos conceptos serán de gran valía para argumentar, siguiendo la teoría de la división de poderes, sobre la “razón de ser” de las instituciones encargadas de la llamada fiscalización superior: la manera en que éstas se conciben, los alcances y límites de su función, así como sus características.

A continuación, se explicarán las propuestas que sobre el tema del control político elaboradas por Karl Loewenstein. La visión del constitucionalismo moderno más acabada por lo que respecta al tema del control está representada por este autor. De ahí la importancia de rescatar las ideas por él expuestas.

En síntesis, con estas exposiciones se buscaría presentar algunas de las propuestas teóricas que aportan elementos y permiten enmarcar y comprender la relevancia de las instituciones fiscalizadoras en un estado constitucional democrático

formal.

LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Es reducido el número de autores que han desarrollado consistentemente la relación causal entre lo que se ha llamado fiscalización superior o control externo y la llamada división de poderes. No obstante, la mayoría de los textos que se han escrito sobre el tema dedican poco esfuerzo a explicar el papel de la fiscalización en la división de poderes de un gobierno constitucional.¹¹ De ahí que el objetivo de esta sección sea, precisamente, establecer aquella relación y desarrollar un conjunto de nociones que nos ayuden a ubicar a la fiscalización como parte fundamental del orden jurídico y control del gobierno (en especial, del Poder Ejecutivo). El primer punto es delimitar la idea de “división de poderes”.

Como afirmó Felipe Tena Ramírez, “desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta”.¹² Son numerosos los desarrollos teóricos que se han elaborado para entender la forma en que se construye y organiza un gobierno. Sin embargo, ya desde finales del siglo XVIII y durante los siglos que le siguieron, ha

¹¹ Véase, por ejemplo, los textos de Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, y de Alfredo Adam Adam, *op. cit.* Estos autores, en particular, explican el marco jurídico que regía en el momento; pero no van más allá de la simple explicación de la ley. Las descripciones por ellos elaboradas, sin duda útil para aquellos lectores que buscan adentrarse en tema y como referencia coyuntural, descuidan otro aspecto fundamental, como es “contextualizar” el tema, la lógica y razón de instituciones en un orden constitucional y un tipo de régimen determinado. Al respecto, son rescatables los textos de José Luis Vázquez Alfaro, *El control de la administración pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 1996, de Susana Pedroza, *El control de gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, y el de Carla Huerta, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. Las referencias completas pueden consultarse en la bibliografía de este texto.

¹² Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1990, pág. 211.

predominado la propuesta elaborada por Charles de Secondat, Barón de Montesquieu.

Como todos los autores que le precedieron, desde Platón y Aristóteles hasta Locke y Spinoza, Montesquieu elabora una metodología propia encaminada a construir una tipología sobre los gobiernos que han existido a lo largo de la humanidad. No es objeto de este texto abundar sobre el desarrollo teórico de dicho autor, sino exponer, a grandes rasgos, sus planteamientos sobre la división de poderes y lo que ésta significó para la teoría política.

Montesquieu, a diferencia de gran parte de los autores que le precedieron, se encuentra influido por un contexto histórico particular. En palabras de Norberto Bobbio, “el interés esencial de Montesquieu se dirige a explicar la variedad de las sociedades humanas y de sus respectivos gobiernos no solamente en el tiempo sino también en el espacio”.¹³ Es en *El espíritu de las leyes*¹⁴ donde el autor desarrolla, de manera consistente, su propuesta metodológica sobre los tipos de gobiernos que ha surgido a lo largo de la historia. Montesquieu sentencia:

“Hay tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico. [...] El gobierno republicano es aquel en que todo el pueblo, o una parte de él tiene el poder supremo; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y, por último, que en el gobierno despótico el poder también está en uno sólo, pero sin leyes ni frenos, pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos”.¹⁵

Montesquieu desarrolla el concepto de “división de poderes” no en referencia a la república —como usualmente se plantea—, sino a la monarquía. A su modo de ver,

¹³ Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 122.

¹⁴ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1990.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 66.

de los regímenes políticos que estudia, el único capaz de garantizar la libertad política, de los individuos —entendida como el derecho de hacer aquello que las leyes permiten— es una institución monárquica que, sin embargo debe sujetarse a un conjunto de disposiciones las cuales restringen el poder del soberano. En última instancia, Montesquieu, implícita y explícitamente, hace referencia al tipo de gobierno que se construyó en Gran Bretaña después de la *Revolución Gloriosa* de 1678.¹⁶ Como afirma David Lowenthal, “Montesquieu considera a la Inglaterra antes descrita no sólo más libre sino más justa y, en ciertos aspectos, más sabia que las antiguas repúblicas o su democracia [francesa]”.¹⁷

La propuesta hecha por Montesquieu es un reconocimiento de que el gobierno debe y tiene que cumplir determinadas funciones. De ahí que sea necesario establecer una división del trabajo y, con ello, evitar que los hombres que detentan el poder político vulneren la libertad política de que gozan los individuos en un Estado.¹⁸ De alguna manera, esta formulación implica distribuir el poder y, al mismo

¹⁶ La revolución gloriosa que culmina en con la promulgación de la Carta Magna, presión de los barones ingleses sobre el Rey Juan Sin Tierra, y en donde se encuentran contenidos los vestigios de los que se nutrirá el constitucionalismo moderno: por un lado, el respeto de la autoridad a los derechos de la persona; y, por otro, la sumisión del poder político o público a la ley. *Cfr.* Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, 211 y ss; Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1998.

¹⁷ David Lowenthal, “Montesquieu”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 496. “La libertad política en su relación con la constitución requiere, no sólo que estén separados los tres poderes sino que estén constituidos de una cierta manera. El poder judicial debe ser entregado a tribunales *ad hoc* compuestos por los iguales y el acusado, y los juicios han de estar determinados con tanta precisión como sea posible por la ley escrita. El Poder Legislativo debe estar dividido. Su parte fundamental debe corresponder a los representantes debidamente elegidos del pueblo en su totalidad. [...] Las personas que se distinguen por su linaje, riqueza u honores deben constituir un grupo de nobles que protejan sus privilegios hereditarios, sirviendo como la segunda mitad de la legislatura. El ejecutivo debe ser un monarca cuya inspección de la legislatura conste de un poder de vetar y cuyos ministros, a su vez, puedan ser observados y castigados por la legislatura, aunque él mínimo no pueda ser legalmente destituido”.

¹⁸ Libertad restringida a un cierto grupo de personas pertenecientes a la aristocracia terrateniente, a un puñado de acaudalados burgueses y al alto clero. Recuérdese que no fue sino hasta ya entrado el Siglo XIX que se comenzó a ampliar la base de personas con acceso a derechos políticos.

tiempo, controlarlo. Es así que Montesquieu determina que existen tres funciones básicas, modificando la propuesta hecha por Locke: legislar, ejecutar la ley, juzgar en función de la ley.¹⁹ Aunque todas estas gozan del mismo *status*, es la interacción del Poder Legislativo y el ejecutivo la que lleva en conjunto el peso del gobierno; mientras que el “judicial” es el que se erigirá como contrapeso a las ambiciones de ambos, por asumir las funciones del otro.

Teniendo siempre presente el contexto histórico en el que Montesquieu desarrolla sus ideas es que pueden interpretarse sus postulados; sus argumentos constituyen una respuesta al absolutismo europeo continental de la época y en oposición a los hechos que en ese momento acontecían en Gran Bretaña: el Reino Unido había emprendido, años atrás, “la tarea de arrancar al rey, uno a uno, los derechos de la persona”.²⁰

La propuesta teórica sobre la necesidad de reformar los regímenes políticos de la Europa del siglo XVII constituyó el fundamento del constitucionalismo moderno. Pero éste, a su vez, se basó en la separación de poderes al constituir el antídoto “contra el peligro recurrente del despotismo, como resulta claro del siguiente fragmento: ‘Los príncipes que han querido hacerse tiranos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas’ ”.²¹

¹⁹ A la fecha, las discusiones acerca de la postura sobre cada uno de los tres poderes mencionados continúan. Algunos cuestionan la posición de Montesquieu respecto al poder judicial. De alguna manera, su posición, funcionamiento e importancia debe atribuirse más al constitucionalismo norteamericano y a las teorías del estado desarrolladas a lo largo del siglo XIX y XX. Según Loewenstein, Montesquieu no concedió el mismo estatus al judicial, pues, de alguna manera, realizaba una función semejante a la administración: lo que el juez realmente hace es aplicar la norma general al caso concreto (Montesquieu, *op. cit.*, Libro VI, Cap. XI).

²⁰ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 213.

²¹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pág. 137. El fragmento citado por Bobbio puede ubicarse en Montesquieu, *op. cit.*, pág. 278.

Sin lugar a dudas, la posición del liberalismo francés de principios del siglo XVIII afectó decididamente en el pensamiento político europeo que después, se trasladó con modificaciones hacia el continente americano. Su influencia fue decisiva, por ejemplo, en la postura e ideas políticas de los constituyentes estadounidenses; en los alegatos de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay sobre las características que tendría el gobierno de las ex colonias británicas en el nuevo mundo.²²

La influencia estadounidense en el pensamiento político, a su vez, es innegable por lo que respecta a la teoría de la división de poderes.²³ Noción abstracta como las que planteaba el liberalismo del siglo XVIII tuvieron eco en la constitución de los Estados Unidos.²⁴ La división de poderes se materializó en arreglos institucionales singulares. Sin embargo, es preciso aclarar que dichos arreglos, como bien lo hacen notar Madison y Hamilton, tienen una razón de ser, una lógica cultural y social intrínseca. Esta puntualización cobra importancia en tanto que la Constitución de los Estados Unidos, durante los dos últimos siglos, ha sido utilizada como modelo a seguir en distintos países, dejando de lado las características particulares de la

²² Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Así, los escritos de los tres autores, recopilados en *El Federalista* nos ofrecen la aplicación a un caso concreto de algunos postulados de la división de poderes. Los primeros estadounidenses —o colonos británicos— buscaban crear un sistema político *ad hoc* en el cual se hicieran presentes ciertos elementos respecto a la independencia de los estados miembros; igualdad de representación de las colonias en el nuevo gobierno; arreglos institucionales que no permitan la concentración del poder en muy pocas manos y la tiranía de la mayoría; así como el respeto a la libertad —libertad política restringida— y a la propiedad privada.

²³ De alguna manera, se prevén los principales argumentos desde el principio del texto. El índice nos indica los aspectos de mayor relevancia. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *op. cit.*, pág. 5. No es objeto de esta sección explicar a detalle con detalles la estructura política de Estados Unidos, ya que, en el segundo capítulo se desarrollará más ampliamente la división de funciones en dicho gobierno.

²⁴ La Constitución de los Estados Unidos de América entrará en vigor en 1789, dos años después de su aprobación. Es precisamente en ese año que se desata la Revolución Francesa.

sociedad donde se pretende implantar esta “innovadora” forma de gobierno.²⁵ La forma de gobierno que posteriormente adoptó el gobierno estadounidense estableció una diferenciación funcional de los ámbitos de gobierno. Creó un Poder Legislativo dual: la Cámara de Representantes, valga la redundancia, representaba a un número determinado de ciudadanos; la de Senadores, a los estados que formaban la Unión. Creó un Poder Ejecutivo fuerte con legitimidad propia, independiente del Legislativo; y un Judicial capaz de dirimir las controversias que surgirían del proceso político, como fiel de la balanza. Esta construcción sigue un eje particular que responde, en gran medida, al liberalismo francés de finales de siglo XVIII. Así, en la compilación de escritos de los padres de la independencia de los Estados Unidos, llamado *El Federalista*, se halla una frase que resulta útil para comprender la estructura y funcionamiento de las instituciones del gobierno estadounidense:

“Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego, obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”.²⁶

La desconfianza entre individuos constituye el elemento que guía las discusiones federalistas sobre la forma que debería adoptar el gobierno de los Estados Unidos, y

²⁵ Este aspecto es tratado por Alexis de Tocqueville en diversas secciones de *La Democracia en América*. Dicho autor plantea que es necesario tener precauciones al tratar de trasplantar el sistema de gobierno de un país a otro sin analizar las particulares del “país receptor”. Sin duda, este es un aspecto que ha sido olvidado por los constituyentes de otros países que trataron de aplicar al régimen político antes mencionado a su contexto social y cultural.

²⁶ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, *passim* citado en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pág. 185.

la idea que subyace a ello es control y autocontrol de los individuos que estarán al frente del gobierno para evitar que ellos abusen del poder que les fue conferido.²⁷

De la frase extraída de *El Federalista* se desprende la lógica de la división de poderes y la necesidad de establecer límites y controles a las organizaciones del gobierno y a la acción gubernamental. Las instituciones del Estado son, en última instancia, creaciones humanas —no perfectas, sino perfectibles—diseñadas para perseguir el bienestar de la sociedad a que representan y no para responder a intereses individuales.

Como escribió Alexander Hamilton, “la verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración”.²⁸ Sin embargo, una buena administración no se logra por la buena voluntad de los individuos; por el contrario, es preciso, en este contexto, que los hombres se vigilen entre sí para evitar el abuso del poder político del que son detentadores. Por esta razón, es necesario crear e instrumentar esquemas que generen equilibrios entre los diversos actores políticos involucrados en la toma de decisiones. Dichos mecanismos siguiendo la línea argumentativa de los federalistas, debe supeditarse a un documento formal cuyas normas regulen el juego político. Es decir, se refieren a un estado constitucional donde el poder esté restringido y limitado, para impedir que los individuos hagan mal uso de su autoridad.

Esta situación obliga al establecimiento de diversos sistemas de control sobre el motor que mueve al gobierno: sus recursos monetarios, sus bienes muebles e

²⁷ La experiencia sobre el absolutismo de los monarcas ingleses y los todavía incipientes mecanismos del parlamento británico para regular las acciones de aquél son factor clave al explicar el diseño y reglas del gobierno norteamericano.

²⁸ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *op. cit.*, LXVIII, pág. 290.

inmuebles. A ello, cabe destacar la búsqueda, cada vez mayor, por evaluar las acciones del gobierno atendiendo a diversos criterios de eficiencia, economía y efectividad. Un sistema de control adecuado garantizaría el uso correcto de los recursos y los procedimientos administrativos y legales con que cuenta el aparato estatal; pero también, aseguraría el cumplimiento de promesas de gobierno y se evitaría que los gobernantes abusen del poder monopólico del gobierno.²⁹

Durante los siglos subsecuentes, el XIX y XX, países de distintas regiones han experimentado numerosos arreglos constitucionales tratando de aplicar la teoría de la división de poderes: unos por convencimiento, otros por imitación o conveniencia. Así, los diversos regímenes latinoamericanos que se independizaron de las monarquías europeas durante la primera mitad del siglo XIX trasladaron el principio de la división de poderes como el elemento guía de su nuevo orden constitucional. Esta situación constituyó, en sí mismo, un cambio radical respecto del tipo de gobierno que había imperado durante la época colonial.

A diferencia de lo ocurrido en América Latina, en Europa las monarquías fueron implementando, paulatinamente, reformas “constitucionales” y aquella libertad política restringida a unos cuantos fue incorporando paulatinamente a las masas. En el viejo continente se optó por realizar cambios graduales, adaptando las normas a los cambios sociales, culturales, políticos y económicos que se experimentaban. En otras palabras, Europa aplicó la máxima que reza: “la reforma antes que la

²⁹ El gobierno, en términos de la teoría de las políticas públicas, es un monopolio. Como tal, deben establecerse regulaciones adicionales para que no abuse de ese poder, y para que provea la cantidad necesaria de aquellos bienes –públicos– que solicita la demanda. *Cfr.* David Weimer y Aidan Vining, David Weimar y Aidan Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, 1992., passim.

revolución”.³⁰ En ese sentido, se argumentó que se podía llegar al mismo punto siguiendo caminos distintos: una era la visión estadounidense que establecía romper completamente con el viejo orden y construir uno nuevo; otra la visión europea que optaba por reformas parciales. Ambos, sin embargo, compartían un mismo propósito: limitar el poder. Los intentos y búsquedas de los constitucionalistas y politólogos del XIX y XX por establecer límites y controles al poder político puede resumirse con la siguiente frase de Lord John Acton: “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”.³¹ En el fondo, yace la idea propuesta del liberalismo —y especialmente, por Montesquieu— por distribuir las funciones del gobierno entre aquellos detentadores del poder que prevea un marco jurídico determinado.

La teoría de la división de poderes —tal y como ahora se conoce y desarrolla de manera sistemática por el constitucionalismo moderno— no puede ser considerada como un mero “principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política proyectada en la Historia”.³² Ha sufrido numerosas transformaciones y adaptaciones con el paso de los siglos.³³ Las discusiones

³⁰ Carla Huerta Ochoa, *op. cit.*, pág. 19.

³¹ Acton, John, *Essays on Freedom and Power*, Boston, The Beacon Press, 1949, pág. 364. “El poder absoluto corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”. Es preciso aclarar que las obras de aquel autor no tuvieron gran difusión sino hasta finales del siglo XIX. No obstante, la frase a la que se hace referencia, de alguna manera, nos explica la búsqueda, sobre todo en Gran Bretaña, por limitar el poder del monarca y del parlamento. De alguna manera, el contexto que plantea dicho autor se refiere no tanto al control entre poderes del gobierno sino a la sociedad, a la *polity*. No obstante, dicha frase resulta igual de indispensable en la argumentación sobre la necesidad de que las personas y organizaciones que formen un gobierno encuentren límites y controles a sus acciones.

³² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 211.

³³ Un aspecto que replantea la concepción sobre la división de poderes es el surgimiento, y consolidación, de los partidos políticos. Estos surgen como propuesta encaminada hacia la organización de los ciudadanos para acceder al poder. Nuevamente, son los países europeos, particularmente Bélgica y la Gran Bretaña, quienes, a través de diversas reformas puestas en marcha a finales del siglo XIX, amplían la masa de votantes (varones). Esto, sin lugar a dudas, trajo consigo

asociadas a la “consolidación del principio” en las últimas décadas, y referidas concretamente a regímenes democráticos, se han concentrado en determinar qué tipo de arreglos constitucionales son los que favorecen el mejor funcionamiento del gobierno.

El constitucionalismo moderno, en ese sentido, ha centrado gran parte de su trabajo en el desarrollo de los mecanismos encaminados a garantizar la permanencia y consolidación de la división de poderes en un Estado democrático de Derecho; es decir, se ha buscado concretar ese principio en arreglos que garanticen su permanencia sin que éste se convierta en un freno a la gobernabilidad. Son éstas las líneas de argumentación de autores como Karl Loewenstein.

El esquema de gobierno dividido en ejecutivo, legislativo y judicial implica, en un esquema constitucional democrático, la sujeción de todos y cada uno de ellos a distintos mecanismos de coordinación. Existen, además, instituciones autónomas —la mayoría de las cuáles son de reciente creación con objetivos y herramientas específicos— encargadas de vigilar al gobierno en ámbitos como la protección de los derechos humanos. No obstante, siguen siendo los sistemas tradicionales de pesos y contrapesos entre los componentes del gobierno los que garantizan la contención del poder a los límites establecidos en los ordenamientos legales. En este contexto, diversos autores han centrado sus desarrollos conceptuales en dos de los actores que intervienen en este juego, ya que “en la realidad política, el juego

grandes dificultades a los contendientes por un puesto de elección popular, pues tenían un mercado de acción mucho más amplio y menos homogéneo. Los modernos partidos políticos fueron resultado de estos y otros factores. Sin embargo, muchos de autores —como los *federalistas* estadounidenses, por ejemplo— no veían con buenos ojos estas organizaciones por considerarlas elementos facciosos que atentaban contra la unidad político-social por ser factor importante de confrontación entre los diversos segmentos de la sociedad.

y la interacción entre el gobierno y el parlamento constituyen el meollo del proceso del poder”.³⁴ Sin embargo, durante los últimos años, y particularmente durante la década de los noventa, ha resurgido el interés por estudiar el proceso político incluyendo también a los tribunales. Esta situación ha permitido analizar sistemáticamente los balances de poder y control entre el Poder Ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Cabe aclarar que aún el principio de la división de poderes, constituye un modelo teórico que busca acercarse y explicar la realidad. Pero ésta superará siempre las teorías y modelos ideales, pues éstos alcanzan a explicar en su totalidad y/o en un continuo temporal determinado objeto de estudio.

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER DE LA BOLSA

El gobierno, como tercer elemento del Estado moderno, tiene el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado.³⁵ Tiene derechos y obligaciones que cumplir. Entre las últimas están por ejemplo: garantizar la permanencia del Estado de Derecho —el cumplimiento de las leyes que regulan la actividad de los individuos y del gobierno mismo—, y la integridad territorial del Estado.³⁶

³⁴ Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 266. James Madison argumentó, en este sentido, también que era necesario regular el funcionamiento y accionar del gobierno y sus partes para evitar el despotismo del legislativo y el absolutismo del ejecutivo.

³⁵ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 19

³⁶ Serra Rojas presenta algunas de las discusiones sostenidas por diferentes autores respecto de la personalidad jurídica del Estado y el conjunto de obligaciones y derechos que se le adjudican. Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pp. 121-145. Analiza desde aquellas perspectivas que niegan la personalidad jurídica del Estado; así como la postura kelseniana, que ha sido la más aceptada. Kelsen afirma lo siguiente: “El hecho de que tanto la persona individual como la persona del Estado, tanto el individuo como el Estado sean reconocidos igualmente como personificaciones de complejos normativos, garantiza la unidad postulada en el concepto de persona, realiza la idea de que el individuo sólo es persona en el ámbito del conocimiento jurídico y político y, por tanto, es tan personal como la comunidad”. Y relaciona esta noción con la expuesta por Max

Asimismo, el gobierno tiene también ciertos derechos, entre los que figura la recolección de impuestos, tributos, contribuciones que los ciudadanos deben realizar como producto del pacto contractual. En otras palabras, el gobierno tiene la capacidad de obligar a un grupo de personas a renunciar a su hacienda o bienes a favor de otro u otros.³⁷ El gobierno depende de estas aportaciones para funcionar, sobrevivir y cumplir las funciones que ha contraído con la población.

La consolidación del Estado moderno y la posterior imposición de límites a la autoridad del soberano modificaron drásticamente los mecanismos de recolección, distribución y control de los recursos del gobierno: atrás quedaba las imposiciones del monarca o emperador. Algunas atribuciones se convertían en facultad concurrente de diversos detentadores del poder. Por lo que respecta los impuestos, los parlamentarios y el monarca tendrían que los que cooperarían en su establecimiento.

La práctica de facultades compartidas entre poderes es bastante reciente en la teoría y la realidad política. Baste recordar el poder y control absoluto que los primeros monarcas medievales ejercían sobre sus cortes y territorios. En ese entonces, no habían instituciones u hombres que buscasen limitar el poder del

Weber argumentado "que los actos de coacción y dominio, el *imperium* no proceden de quien directamente los ejecuta sino de la persona del Estado, quiere (sic) significar con esto, entre otras cosas, que el velo de la personificación del Estado encubre el hecho, contrario al ideal democrático de la igualdad, del dominio del hombre sobre el hombre. Yo no quiero ser dominado por mis iguales, sino por el Estado; pero olvido que el Estado no es sino la máscara que oculta a mis iguales". Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, pág. 88 citado en Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pág. 137.

³⁷ En el fondo algunas de las discusión acerca de la presencia y estructura de un sistema impositivo prevalece la lucha entre los conceptos de libertad e igualdad. Esta misma discusión está presente en la literatura de Políticas Públicas. La redistribución del ingreso es considerada como una de las razones de ser de la intervención gubernamental y de la instrumentación de políticas. Ver David Weimar y Aidan Vining, *op. cit.*, capítulo 5. Baste recodar, que esta última literatura asume premisas que no son identificables plenamente en el contexto político mexicano.

monarca. El monarca tenía plena capacidad para establecer tributos a sus súbditos y funcionarios dependientes de él quienes se encargaban del cobro de impuestos. Sin embargo, esta situación cambió con un hecho trascendental que marcaría, definitivamente, el desarrollo futuro de los sistemas de gobierno. Este hecho resultó en la delimitación de las funciones y capacidades del rey, sobre todo, en lo que respecta a los recursos que se recaudaban del pueblo.

En ese sentido, los antecedentes del control presupuestal por una institución representativa pueden remontarse a 1297 cuando el grupo de nobles británicos, consejeros del monarca y representantes de los estamentos aristocráticos y eclesiales, obtuvieron del soberano la potestad “de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey”³⁸: el parlamento le arrebató al monarca absoluto una de las facultades claves para el funcionamiento de su “gobierno”. El rey tenía que solicitar el apoyo del flamante Poder Legislativo para imponer nuevos tributos a sus súbditos. A partir de ese momento, la facultad para determinar montos, asignación y características de los tributos sería una facultad concurrente de los dos “ámbitos” de gobierno.

No obstante los avances en este sentido, el espíritu de los tiempos hacía impensable la verificación exhaustiva de las cuentas —gastos— del rey; pues era él quien decidía en qué y cómo se debían utilizar las rentas obtenidos de sus siervos.

La búsqueda por limitar la discrecionalidad del monarca no fue exclusiva de la Gran Bretaña; ya que en otros territorios europeos se presentaron situaciones similares. Sin embargo, ya en varias de las constituciones europeas del siglo XVII y

³⁸ Susana Pedroza, *op. cit.*, pág. 40.

XVIII, escritas y no escritas, se venían delimitando un conjunto de prerrogativas en materia presupuestaria del parlamento, el Poder Legislativo o las cortes. Se crearon, entonces, organizaciones con atribuciones específicas en el ámbito fiscal y presupuestal.

Algunos países de tradición de derecho escrito —Alemania, Austria o España—, crearon, por ejemplo, instituciones dependientes del legislativo, o parlamento, con la encomienda de verificar la manera en que el “ámbito ejecutivo” utilizaba los tributos aprobados por el Parlamento para acciones específicas. Este es el origen de los Tribunales de Cuentas. Aunque con atribuciones específicas distintas, los tribunales se encargaban de revisar los gastos que realizaban expedicionarios a otros continentes; así como las cuentas de la administración del monarca y de algunos de sus delegados.³⁹

No fue sino hasta la consolidación de las primeras democracias modernas, bajo una efectiva y funcional división de funciones⁴⁰ que se buscó diseñar un esquema de control presupuestal —de fiscalización—, sistematizado y con arreglos normativos bien delimitados. Así surgen las primeras instituciones modernas a las que puede llamárseles órganos superiores de fiscalización; y no es sino hasta ya entrado el siglo XX que se recupera la preocupación por el tema del control externo, sobre la manera en que el Poder Ejecutivo utiliza los recursos de un año fiscal. La

³⁹ Cfr. Instituto Internacional de Terminología Jurídica y Administrativa, *Presupuesto Público y Fiscalización*, Berlín, 1978, Instituto Internacional de Terminología Jurídica y Administrativa-Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadores Superiores (INTOSAI), págs. 41, 49, 73, 89; Trinidad Lanz, *op. cit.*, pág. 525-527. Diversos países han mantenido esta figura en su estructura de gobierno hasta nuestros días; transitando en algunas ocasiones de figuras decorativas o inquisidoras, a modernas estructuras de gobierno.

⁴⁰ Esto porque, como se vio antes, sólo en un régimen democrático con división de funciones es posible, y deseable, el establecimiento de mecanismos efectivos y eficaces de control sobre los otros poderes.

consolidación de regímenes democráticos con legislativos independientes constituye una de las variables que tiene más peso al establecer los alcances y límites de la fiscalización.

El control de las finanzas públicas, el control de la bolsa, se ha convertido poco a poco en una prerrogativa del Poder Legislativo; y en punto de encuentro entre éste y el Ejecutivo. Ambos actores deben cooperar en la configuración del régimen fiscal y tributario en un Estado, para lo cual se han establecido diversas reglas a las que ambos jugadores deben ceñirse. Las constituciones o normas fundamentales, así, se han erigido como los ejes que definen tiempos, distribuyen facultades, asignan responsabilidades, y establecen los mecanismos de colaboración y control entre ambos actores (garantizando las libertades fundamentales respecto de los titulares del poder estatal).

La utilización del dinero y los bienes públicos a disposición del gobierno se han configurado como un asunto trascendental de la dinámica política. En otras palabras, la división de poderes se materializa en la interacción en asuntos medulares del quehacer gubernamental, como lo es la disposición de los recursos y bienes públicos producto de las transferencias periódicas que realizan los ciudadanos a su gobierno.⁴¹

CONTROL, FISCALIZACIÓN Y AUDITORÍA

Es común escuchar que el gobierno tiene la obligación de utilizar los recursos recaudados —en dinero o especie— de manera eficiente y para aquellos fines que

⁴¹ Reinhold Zippelius, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 1998, pág. 51.

expresamente le confieren las leyes y reglamentos. Esta aseveración es cierta sí y sólo sí ese gobierno es una democracia donde impera el Estado de Derecho. Esto, porque las autoridades que se eligen mediante sufragio necesitan rendir cuentas a los ciudadanos sobre el empleo de lo obtenido por vías diversas. Es decir, deben explicar en qué rubros y bajo qué criterios se han utilizado los recursos públicos los cuales permitirán a las autoridades cumplir con las obligaciones señaladas en la ley; así como las promesas políticas hechas a la población.

Los ciudadanos disponen, en un esquema constitucional democrático, de instrumentos jurídicos y de representación que permiten, en primer lugar, reducir la discrecionalidad del gobierno —como institución de derecho—, así como de los individuos que lo componen y conducen; y, en segundo, solicitar el cumplimiento de los ofrecimientos de campaña.

La noción que guía tal reparto de funciones es la desconfianza en las acciones de otros individuos.⁴² Este recelo es mayor cuando de por medio hay recursos económicos y aún más si éstos, a su vez, constituyen el patrimonio o producto de la población. Los recursos son limitados; pero, al parecer, esta idea no constituyó un elemento trascendental en la teoría y en la práctica sino en los años posteriores a la llamada gran crisis de 1929 y acentuada con la posterior del Estado Benefactor.⁴³ Así, los recursos públicos se ven ahora como algo escaso y, por tanto, es necesario

⁴² Ricardo Rivero Ortega, *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, Madrid, Tecnos, 2000, pág. 25. Este autor hace referencia a noción contractual del Estado según Thomas Hobbes que deriva en la construcción del *Leviatán*.

⁴³ Modelo de desarrollo estatal basado en las ideas John Maynard Keynes. En términos generales, las propuestas de este autor derivaron en el crecimiento del aparato ejecutivo del gobierno como resultado de la enorme intervención de éste en todos los ámbitos de la vida económica y social. Esto, en respuesta a la crisis o Gran Depresión de 1929. Véase John Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

diseñar y ejecutar mecanismos jurídicos que permitan un mejor uso de los bienes materiales, del capital humano y hacendario a disposición del gobierno; y eviten el uso inadecuado de los mismos.

El conjunto de acciones en este ámbito han sido definidas con varios términos: “fiscalización” y “control” son los dos más utilizados. Ambos conceptos están relacionados entre sí, pero no son sinónimos; de ahí que sea necesario precisar el significado de cada uno de ellos.

La fiscalización es entendida como el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (monetarios, humanos, bienes muebles e inmuebles): “la acción por la que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”.⁴⁴ En sentido estricto, significa criticar traer a juicio las acciones u obras de otro⁴⁵; o bien, puede entenderse como la fase mediante la cual se revisa el eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución de la administración pública.⁴⁶ El esquema de vigilancia sobre los egresos gubernamentales ha resultado en la creación de estructuras de gobierno, cuya función es la de revisar las acciones de las entidades públicas desde diversos ángulos.⁴⁷

El control, por su parte, es sólo uno de los elementos que componen la fiscalización; sin que aquel, en sí mismo, agote esta última acción: es imposible hablar de fiscalización sin hacer referencia al control; pero no a la inversa. De hecho,

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 7.

⁴⁵ *Diccionario de la lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 1970, tomo III, pág. 625.

⁴⁶ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa (Décimo cuarta edición), 1999, pág. 630.

⁴⁷ Véase Octavio Armendáriz Aguilar, Adolfo Escudero Albuérne, *et. al.*, *Auditoría Operacional*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2001.

la vaguedad en las referencias que proveen los diccionarios es un elemento a considerar en la confusión de los términos fiscalización y control.

Así, por ejemplo, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* establece el significado de control en función de otros términos: “inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia”.⁴⁸ Es decir, “constituye un vocablo unívoco con el cuál se alude a múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más según el uso que se [le] confiera a la palabra”.⁴⁹ Es por esta razón que “del [término] control todos tenemos una idea, por más vaga que ésta pueda ser. [Sin embargo,] el problema surge cuando de esa idea difusa queremos dar una visión ya concreta”.⁵⁰ En otras palabras, los razonamientos son muchos, y más aún las aproximaciones al tema. A ello se debe la multiplicidad de interpretaciones sobre la forma en que debería entender y sistematizar la idea de control.⁵¹

Puede, entonces, hablarse de diferentes aspectos relacionados con el término “control”, los cuales conducen a diversos criterios de clasificación. En ese sentido, el “concepto [...] toma contenido a partir del uso que se le da. Los conceptos de control son variables, en virtud de la diversidad de objetos que pueden ser sometidos a control, así como la pluralidad de sistemas de control que pueden ser establecidos”.⁵²

En general, las clasificaciones en torno al control gubernamental suelen hacerse en función: del elemento a controlar, por su modo de ejercicio (político, jurídico o

⁴⁸ *Diccionario de la Real Academia*, *op. cit.*, tomo I, pág. 358.

⁴⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987, pág. 466.

⁵⁰ Santiago Fuentes Vega, *op. cit.*, pág. 14.

⁵¹ *Cfr.* Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pp. 468-471.

⁵² Carla Huerta, *op. cit.*, pág. 36.

administrativo), por el tipo de sujeto que se trata de vigilar (intraorgánico o interorgánico), por el objeto (de legalidad, fiscalización, de eficiencia, de oportunidad), por los efectos que quiere obtener (formal o constitutivo).⁵³

Otras categorizaciones propuestas atienden a diversos aspectos: por la clase de actos que se utilicen para tratar de controlar (verificación, vigilancia, recomendación, decisión, evaluación, etc.); por el tipo de objeto de control (legalidad, fiscalización, de oportunidad, de gestión o eficiencia); por el tiempo en que se realice (preventivo, *a priori*, *ex ante*; concurrente o permanente; conclusivo, *a posteriori* o *ex post*); por la forma de actuación de los órganos de control (de oficio, a petición u obligatorio); por el tipo de organización que lo realiza (interno o externo); o bien, por los efectos o resultados del control administrativo (formales o constitutivos).⁵⁴ Como puede apreciarse, estas tipologías aluden a cuestiones específicas del control y, por lo tanto, no son excluyentes, sino complementarias.

Es así que a pesar de la gran cantidad de propuestas conceptuales se suele organizar los “tipos de control gubernamental” en tres grandes grupos; los cuales, a su vez, coinciden con las así denominadas funciones básicas del gobierno, bajo el esquema o principio de la división de poderes. Los juristas, en ese sentido, hablan de un control legislativo o parlamentario, otro jurisdiccional o judicial, y un tercero administrativo.⁵⁵ Esta propuesta, a su vez, se ha completado con otras dos: la primera, “radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control”⁵⁶;

⁵³ José Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pág. 467.

⁵⁴ *Manual de control de gestión municipal*, México, INAP-BANOBRAS, 1987, pp. 25-29.

⁵⁵ Cfr. Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 14-57; Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 199-236; Trinidad Lanz, *op. cit.*, pp. 469-471; Carla Huerta, *op. cit.*, pp. 15-25.

⁵⁶ Trinidad Lanz, *op. cit.*, pág. 471.

la segunda, se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control.

La primera permite “reconocer [...] al control preventivo, llamado también a priori o *ex ante*, y que es el que tiene lugar antes de que los actos administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes [...], programas [y prioridades]”⁵⁷; así como al denominado control correctivo, *ex post* o a posteriori —en referencia al proceso de revisión de las acciones concluidas.

La segunda propuesta hace referencia al sujeto activo u órgano que realiza el control. Bajo esta clasificación, el control puede ser “interno” o “externo”. El primero se realiza al interior de la Administración Pública por instituciones pertenecientes a ella; el segundo, por organizaciones ajenas a aquella y que, por lo general, forman parte del Poder Legislativo y del esquema de pesos y contrapesos entre los poderes que forman a un gobierno.⁵⁸

En síntesis diversos autores establecen entre las diversas propuestas para clasificar al control, una relación que se estructura de la siguiente forma:

1. Control legislativo → control externo
→ *a posteriori* o
ex post

2. Control administrativo → control interno
→ *a priori*
*ex ante*⁵⁹

⁵⁷ *Loc. cit.*

⁵⁸ Gabino Fraga, *op.cit.*, passim.; Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, 752-753.

⁵⁹ Esta diferenciación, sin embargo, tiene un carácter más de tipo funcional y explicativo; pues, en sí misma, es una clasificación que puede dar pie a confusiones. De hecho, podría argumentarse, que dentro de la Administración Pública puede haber instituciones que se clasifiquen como externas pues no forman parte de su estructura.

El tipo de control dentro de un aparato administrativo se ha identificado más con uno de tipo interno. Todos los actos de la administración deben ser legítimos, por un lado, y eficaces, por otro, para adecuar su labor a las normas positivas que la rigen y a la realización de aquellos objetivos que las normas les confieren. Cuando en su gestión ocurren anormalidades, es necesario que órganos de la misma administración corrijan aquello que propicia fallas sobre la marcha. Esta función es la que se conoce con el nombre de control administrativo —*a priori*, preventivo, correctivo—, porque es realizado *por* y *en* la administración.⁶⁰ Sin embargo, este tipo de medidas se complementan con otros mecanismos institucionales cuya lógica tiene fundamento en la idea de que el gobierno, identificado principalmente con el ámbito ejecutor de políticas y leyes,⁶¹ no tiene el privilegio de actuar arbitrariamente y sin ajuste jurídico.

Ahora bien, bajo la categoría de control externo de tipo parlamentario, se encuentran los llamados órganos de control o fiscalización superior ubicados en la estructura del Poder Legislativo. Dichas organizaciones tienen la capacidad de verificar a otros órganos del gobierno, los cuáles se encuentran supeditados a él en un aspecto específico y sin que exista de por medio relación jerárquica alguna.

Históricamente, como ya fue expuesto, se le ha otorgado al Poder Legislativo una serie de atribuciones y funciones sobre las finanzas públicas del gobierno: al

⁶⁰ O bien, como lo señala Karl Loewenstein, es un control intraorgánico. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1996, pp. 232-251. En este texto, el autor ha construido una tipología para clasificar a los órganos o instituciones encargadas de algún tipo de control. Así, habla, por ejemplo, de controles intraorgánicos e interorgánicos; es decir, dentro de las partes o entre las partes. Órganos que, finalmente, están regidos por una ley suprema, llamada Constitución, en la cuál se regulan los funcionamientos de las partes y a la cual todas deben sujetarse, por lo menos en su construcción teórica de Loewenstein.

⁶¹ Entiéndase administración pública, como el cúmulo de organizaciones que pueden encuadrarse dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, sea cual sea.

congreso o parlamento corresponde tanto la aprobación del presupuesto elaborado por el ámbito Ejecutivo, así como la verificación posterior sobre la forma en que ha ejercido los recursos que el Legislativo autorizó. Con ello, este último puede restringir la capacidad de acción del primero.

Una institución con estas atribuciones se encargaría de realizar una intervención *ex post*, es decir, sólo al recibir los informes de la organización por fiscalizar puede comenzar su tarea; trabajar con imparcialidad de juicio, independencia de acción e independencia económica; y, finalmente, el marco jurídico debe establecer con claridad el universo de su intervención.

La institución debe buscar que el gobierno cumpla con lo que se ha llamado las tres E: *Economía*, la revisión de que los bienes y servicios se adquieran en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, cantidad y oportunidad; *Eficiencia*, que los bienes y servicios que se produzcan, correspondan en forma óptima a los recursos de toda índole que se aplican por obtenerlos; y, por último, *Efectividad*, que se cumplan los objetivos y metas que se proponen en los planes y programas de gobierno.⁶² La revisión de las acciones y programas del ejecutivo deben sujetarse, en términos generales, a una revisión de este tipo no sólo por parte del órgano externo de control, sino, también, de los órganos internos. Al hacerlo, se pretende realizar un “control integral”, lo que implica auditoría de regularidad, de desempeño y

⁶² XII Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Sydney, 1986. Miguel Rico, “Facultades indispensables de un organismo superior de Fiscalización”, en Gilberto Rincón Gallardo, *El control de las Finanzas Públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pág. 41-43. Es bastante criticable este punto, pero para efectos de este trabajo ilustran perfectamente la función que tendría que cumplir un órgano de control externo, como lo es la Contaduría Mayor de Hacienda, en un primer momento, y la Auditoría Superior de la Federación, después.

de legalidad⁶³; es decir, evaluar tanto los insumos utilizados por la administración, como los productos derivados de esas acciones —políticas de gobierno— en función de los objetivos previamente fijados en términos de planes y programas generales.

La revisión de las cuentas presentadas por el legislativo se basan, de manera mucho más concreta, en procesos de auditoría. Nuevamente, “si se recurre a diversos textos [...] e incluso a [...] diccionarios, se puede observar que no existe una definición clara de lo que debe entenderse por auditoría”.⁶⁴ Así, por ejemplo, la auditoría puede asumir un significado específico si se le clasifica por su ámbito de acción (interna o externa); por su competencia (privada o gubernamental); o por su tipo (financiera, administrativa, técnica, de evaluación de programas, de legalidad o cumplimiento).⁶⁵ En cualquiera de los tres casos, se refiere a un tipo de revisión posterior. De ahí que la auditoría sea considerada como “la actividad profesional que tiene por objeto realizar un examen de las transacciones financieras, cuentas e informes, incluyendo una evaluación del cumplimiento de las leyes y disposiciones legales vigentes, una revisión de la eficacia y economía de los recursos; un análisis que constate si los resultados esperados se han, efectivamente, alcanzado; todo ello, con el propósito de producir informes que cubran los aspectos señalados.”⁶⁶

En última instancia lo que se busca mediante cualquier tipo de auditoría es poner el acento “en el buen funcionamiento de los servicios de la gestión [gubernamental],

⁶³ De regularidad, comprende la auditoría de legalidad y la auditoría financiera (incluyendo estados financieros); y de desempeño, que se integra por auditorías de economía, eficiencia y efectividad. *Ibid.*, pág. 65.

⁶⁴ Alfredo Adam y Guillermo Becerril, *op. cit.*, pág. 65.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 65-69.

⁶⁶ Coopers y Lybrand, *Manual de Auditoría*, Deusto, Bilbao, 1984, pág. 2, citado en Santiago Fuentes Vera, *op. cit.*, pág. 184.

en la eficaz aplicación de los fondos públicos y en la obtención, con esta aplicación, de los mejores resultados posibles”.⁶⁷ De los insumos que arroje la puesta en marcha esta herramienta se puede entender, a manera de conclusión, la situación real de una organización. Implícitamente, esto requiere de independencia de acción y decisión por parte de quienes la practican.

La auditoría ha sufrido cambios en su razón de ser y en la manera en que ha sido vista por los agentes involucrados: los auditores y los auditados. En un primer momento, aquel mecanismo se utilizó como herramienta para descubrir fraudes y errores de tipo administrativo; sin embargo, esta idea ha cambiado y hoy se le considera como un herramienta encaminada a detectar errores del accionar público, pero, sobre todo a mejorar la gestión gubernamental.⁶⁸

No obstante, la auditoría gubernamental y los órganos encargados de aplicarla se ha visto rebasada⁶⁹ por la compleja y dinámica actividad del moderno sector público. Dada una “administración fuertemente burocratizada, en la que el volumen de documentación que se genera y utiliza llega casi a producir su asfixia”,⁷⁰ se habla de la necesidad de restringir el conjunto de acciones a un solo tipo de control: el de legalidad.

La institución del Poder Legislativo encargada del control sobre el presupuesto y el funcionamiento del gobierno debiera colaborar en el diseño de mecanismos de la administración que deriven en la realización de gastos eficientes y eficaces; sin embargo, sus recursos presupuestales, humanos se enfrentan a resistencias

⁶⁷ Santiago Fuentes Vera, *op. cit.*, pág. 177.

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 183.

⁶⁹ *Cfr.*, Octavio Armendáriz Aguilar, *op. cit.*, pp. 9-17.

⁷⁰ Santiago Fuentes Vera, *op. cit.*, pág. 152.

burocráticas y de información que son difíciles de superar y, con ello, consolidar su posición dentro de los arreglos constitucionales.⁷¹

En suma, la fiscalización puede ser entendida de múltiples formas. De ahí que haya definiciones muy variadas. Es entendida como el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (monetarios, bienes muebles e inmuebles); “la acción por la que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”.⁷² Es la fase mediante la cual se revisan el eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución de las acciones por parte de la administración gubernamental.⁷³

KARL LOEWENSTEIN Y LA TEORÍA DEL CONTROL

El constitucionalismo moderno ha desarrollado diversos mecanismos destinados a controlar el poder político enmarcados, fundamentalmente, en la teoría de la división poderes. Mecanismos que se han enfocado a analizar la distribución las funciones del gobierno de manera tal que los detentadores del poder político tengan a su disposición herramientas que les permitan llevar adelante el quehacer público y sin que ello implique la paralización del gobierno.

En los dos últimos siglos, la historia política ha visto desfilan una gran variedad de diseños constitucionales basados en el esquema de división de poderes; pero sólo unos cuantos han logrado perdurar en el tiempo. Autores como Karl Loewenstein,

⁷¹ Cfr. *Ibíd.*, *op. cit.*, pp. 143-180.

⁷² Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril L., *op. cit.*, pág. 7.

⁷³ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, pág. 630.

Andre Hauriou o Reinhold Zippelius, han centrado sus análisis en buscar una explicación a este respecto. De entre todos ellos, destaca la exposición hecha por Loewenstein. El desarrollo conceptual de este autor parte de un análisis histórico de numerosas constituciones políticas o leyes fundamentales para construir un mapa general sobre la evolución del control gubernamental. A partir de ese análisis, Loewenstein construye conjunto de tipologías que le permiten explicar las características particulares de algunos gobiernos de reciente cuño; los equilibrios que se han creado entre los distintos ámbitos que conforman al gobierno; y los “pesos y contrapesos” al interior de cada “detentador de poder”.

Karl Loewenstein señala que para contener el poder político es preciso restringirlo mediante mecanismos formales con posibilidad real de aplicación. Apela, por ello, al texto constitucional como el mecanismo de control más importante, el primario; pero advierte que, por sí misma, la distribución de funciones producto de una ley fundamental no agota totalmente las posibilidades para construir mecanismos del control susceptibles de aplicación. A su vez, considera como instrumentos de control secundarios:

- La diferenciación de funciones,
- La distribución de estas entre diversos órganos y
- El reconocimiento de derechos individuales y libertades fundamentales.

La diferenciación de funciones, argumenta Loewenstein, tiene su punto de partida más significativo en la Gran Bretaña del siglo XVI, al establecerse un conjunto de controles políticos entre los detentadores del poder. La aplicación de estos es, a su manera de ver, un factor que permite explicar por qué países como Bélgica, Estados

Unidos, Gran Bretaña y Suiza hayan gozado de tal estabilidad política y social a lo largo del tiempo.⁷⁴ En ese sentido, el autor se posiciona a favor de la contención del poder político bajo un conjunto de reglas definidas contenidas en una Constitución, elemento considerado como “el remante de un sistema integral de controles políticos”.⁷⁵

Esos controles políticos a los que Loewenstein hace referencia son aquellos que se encuentran a disposición de los detentadores del poder político. A partir de un análisis histórico del desarrollo político reciente de Europa y Estados Unidos, identifica cuatro detentadores de poder: el gobierno, entendido como el Poder Ejecutivo; la asamblea o parlamento, como representante de los destinatarios del poder; el electorado, el destinatario del poder que se organiza mediante los partidos políticos para participar en el proceso político; y los tribunales de justicia, mediante el control judicial de la constitucionalidad de las leyes.⁷⁶

Asimismo, considera que la distribución de funciones entre los “poderes” de un gobierno es, en sí, un control recíproco del poder en referencia a la Constitución o Ley Fundamental, pues la “función de control se distribuye entre todos los detentadores del poder”.⁷⁷ Sin embargo, dicha “distribución de poder no agota el control”, pues faltaría incluir instrumentos tales como “la diferenciación de funciones,

⁷⁴ Cfr. Karl Loewenstein, *op. cit.*, capítulo IV, pp. 89-145. El autor explica por qué, a su juicio, los gobiernos de estos países han sido relativamente estables en el tiempo; sin que de por medio exista alguna ruptura grave del orden constitucional.

⁷⁵ *Ibid.*, pág. 71.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 35-38.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 69. Asimismo, el autor discute acerca de si los partidos políticos se han vuelto en el quinto detentador del poder; ya que en los regímenes políticos contemporáneos, sean democráticos o no, el verdadero juego del poder lo realizan los partidos. A pesar de su desdén por algunos de los autores clásicos debido a que rompen esquemas de unidad, su surgimiento a finales del siglo XIX y su consolidación durante el XX, no puede ser ignorado.

la distribución de éstas entre diversos órganos, un método racional de reforma de la ley fundamental, así como el reconocimiento de derechos individuales y libertades fundamentales”.⁷⁸ Los elementos antes descritos, en conjunto, conforman un esquema particular de pesos y contrapesos al interior de un sistema constitucional con el objetivo final de evitar la concentración de facultades en un solo individuo o grupo de individuos.

En este sentido, el desarrollo de Loewenstein se centra en dos tipos de gobierno que, a su juicio, han sido los que han predominado en la historia constitucional: el presidencialismo y el parlamentarismo. Tipos ideales que, en el fondo, tienen una referencia concreta: Estados Unidos y Gran Bretaña⁷⁹, respectivamente. Son fórmulas que representan “la búsqueda de la fórmula mágica para crear y mantener un equilibrio estable entre el gobierno [el Poder Ejecutivo] y el parlamento”.⁸⁰

El gobierno parlamentario es lo que Loewenstein ha identificado como el tipo de “gobierno de interdependencia por integración”, pues los miembros del Poder Ejecutivo son también miembros del parlamento. El gabinete es un comité de la asamblea que refleja, de alguna manera, la composición partidista del Legislativo. “El gobierno está fusionado con el parlamento, formando parte de este. Pero, a pesar de la unión personal, entre miembros del gabinete y del parlamento, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independientes”.⁸¹ El

⁷⁸ Carla Huerta, *op. cit.*, pág. 112.

⁷⁹ *Ibid.*, pág. 92. No obstante ambos conceptos, presidencialismo y parlamentarismo, son “conceptos genéricos que abarcan manifestaciones diversas y muy diferentes”, el autor tiene en mente una referencia concreta de esas dos formas de gobierno: el sistema político norteamericano y el británico, respectivamente.

⁸⁰ Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 105.

⁸¹ *Ibid.*, pág. 106.

primer ministro, el jefe de gobierno, es reconocido como el líder de la coalición o partido ganador y ostenta, dentro del grupo colectivo del gobierno, una situación de predominio —aunque formalmente sea considerado como *primus inter pares*.⁸²

Por su parte, el presidencialismo es identificado por el autor alemán como un “gobierno de interdependencia por coordinación”; lo que significa que los detentadores del poder son independientes, que “actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano”.⁸³ Es decir, tomando como punto de partida el sistema de gobierno de los Estados Unidos, lo que se busca es evitar tanto el despotismo del Legislativo, como el absolutismo del Ejecutivo. De ahí que se haya establecido una configuración triangular del poder donde los tribunales juegan el papel de árbitro en los conflictos entre los otros dos detentadores del poder.

La división funcional de funciones implica, a su vez, la colaboración de los poderes en puntos estratégicos de contacto de tal manera que sea necesaria su cooperación en asuntos claves del proceso político. Uno de ellos es —como ya antes fue expuesto— a lo largo de las diversas etapas del proceso presupuestal: su aprobación, como su ejecución y control posterior.

Bajo este último esquema, el presidente no está obligado en absoluto a presentar cuentas al legislativo sobre su proceder; pues ambos poderes sólo rinden cuentas —son responsables— frente al cuarto detentador del poder, el electorado (en el

⁸² Santiago Fuentes Vera, *op. cit.*, pág. 145.

⁸³ Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 132.

presidencialismo no es compartida, ya que el legislativo no puede promover un voto de censura y derribar al ejecutivo cuando aquel vete o censure un proyecto de éste). En el caso de un gobierno por integración, parlamento y gabinete son corresponsables de las acciones de gobierno, bajo el esquema planteado por Loewenstein. Así, “cada específica forma de gobierno se basa en el grado o medida de autonomía y respectiva interdependencia de los diferentes detentadores del poder”.⁸⁴

Loewenstein establece dos criterios básicos en su clasificación de los mecanismos de vigilancia: en función de su ubicación en un esquema organizacional y de acuerdo a su ámbito de actuación. Asimismo, bajo este último supuesto, se distinguen dos tipos de control: horizontales y verticales. Los primeros operan en el aparato estatal y son, a su vez, de dos tipos: intraorgánicos e interorgánicos. Los interorgánicos se refieren a instituciones que actúan dentro de la estructura de un detentador de poder; e intraorgánicos, que funcionan entre los diversos detentadores con el propósito de fomentar la cooperación en la gestión estatal, en la realización conjunta de funciones. Los controles intraorgánicos inciden en la organización interna de un detentador de poder. El control interorgánico se basa, por su parte, en la posibilidad de ejercer influencia por un detentador de poder sobre otro.

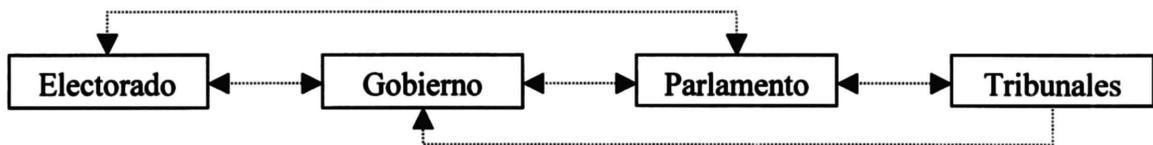
Asimismo, el constitucionalista alemán explica que el control horizontal interorgánico presenta cuatro subtipos, relacionados con los cuatro detentadores de poder (figura 1): “el control de la asamblea frente al gobierno (el ejecutivo); el control del gobierno frente a la asamblea; el control de los tribunales frente a la asamblea y

⁸⁴ *Ibíd.*, pág. 50.

el gobierno; y el control del electorado frente a los otros detentadores del poder”.⁸⁵

Sin embargo, admite que al analizar con cuidado esta propuesta, se deduce que, en la práctica, el “meollo del proceso del poder” ocurre de manera constante y permanente, entre el ejecutivo y el parlamento.

Figura 1. Controles Horizontales Interorgánicos



Fuente: Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 253.

Ahora bien, los controles verticales son “aquellos [...] que operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental”,⁸⁶ y las fuerzas sociopolíticas de la sociedad estatal.⁸⁷ En esta última se incluyen elementos propios de los sistemas de gobierno occidentales como el federalismo —o la descentralización—, las garantías individuales y el pluralismo político. Es decir, Loewenstein incluye, dentro de este tipo de controles, herramientas de las que puede echar mano el ciudadano para enfrentarse a un poder político, a su poder de acción y decisión. Este tipo de mecanismos de control son los que mantienen el contacto con la realidad política y social, pues se adecuan a los cambios en la vida diaria; los horizontales, por el

⁸⁵ Karl Loewenstein, *op. cit.*, pág. 253. En este sentido, el autor habla, básicamente, del control que el electorado ejerce hacia el ejecutivo y el legislativo, pues son éstos a los que aquellos eligen mediante su voto. Entre las particularidades del poder judicial, los tribunales, es posible mencionar su independencia “teórica” del juego político. De hecho, mucho se argumentado que algunos países la preponderancia y poder del judicial es tal que se ha producido la “judicialización” de la política.

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 233.

⁸⁷ Carla Huerta, *op. cit.*, pág. 113.

contrario, son permanentes y para ser modificados deben pasar por un complejo proceso de negociación entre los detentadores de poder.

La propuesta teórica de Loewenstein se ha convertido en una guía de gran utilidad para la comprensión de los sistemas político-constitucionales modernos. Sabe que la realidad siempre falsará los modelos teóricos pues estos no explican, en su totalidad, los objetos de estudio. "Todos los sistemas políticos están montados necesariamente sobre determinadas instituciones e ideologías, [y] las instituciones son el aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad organizada... Seguro es que la mayor parte de las instituciones están fundadas, condicionadas y acuñadas por una ideología".⁸⁸

La metodología utilizada por Loewenstein en la construcción de modelos ideales para explicar los mecanismos de pesos y contrapesos entre las partes integrantes de un gobierno —y al interior de cada una de esas partes—, representa la propuesta más acabada sobre el control gubernamental elaborada hasta el momento.⁸⁹ La consistencia de las teorías que le siguieron representan, de alguna manera, aportaciones importantes pero no tan amplias como la hecha por Loewenstein.

CONCLUSIONES

Este apartado buscó, como primer objetivo, presentar algunos conceptos relacionados con el tema de la fiscalización superior. Se puso énfasis en establecer las diferencias entre los términos de control y fiscalización, argumentando que, a

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 30-31.

⁸⁹ Sin embargo, la obra de Loewenstein, a pesar de su riqueza, rigor analítico y sustento empírico ha caído en el desuso. De ahí que sea pertinente, como elemento que sustente los estudios cuantitativos, recuperar la propuesta de aquel autor.

pesar de lo expresado por otros autores, no pueden ser considerados como sinónimos. En el mejor de los casos, la fiscalización se complementa con sistemas de control. Asimismo, se trató de relacionar el concepto de “fiscalización superior”, con la idea de la revisión de las cuentas públicas que el Poder Ejecutivo presenta al Legislativo para su revisión. Las cuentas públicas, a su vez, son entendidas como las relaciones de ingreso-gasto aprobadas en un primer momento por el congreso.

El segundo objetivo consistió en ubicar a la fiscalización como uno de los mecanismos de los cuales dispone el Legislativo para limitar las acciones del Poder Legislativo. Sin embargo, esa función ha sido una especie de producto secundario de lo que se ha dado en llamar el “proceso presupuestario”. El presupuesto es uno de los pocos mecanismos que requieren de la colaboración entre distintos poderes: el Ejecutivo propone los términos generales de gasto y el Congreso analiza las asignaciones a programas, proyectos y políticas y dispone de los recursos .

En este contexto, se entiende a la fiscalización como “la actividad que tiene por objeto comprobar si la actuación del ente controlado se ha realizado con respecto a la legalidad vigente y si se han obtenido los objetivos que a dicho ente le habían sido señalados a un costo razonable”.⁹⁰ La organización encargada de ésta tiene por objeto ayudar a la organización controlada para mejorar procedimientos, reglas y demás instrumentos a su disposición para cumplir la segunda parte de la definición antes expuesta.

El Poder Legislativo tiene la capacidad de realizar las adecuaciones al proyecto de presupuesto —así como a las normas que determinan la recolección impuestos,

⁹⁰ Santiago Fuentes, *op. cit.*, pág. 167.

derechos y contracción de deuda con instituciones e individuos del ámbito público y privado— que crea conveniente, con lo cual determina el funcionamiento diario del Poder Ejecutivo. Estas facultades, a su vez, se complementan con la función de control sobre el ejercicio del gasto público, como un aspecto correctivo y de verificación. Bajo este esquema de responsabilidad compartida, el ejecutivo tendría incentivos para buscar que se ejerzan los recursos aprobados por el Poder Legislativo de manera eficiente y apegados a las normas reglamentarias en la materia. El Ejecutivo buscaría ajustarse a dichas normas pues, en caso de no hacerlo, tal vez no podrían hacer avanzar sus intereses en la siguiente negociación presupuestal con el Legislativo. Al ser este último quien aprueba los egresos e ingresos de la administración, tiene también la potestad de verificar que los recursos se hayan utilizado en la forma por él dispuesta. De ahí que haya sido necesario crear instituciones encargadas de tal función. La fiscalización superior, entonces, se justifica por la desconfianza mutua entre los congresistas y administración pública.

El tercer objetivo fue presentar algunas de las ideas que se han generado en los ámbitos del constitucionalismo y de la teoría de la elección racional, a fin de tener un panorama general sobre la forma en que es posible resolver los problemas que plantea una relación tan compleja como es la del Poder Ejecutivo y el Legislativo en un ámbito tan sensible como lo es el del proceso presupuesto y, específicamente, el examen de la manera en que se han utilizado los recursos públicos puestos a disposición de la administración pública.

En conjunto, las tres secciones que conforman este capítulo proveen elementos que permitirán entender la manera como se configuran los esquemas de

fiscalización superior en el ámbito federal en Canadá y Estados Unidos; en un primer momento; y México, en un segundo.

Teniendo presentes todos estos temas será posible, por un lado, entender la lógica de las instituciones encargadas de la fiscalización superior en los tres países, así como su funcionamiento en el contexto de la división de poderes; y, por otro, identificar los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la fiscalización superior. En última instancia, parafraseando a Karl Lowenstein, este apartado buscó presentar conceptos neutrales, funcionales y libres de cualquier valoración que nos ayuden a entender la lógica detrás de las instituciones encargadas del llamado control externo, de la fiscalización superior en el ámbito federal.

A pesar de los diferentes acentos que ponen todas y cada una de las clasificaciones anteriores, la finalidad común a todas ellas es atender a la adecuación de los actos de los órganos a la norma jurídica para evitar la comisión de abusos de poder. Derivado de aquello, se consideran susceptibles de control tanto las normas jurídicas, como los actos ejecutivos, legislativos y judiciales del gobierno.⁹¹

Existen otro tipo de esquemas teórico-metodológicos que pueden utilizarse para analizar el tema del control gubernamental. Destaca, sin embargo, el sustentado en los postulados de la elección racional, propuesta de análisis que se basa, a su vez, en el estudio no de las instituciones en su aspecto macro sino en los individuos —al ser estos la verdadera maquinaria de una organización. A partir de elementos

⁹¹ Véase las clasificaciones que hacen Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1989; y Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 1997.

extraídos de la economía neoclásica —la microeconomía—, la elección racional construye un conjunto de supuestos basados en la noción de que los individuos siempre actuarán de manera tal que pueden “maximización del bienestar”, su renta, sus ingresos.

A últimas fechas ha despertado gran interés la forma en que la teoría de la elección racional o pública —*rational choice*— ha influido a diversas áreas de las ciencias sociales. Esta metodología se incorporó de manera definitiva, y con gran éxito, al estudio de la Ciencia Política, y las diversas ramificaciones que integran la disciplina de la Administración Pública, durante la última década del siglo XX.

Los postulados de la elección racional podrían también rescatarse como metodología para analizar la forma y fondo de lo que aquí hemos denominado fiscalización superior. Por el momento, baste concentrarnos en la teoría de la división de poderes y sus implicaciones para evaluar la fiscalización superior, su evolución, retos y posibilidades.

A continuación, se expondrá el funcionamiento, lógica y características del control externo en Canadá y Estados Unidos. Ya antes se había explicado que la herramienta comparativa es de gran utilidad pues ayuda situar, en su justa dimensión, los alcances y problemas del órgano de fiscalización superior de un país. México, en ese sentido, puede y debe nutrirse de las experiencias de otros Estados, más aún en un contexto de integración económica como el que hoy se vive. Es necesario aprovechar los canales de comunicación que existen actualmente y fortalecer los esquemas enfocados a la evaluación gubernamental como parte del necesario sistema de rendición de cuentas.

EL CONTROL PRESUPUESTAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

All animals are equal, but some animals are more equal than others.
George Orwell, *Animal Farm*.

Los gobiernos de cuño democrático y liberal han buscado implementar mecanismos encaminados a transparentar el funcionamiento del gobierno; y en numerosas ocasiones las instituciones fiscalizadoras se han convertido en pieza clave de esta tendencia.⁹² Algunos países han buscado retomar la figura del órgano superior de control externo como un elemento que permita fortalecer el quehacer gubernamental. Por esta razón, se han puesto en marcha reformas con el ánimo de clarificar las funciones de tales organizaciones en los siguientes sentidos: para garantizar, por un lado, su independencia de acción; y, por otro, para otorgarles mayores facultades para examinar el funcionamiento del gobierno. Se han promovido en varios casos una revisión a los alcances y límites de la fiscalización superior, pasando, por ejemplo, de esquemas de revisión contable a sistemas que involucran la evaluación de las acciones gubernamentales utilizando indicadores de desempeño.

Canadá y Estados Unidos son dos de los países que tienen una larga tradición en cuanto a la innovación gubernamental —según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)⁹³. En la

⁹² Winfried P.M. Beekmans, "National Responsibilities and International Opportunities: International Activities of Selected Supreme Audit Institutions", en *International Journal of Government Auditing*, Washington, International Organization of Supreme Audit Institutions, julio 2000, pp. 9-12.

⁹³ International Organization of Supreme Audit Institutions; John Bourn, "Improving Public Services", en *International Journal of Government Auditing*, Washington, octubre de 2000, pp. 1-2, 8-9.

búsqueda por mejorar los sistemas de valoración gubernamental y de rendición de cuentas, y con el ánimo de optimizar el funcionamiento del aparato público, ambos gobiernos han impulsado reformas importantes a las normas que regulan el funcionamiento de los órganos de fiscalización superior, los cuales dependen funcionalmente del Poder Legislativo.

Ambos casos, Estados Unidos y Canadá, proveen evidencia importante para el desarrollo y análisis del tema por diversas razones: por el tipo de reformas emprendidas; por la amplitud de su mandato; por la capacidad para adaptarse a las constantes transformaciones del sector público; por que el tipo de gobierno no ha sido impedimento para desarrollar esquemas de fiscalización superior que se han convertido en modelo a seguir para otros países.⁹⁴

Recurriendo a lo expuesto por Karl Loewenstein, el régimen canadiense puede entenderse como un tipo de “gobierno por integración”⁹⁵; mientras que el estadounidense, como un “gobierno por coordinación”.⁹⁶ Canadá posee un gobierno de tipo parlamentario, con partidos políticos bien disciplinados y organizados; Estados Unidos, es considerado como un régimen presidencialista sin diferencias ideológicas sustanciales entre los dos partidos dominantes (Republicano y Demócrata). Estos factores —la dinámica e interacción entre los poderes de

⁹⁴ Con esto, quiero argumentar sobre la posibilidad de copiar o aplicar en México uno u otro modelo. La experiencia reciente en nuestro país ha ofrecido evidencia suficiente para argumentar sobre los problemas que el transplante de modelos implica para el desarrollo de un país. Simplemente, baste mencionar que la Oficinas fiscalizadoras en ambos países personifican a los esquemas y proyectos más acabados en este ámbito. De ahí su importancia, de ahí la necesidad de analizarlos y situar, en su justa perspectiva, las ventajas que ambos sistemas ofrecen y, también, las desventajas que plantean.

⁹⁵ Cfr. Giovanni Satori, “La universalización de la democracia: ¿Hasta dónde puede ir un gobierno democrático?”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespin, et. al., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 521-531.

⁹⁶ Página 41.

gobierno y los actores políticos— son los que determinan el tipo, extensión y características de las prácticas en torno al presupuesto (desarrollo, ejecución y control posterior).

Tanto los ciudadanos canadienses como los estadounidenses exigen a sus respectivos gobiernos se les explique la manera en que se han empleado los recursos públicos. Existe una conciencia de lo público sumamente enraizada que se ha materializado en esquemas de rendición de cuentas que están asociados a una cultura política de respeto y confianza en sus instituciones y su sistema jurídico. De estos esquemas, sin duda, los órganos fiscalizadores superiores (OFS) forman parte importante, pues de sus análisis se desprende, por lo general, una evaluación sobre la marcha del gobierno.

A pesar de las diferencias en el origen, la *Oficina del Auditor General del Canadá* (Office of the Auditor General of Canada, OAG) y la *Oficina General de Auditoría de Estados Unidos* (General Accounting Office, GAO), pueden considerarse como instituciones que cuentan con marcos normativos avanzados en la materia. Su evolución, con matices, se ha encaminado hacia un punto común: dotar al Legislativo Federal de mecanismos de vigilancia más confiables y estrictos sobre el funcionamiento del gobierno (dejando atrás sistemas de revisión contable para utilizar otros métodos tipo costo-beneficio o costo-eficiencia, por ejemplo).

Este capítulo tiene por objetivo analizar las instituciones y normas que regulan la fiscalización superior en aquellos dos países; para lo cual se analizarán los marcos jurídicos y administrativos de la OAGC y de la GAO, como el contexto político en el cual se desenvuelve su funcionamiento. La revisión histórico-jurídica que se

presentará a continuación busca explicar la evolución de ambas organizaciones a lo largo del siglo XX en cuanto recursos de los que han dispuesto (legales, materiales, económicos y humanos), como en las actividades que les han sido encomendados.

En ambos casos se presentará un breve desarrollo sobre características generales del sistema de gobierno y sobre los antecedentes de las prácticas en torno al control presupuestal. Posteriormente, se expondrá el proceso presupuestal en cada país: su elaboración, ejecución y control-revisión (posterior). A continuación se explicará el funcionamiento del sistema de control externo (referente jurídico) y de la institución encargada de ello. Finalmente, se mostrará la manera en que estos aspectos se relacionan con el contexto político.

Con este análisis se busca ofrecer una perspectiva general sobre los problemas y ventajas que presentan los casos de Canadá y Estados Unidos.⁹⁷ En otras palabras, se busca utilizarlos como punto de comparación para entender y situar en su justa dimensión las reformas que recientemente fueron aprobadas en México respecto al órgano de fiscalización superior.

Además, con la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Norteamérica avanza aceleradamente hacia una integración más allá de lo económico. México presenta, en comparación con sus socios comerciales, serias desventajas en distintos ámbitos. Uno de ellos se relaciona, precisamente, con el funcionamiento y ejercicio del poder político. De ahí que sea necesario

⁹⁷ Este es, por lo menos en México, un campo de estudio poco explorado. Los pocos estudios sobre fiscalización superior se limitan a desarrollar el caso mexicano por lo que respecta a su desarrollo histórico-jurídico. La herramienta comparativa se ha dejado de lado, a pesar de sus bondades.

analizar instituciones comunes y procesar información que permita estudiar los mecanismos de rendición de cuentas y contrapesos al poder político.

CANADÁ

Sistema de gobierno y antecedentes sobre el control presupuestal

Canadá y Estados Unidos, a pesar de sus diferencias, tienen un pasado común cuyo vértice, paradójicamente, lo constituye la Guerra de Independencia de los Estados Unidos. Siguiendo a Seymour M. Lipset, "las variaciones entre los sistemas de valores e instituciones de Canadá y de los Estados Unidos proveen una buena ilustración de la tesis de Max Weber en el sentido de que las diferencias ahora existentes entre las estructuras sociales pueden conectarse a menudo con acontecimientos históricos específicos que echan a andar un proceso particular en una nación o unidad, y uno diferente en otra".⁹⁸

Estados Unidos optó por buscar la independencia total y la construcción de nuevas instituciones políticas distintas a las que el Imperio Británico impuso en las tierras al norte del nuevo continente. Canadá, por su parte, apoyó la permanencia tutelar de la Gran Bretaña hasta 1867, fecha en que se realiza la unificación de las provincias de la Norteamérica británica en el Dominio del Canadá.⁹⁹

Este último edificó su sistema de gobierno, durante los primeros años de

⁹⁸ Seymour Martín Lipset, *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 35.

⁹⁹ La independencia del Canadá se entiende no como una concesión de la Corona inglesa, sino el hecho de que la Gran Bretaña buscaba renunciar a parte de su responsabilidad por la administración de algunos de sus territorios, lo que implicaba que sus habitantes asumieran la responsabilidad política de sus gobiernos locales. De ahí que la Constitución del Canadá sea el Acta de la Norteamérica Británica proclamada por la Reina. *Ibid.*, pág. 62-63.

independencia, a partir de tres pilares¹⁰⁰:

1. Gobierno parlamentario fuerte (integración del Poder Ejecutivo y el legislativo), en donde se encuentran representados los puntos de vista del país;
2. Federalismo real y efectivo; y
3. Respeto a la diversidad cultural y social del naciente Estado.¹⁰¹ En este contexto, Canadá optó por el desarrollo de un sistema electoral uninominal basado en un sistema de partidos bien organizados y disciplinados.

Canadá representa un caso típico de cohabitación social, la cual se ha traducido en una estructura política particular y ha determinado la configuración del sistema de partidos. Desde finales del siglo XIX y hasta la fecha, puede considerarse al canadiense como un régimen donde, a pesar de las diferencias culturales y lingüísticas, coexisten dos partidos nacionales fuertes —con predominancia, durante largos periodos de tiempo, de uno sobre otro—, así como un partido más pequeño, también de carácter nacional.¹⁰² Esta situación fue la que determinó el panorama político local durante casi todo el siglo XX; sin embargo, y como producto de las

¹⁰⁰ Tres eran los grupos culturales que tenía Canadá a mediados del siglo XIX: las tribus aborígenes, la más grande de las cuáles era la Inuit; los descendientes de británicos; y los francófonos. Canadá, desde siempre, ha sido considerado como un país de inmigrantes. Conforme su economía crecía, también lo hacía el número de inmigrantes de Asia, el Caribe y Medio Oriente, por ejemplo.

¹⁰¹ Este último principio se mantuvo vigente desde la fundación del Dominio del Canadá; sin embargo, no se consolida sino hasta 1982 con la adición, al Acta de la Norte América Británica, una Declaración de Derechos y Principios del pueblo canadiense. Es decir, una carta de derechos civiles, sociales y políticos.

¹⁰² Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 238-242; Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987, págs. 166, 170-176. Los autores coinciden en que el sistema electoral canadiense promueve la formación de un sistema de partidos de 2.4.

elecciones de 1993, se transformó el sistema de partidos: el instituto político que en ese momento tenía el control del gobierno, el Conservador, casi desapareció del mapa electoral.¹⁰³ Se inaugura, a partir entonces, una nueva etapa donde se consolida la presencia de dos partidos regionales en el Parlamento federal: el Reformista, de corte liberal, y el Bloque Quebecuá, con tendencias de derecha.¹⁰⁴

Canadá, siguiendo la tradición británica, instituyó un esquema de gobierno parlamentario donde la jefatura de gobierno recae en el Primer Ministro —quien es el presidente del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes—, así como en aquellos legisladores que para tal efecto sean designados por el poder ejecutivo federal. La jefatura de Estado, por el contrario, sigue recayendo sobre el monarca inglés. El soberano, a su vez, se apoya en un funcionario por él designado para que funja como su representante en el territorio: el Gobernador.

En tanto colonia del Imperio Británico, las instituciones políticas y de gobierno canadienses se reducían a unas cuantas, destacando aquellas relacionadas con la recolección de impuestos y la defensa territorial. Por ello, durante los primeros años de independencia, el gobierno local puso especial énfasis en el rediseño de las agencias encargadas de los asuntos de tipo administrativo y financiero sin que ello implicase un rompimiento abrupto con su pasado al aprovechar las estructuras heredadas de la colonia.¹⁰⁵

¹⁰³ En las elecciones federales de 1988 el Partido Conservador obtuvo 169 asientos en el parlamento; en las elecciones de 1993, sólo 2 lugares en la Cámara Baja del Legislativo Federal. <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Canada/canada.html>.

¹⁰⁴ Brian Tanguay, "Canada's Political Parties in the 1990s: The Fraying of the Ties that Bind", en Harvey Lazar y Tom McIntosh, *How Canadians Connect. Canada: The State of the Federation 1998/99*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999, pp. 217-244.

¹⁰⁵ Donald J. Savoie, *Governing from the Centre. The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, pág. 20.

Emulando las instituciones del Reino Unido, se constituyó un órgano colegiado de decisión encargado de tomar las decisiones en el ámbito financiero: el Consejo del Tesoro. En él se concentraban todas las decisiones en torno al presupuesto y todas las cuestiones sobre los ingresos y gastos del gobierno central; sin embargo, la operación diaria de las instrucciones del Consejo recayeron en un Ministro-parlamentario, el de Finanzas.

La gran cantidad de atribuciones y funciones en la materia que le fueron atribuidas al Ministerio de Finanzas provocaron que el titular, de alguna manera, transitara de un “subordinado” en el Consejo del Tesoro, a un *primus inter pares*. De un lado, y hasta 1877, el Ministro tuvo la facultad, por un lado, de elaborar el presupuesto del Poder Ejecutivo, de asignar los fondos entre las distintas dependencias federales; y por el otro, de aprobar y revisar, *a posteriori*, las cuentas públicas del gobierno federal, según lo dispuesto por el Parlamento.¹⁰⁶ Tal cantidad de funciones obligó al funcionario a delegar las atribuciones de control en un subalterno y durante la última mitad de la década de 1870 la revisión del ejercicio presupuestal correspondía al Ministro suplente de Finanzas. En cualquier caso, se mantenía una contradicción de fondo: la misma institución se convertía en juez y parte del mismo proceso; es decir, la misma se encargada de evaluar su desempeño y funcionamiento.

En 1878, con la promulgación del Acta para la Provisión de una Mejor Auditoría de las Cuentas Públicas (*Act to Provide for the Better Auditing of the Public Accounts*, APBAPA), se reorganizaron y distribuyeron las funciones referentes al

¹⁰⁶ En el año de 1870 John Lagton fue nombrado, el mismo día, ministro suplente de finanzas, Secretario del Consejo del Tesoro. *Ibid.*, pág. 21.

presupuesto. Por un lado, el Ministro de Finanzas retuvo las funciones de elaboración y distribución de montos y recursos entre las dependencias federales; por otro, se creó la Oficina del Auditor General del Canadá (*Office of the Auditor General of Canada*, OAGC) asignándole el examen de los gastos realizados con recursos federales, la aprobación o rechazo de los comprobantes de gastos que realizaba el ejecutivo federal. Esta última dependía, orgánicamente, del Poder Legislativo y actuaba como agente de éste en la revisión sobre el uso de los recursos públicos autorizados por el Legislativo. El reporte buscaba que éste tomara las medidas correctivas que considerara pertinentes.

La mayor parte de los recursos asignados a la OAGC fueron destinados a las áreas encargadas de revisar los comprobantes de gastos del gobierno federal. En ese sentido, predominó en la Oficina del Auditor ejercicios de verificación contable sobre los estados de cuenta del gobierno federal.¹⁰⁷ Sin embargo, esta función fue trasladada en 1931 al ámbito ejecutivo como parte de los procesos de control interno; específicamente, al Contralor del Consejo del Tesoro. Este cambio, sin embargo, careció de sustento legal y no fue hasta 1951 cuando se formaliza mediante el Acta de Administración Financiera (*Financial Administration Act*, FAA).¹⁰⁸

La redistribución de funciones financieras y de control de los años treinta

¹⁰⁷ Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Ottawa, The Institute for Research on Public Policy, 1995, pág. 100. Esta función se facilitaba ya que el presupuesto federal canadiense se estructuraba como un Hasta esa fecha, el sistema presupuestario se estructuraba sobre un fondo único consolidado de ingreso, así como "un sistema centralizado de obligaciones de informes en relación a las sumas consignadas y distribuidas, [...] una contabilidad en base a caja y una postauditoría independiente."

¹⁰⁸ Este documento constituyó un verdadero avance en Canadá, pues clarificaba las funciones de gran parte de las estructuras burocráticas de la administración pública federal. Fue modificado en varias ocasiones, la más importante fue realizada durante los años 90 con objeto de normar el funcionamiento de las empresas públicas en materia financiera.

constituye el primer paso hacia la consolidación de la OAGC como órgano encargado de examinar la manera en que los recursos públicos se empleaban. Pero fue hasta los años setenta cuando surge un interés particular en actualizar el marco normativo de la Auditoría General adecuando su funcionamiento a las nuevas técnicas de evaluación y presupuestación¹⁰⁹ y explicitando su rol en el devenir político.

La labor de la Oficina, ya para mediados de los años setenta, no sólo se centraba en análisis financiero de la Cuenta Pública Anual que el primer ministro presenta al Parlamento. Su trabajo, a partir de aquella década, se centró en la elaboración de reportes cuyo objetivo era asistir a las legislaturas en el escrutinio de la actividad estatal, apoyándolas e involucrándolas en la selección de las alternativas de políticas públicas. En los informes no sólo se incluían evaluaciones financieras, sino análisis tipo costo-beneficio o costo-efectividad¹¹⁰ sobre las acciones gubernamentales, con lo cual se buscaba entender y cuantificar el impacto en la implementación de distintos programas públicos federales.¹¹¹ Esta situación, sin embargo, trajo consigo diversos enfrentamientos que involucraban directamente a la OAGC, el Parlamento y la burocracia federal, ya que las acciones de la Oficina fueron posicionándola más como un órgano que participaba y definía políticas

¹⁰⁹ Por programas (1975-1979); o sobre la planificación y *gerenciamiento* del gasto público (1979-1988) integrando las decisiones de política con el manejo del gasto. Humberto Petrei, *op. cit.*, pp. 62-67. Según este autor, la última fase corresponde a un proceso de descentralización del gasto, generación de sistemas de información, centralización de las decisiones del gasto público (de 1988- a la fecha).

¹¹⁰ El esquema de análisis costo-beneficio mide costos y beneficios en unidades pecuniarias y computa una ganancia o pérdida monetaria neta o un cociente entre costos y beneficios. El de costo-efectividad, el cual constituye una herramienta cuyo objetivo es establecer una comparación en términos de eficiencia entre las diversas formas de ejecución para el logro de objetivos comunes. David Weimer y Aidan Vining, *op. cit.*, capítulo 10.

¹¹¹ Cfr. Denis Desautels, "Future Challenges: Reflections After 10-years as Auditor General of Canada", en *International Journal of Government Auditing*, enero de 2001, págs. 1-2, 7.

públicas; y no como la institución encargada de la evaluación gubernamental.

Los choques del encargado de la Oficina, el Auditor General, con la burocracia nacional y algunos miembros de parlamento fueron creciendo en número e intensidad durante los años 70. De hecho, los informes elaborados por la OAGC sobre el desempeño de algunos programas gubernamentales llegaron a cuestionar severamente la selección de alternativas de políticas; pero sin que tuviese atribución para ello. Por esta razón en particular, se decide elaborar y posteriormente aprobar el Acta del Auditor General en 1977 (*Auditor General Act, AGA*): Ley que buscó precisar el ámbito de acción de la OAGC y sobre la cual se montó el sistema de control externo federal canadiense.

Referente jurídico del control externo y de la Oficina del Auditor General del Canadá (OAGC)

Son básicamente dos los documentos que regulan el funcionamiento y ámbito de acción de la OAGC: el Acta de Administración Financiera (FAA) y el Acta del Auditor General (AGA). Estas normas, a su vez, no han permanecido estáticas desde su aprobación —1951 y 1977, respectivamente—, ya que durante los años ochenta y noventa se promovieron numerosas modificaciones y adiciones a varios de sus artículos. Dichas reformas, en conjunto, se impulsaron con el ánimo de fortalecer el control externo; complementándolo y mejorándolo, poniendo a disposición de la OAGC distintas herramientas de análisis.

Aquellas tienen, como referente jurídico inmediato dos actas consideradas fundamentales en el sistema jurídico canadiense: el Acta Constitucional de 1867; y

el Acta Parlamentaria de Canadá. Estos dos son las que configuran y dar forma general al trabajo de la Oficina y del gobierno en general. En ellas, así, se establecen los principios básicos que guían el funcionamiento del control externo, así como el ejercicio del poder político.

Cabe mencionar que hasta 1977, año en que fue sancionada el AGA, la Oficina del Auditor General trabajó como resultado de un mandato del Parlamento y sin que hubiera ley alguna que regulara su marcha en forma puntual. La aprobación de leyes como el APBAPA llenaron algunos vacíos legales, es cierto; sin embargo, la regulación sobre el control externo siguió dispersa en todo el sistema legal canadiense. Con la aprobación del AGA, por primera vez en la historia de la fiscalización de aquel país, se marca cierto orden, se otorga coherencia y se especifican los ámbitos de competencia de la OAGC.

Baja dicha Ley, el Auditor General es nombrado por un periodo único de 10 años, a propuesta del Consejo de Gobierno —propiamente, por el Primer Ministro—, y con el consentimiento de ambas cámaras legislativas (Senado y Comunes).¹¹² A dicho funcionario corresponde el análisis “de las cuentas (*accounts*) del Canadá, incluyendo aquellas relacionadas con el Fondo de Ingresos Públicos Consolidados; [... asimismo] puede llevar a cabo aquellas revisiones e investigaciones que considere necesarias para informar, como lo fija”¹¹³ el AGA, la forma en que se han empleado y distribuido los recursos públicos.

El Auditor General tiene la capacidad de cuestionar todos y cada uno de los

¹¹² Existe un complejo proceso antes de realizar la propuesta. Se consulta a diversas instituciones públicas y privadas, Universidades, entre otros. Yvan Gaudette, “Desafíos y tendencias recientes de los órganos superiores de fiscalización en el mundo”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pág. 25.

¹¹³ *Auditor General Act*, 1976-77, c. 34, s. 5. (El acta dispone la forma en que debe citarse).

aspectos de las políticas públicas gubernamentales —y de algunos gobiernos locales, como los territorios de Northwest y Yukon—; pero está impedido para cuestionar las alternativas de política: “no puede realizar comentarios sobre las políticas elegidas, pero puede examinar la manera en que éstas han sido implementadas”.¹¹⁴

El AGA establece una clara distribución en cuanto a los tiempos de presentación, elaboración y examen de las cuentas públicas. Asimismo, a pesar de ser una institución dependiente orgánica y formalmente del Parlamento, la OAGC posee una gran autonomía funcional y de gestión en tanto que la ley le da acceso pleno a toda la información —incluso la financiera— de las agencias del Poder Ejecutivo y del Legislativo (puede, en ese sentido, auditar el funcionamiento de algunas actividades del Parlamento).¹¹⁵ Pero, “Como un subordinado del parlamento, el Auditor General está obligado a seguir las instrucciones de [la Cámara de los Comunes]. No obstante, aquel funcionario tiene la libertad de seleccionar los asuntos o temas sobre de los que se ocuparán las auditorías que realice; y también fijar cómo y cuándo reportará sobre dichos puntos”.¹¹⁶

La gran independencia de acción del Auditor General dependió, fundamentalmente, de la voluntad e interés del constituyente permanente por crear un órgano apolítico capaz de evaluar el funcionamiento del gobierno. De hecho, el Parlamento no fijó provisión alguna en la ley para que se someta la función de

¹¹⁴ Esta afirmación se sustenta en una la interpretación del *Auditor General Act*, 1976-77, c. 34, s. 10-12.

¹¹⁵ Office of the Auditor General of Canada, “Report of the Senate and House of Commons on Matters of Joint Interest”, Ottawa, OAG, 1992.

¹¹⁶ Office of the Auditor General of Canada, “Innovation and Risk Taking in the Federal Government: The Role and perspectives of the Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, 1998, pág. 22.

control a criterios políticos o partidistas. Al Auditor se le otorgó la facultad de analizar de desempeño (*comprehensive auditing*) de las agencias de inteligencia y la totalidad del sector público paraestatal.

Los resultados de las investigaciones emprendidas por la OAGC sólo tienen un carácter de recomendación. Las agencias señaladas en los informes, sin embargo, no tienen la obligación de implementar las modificaciones o sugerencias que aquella les haga. Asimismo, cuando se detectan irregularidades que implique o involucre a funcionarios públicos federales o locales —sea por negligencia o corrupción, por ejemplo—, la OAGC funciona únicamente como órgano acusador, dejando al Procurador la tarea de investigación y persecución. A pesar de carecer de facultades persecutorias, la Oficina tiene la capacidad para incidir, de forma indirecta, en la opinión pública mediante la publicación y difusión de sus reportes. La objetividad de la Oficina en la elaboración de sus informes la ha posicionado como un elemento de referencia obligada para evaluar el funcionamiento de las dependencias del Gobierno canadiense.

El AGA dispone, a su vez, que la Oficina se encargue de analizar el “Informe de la Cuenta Pública”, el cual debe ser presentado por el Ministro de Finanzas a más tardar el 31 de marzo de cada año. Una vez que el Parlamento recibe el documento, se procede a remitirlo, mediante su Comisión de Cuenta Pública, a la OAGC. Es decir, la Oficina nunca ha renunciado a la revisión financiera del gobierno; sin embargo, la Oficina ha concentrado sus esfuerzos en el análisis de las políticas públicas. Esto ocurre porque se han desarrollado sistemas que permiten elaborar una revisión puntual y rápida del estado financiero-contable del gobierno; y, además,

porque existen otras herramientas y métodos que hacen posible un examen más profundo de los programas públicos.

El AGA no se mantuvo estática. En 1995 se realizaron modificaciones al Acta del Auditor General en dos aspectos particulares para adaptar el funcionamiento de la Oficina a nuevos requerimientos: por un lado, se transformaron las formas y condiciones mediante los cuales la OAGC presentaría los resultados de análisis de la Cuenta Pública anual; y, por otro, se reorganizó la Oficina introduciendo elementos para llevar a cabo estudios de impacto ambiental.

Hasta antes de la reforma de 1995, el Auditor General tenía la obligación de presentar un solo informe, a más tardar el 31 de diciembre del año en que fueron presentados los resultados de la cuenta pública. Al reformarse la AGA, se da la oportunidad al Auditor de presentar hasta cuatro informes anuales en donde se analicen las acciones del gobierno. La primera vez que se realizó este ejercicio fue en 1996.¹¹⁷

Asimismo, las modificaciones introducidas en 1995, crearon de una nueva figura en la estructura de la OAGC: el Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.¹¹⁸ Desde finales de los años 80 y principios de los 90 fue creciendo en Canadá la preocupación por el impacto que las acciones y programas del gobierno tenían en el medio ambiente. En ese sentido, y como parte de las reformas al AGA,

¹¹⁷ Los informes, a partir de 1995, se manejan como capitulados consecutivos. Véase Office of the Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 1996. Los informes mantienen, desde los años 80, la misma estructura; sin embargo, sus contenidos han variado con el paso del tiempo. Antes, por ejemplo, existía una sección denominada "Organization and Programs of the Auditor General". En general, en esta sección se elaboraba un resumen de las acciones con que contaba la Oficina, la forma en que se administraban los recursos humanos y financieros. Con el paso del tiempo, esta sección desapareció con el ánimo de dejar este ejercicio al Consejo del Tesoro. *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 1985, cap. 15.

¹¹⁸ *Auditor General Act*, 1995, c. 43, s. 5, inciso 21.

a partir de 1996 los Ministerios deben elaborar un “Reporte sobre Desarrollo Sustentable”, en el cual se expliquen sobre las acciones que a su ámbito de competencia hayan realizado en la materia. Así, las “estrategias de desarrollo sustentable” —elaboradas por cada ministerio— deberán ser enviadas al Comisionado quien, a su vez, deberá revisarlas, emitir un dictamen al respecto y enviarlas al Parlamento para su discusión. Cabe mencionar que dichas estrategias deberán actualizarse cada tres años, previo análisis y aprobación del legislativo.

Bajo esta nueva organización, el Comisionado depende directamente del encargado de la OAGC; sin embargo, y al igual que éste, posee gran independencia, pero siempre sujeto al escrutinio del Auditor, como primera instancia, y al Parlamento, en un segundo momento. Así, todo asunto que involucre cuestiones de protección al ambiente que reciba el Auditor General serán atendidas por el Comisionado. A su vez, los informes que elabore dicho funcionario deberán tener, antes de presentarse al Legislativo, el visto bueno del Auditor.

La auditoría ambiental ha cobrado gran importancia en los últimos años y se ha convertido, para algunos, en un campo complementario —pero independiente— del llamado control externo. De hecho, las acciones emprendidas por cualquier parte del gobierno canadiense deben, de alguna manera, estar “reconciliadas con el crecimiento económico y el mejoramiento del medio ambiente”.¹¹⁹ Es decir, toda política pública debe tomar en cuenta los impactos y los costos, perjuicios y beneficios al ecosistema.

¹¹⁹ Richard Simeon, George Hoberg y Keith Banting, “Globalization, Fragmentation, and the Social Contract”, en Keith Banting, *et al.*, *op. cit.*, pág. 394. Los autores afirman que desde los años 70 hasta los noventa, existía, en la retórica y en la práctica una gran preocupación por el medio ambiente. Esta preocupación se consolida con la creación de este Comisionado.

Cabe mencionar que la manera en que la OAGC se ha transformado sustancialmente durante las últimas décadas por lo que respecta a los mecanismos, técnicas de evaluación y auditorías empleadas para analizar el funcionamiento del gobierno. Ha transitado de una mera revisión contable hacia esquemas basados en evaluaciones conocidas como “valor por dinero” (value for money).¹²⁰

Es importante precisar, por último, que el Auditor y la OAGC también están sujetos a escrutinio y tramos control por parte del Parlamento. El Acta del Auditor General, en este contexto, establece que el Consejo del Tesoro será el encargado de designar un despacho o a un grupo de auditores a los cuales se les encargará evaluar la administración de los recursos financieros y humanos del Auditor. El Secretario del Tesoro se encargará de recibir el informe y realizar las anotaciones que crea convenientes. Hecho esto, procede a enviarlo al Parlamento quien, a su vez, evalúa la información ahí contenida. De existir dudas o comentarios, la Cámara tiene la facultad de llamar a cuentas al Auditor. Si las explicaciones no satisfacen a los legisladores, se puede establecer un procedimiento de sanción o, si las faltas son graves, de remoción.

Recursos económicos y humanos de la OAGC

La Oficina ha logrado consolidar un *staff* sumamente calificado en el desarrollo de sistemas de evaluación gubernamental. Lejanos parecen aquellos días cuando no había una verdadera especialización de los recursos humanos a lo largo del

¹²⁰ “Value-for-money’ is an approach to auditing that examines management practices, controls and reporting systems. In addition to information in attest and compliance reports, legislators also need information on how well the government has implemented its policies and programs. Value-for-money audits, which are sometimes called performance audits, do not question the merits of government policies; rather they help legislators judge how well the policies and programs were implemented.” <http://www.oag-bvg.gc.ca/>

gobierno canadiense. Así, el desarrollo de nuevas técnicas de auditoría y la necesidad de tener personal capacitado en su desarrollo y aplicación, hizo que la OAGC implementara un programa de capacitación permanente, de profesionalización y educación continua a partir de finales de los años 70 y principios de los 80. Con proyectos de este tipo, la Oficina ha buscado mejorar insumos y productos mediante la atención hacia el recurso humano.

El creciente número de funciones asignadas a la OAGC durante la segunda mitad del siglo XX —así como el desarrollo de evaluaciones de programas públicos—, propició un incremento significativo de la plantilla de personal.¹²¹ Sin embargo, en respuesta a un déficit creciente —a finales de los setenta y principios de los ochenta—, el gobierno canadiense estableció medidas encaminadas a la reducción progresiva de personal. La Oficina, a este respecto, no fue la excepción. La OAGC se enfrentó al reto de reducir su plantilla y, al mismo tiempo, a fortalecer y consolidar los programas de profesionalización emprendidos en años precedentes. Desde entonces, la Oficina ha tratado de mantener un número constante de empleados; sin embargo, el personal, desde mediados de los años ochenta, se ha venido incrementando, aunque no de manera significativa.

Para finales de la década de los años 70, la OAGC tenía 552 empleados; en el año fiscal 1985, la cifra fue de 603¹²²; y para principios de los noventa, de 619.¹²³

¹²¹ Para finales de la década de los noventa, la plantilla de personal en los órganos superiores de fiscalización superior en algunos de países desarrollados con sistemas parlamentarios no superaba, en promedio, los 900 individuos. Winfried P.M. Beekmans, art. cit., pp. 11-12.

¹²² Anthony Wilson-Smith, "Sharpening the Axe", en *McLean's*, Toronto, 1994, vol. 107, núm. 49, pág. 40. Esta cifra contrasta, sin embargo, con lo ocurrido a principios de la década de los ochentas, cuando el Auditor en turno, Kenneth Dye, redujo el personal hasta 489 para agosto de 1981, aunque esta cifra se fue incrementando con el paso de los años. "Organization and Programs of the Auditor General of Canada", *1981 Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 1982, capítulo 16.

Durante los siguientes 5 años, el personal de la OAGC se mantuvo relativamente estable; sin embargo, y a pesar de la creación de la ya mencionada Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, el número total de los empleados de la Oficina del Auditor General se redujo, para el periodo 1996-1997, a 535.¹²⁴

Adicionalmente, desde finales la década de los ochenta, la Oficina ha puesto en marcha diversos mecanismos para promover, al interior de la organización, la igualdad de género y la diversificación del personal por lo que respecta a su formación académica.¹²⁵ Para 1990 todavía predominaban funcionarios con formación contable y económica —debido a la naturaleza y funciones de la agencia; sin embargo, para el año 2000 se puede observar mayor “pluralidad” en la educación de los empleados debido, en gran medida, a la diversificación de funciones de la OAGC producto de las reformas de 1995 al AGA. Asimismo, es de notar que para finales de la década de los noventa, alrededor del 80% del personal poseía títulos universitarios, lo que habla de un cambio generacional en la institución.

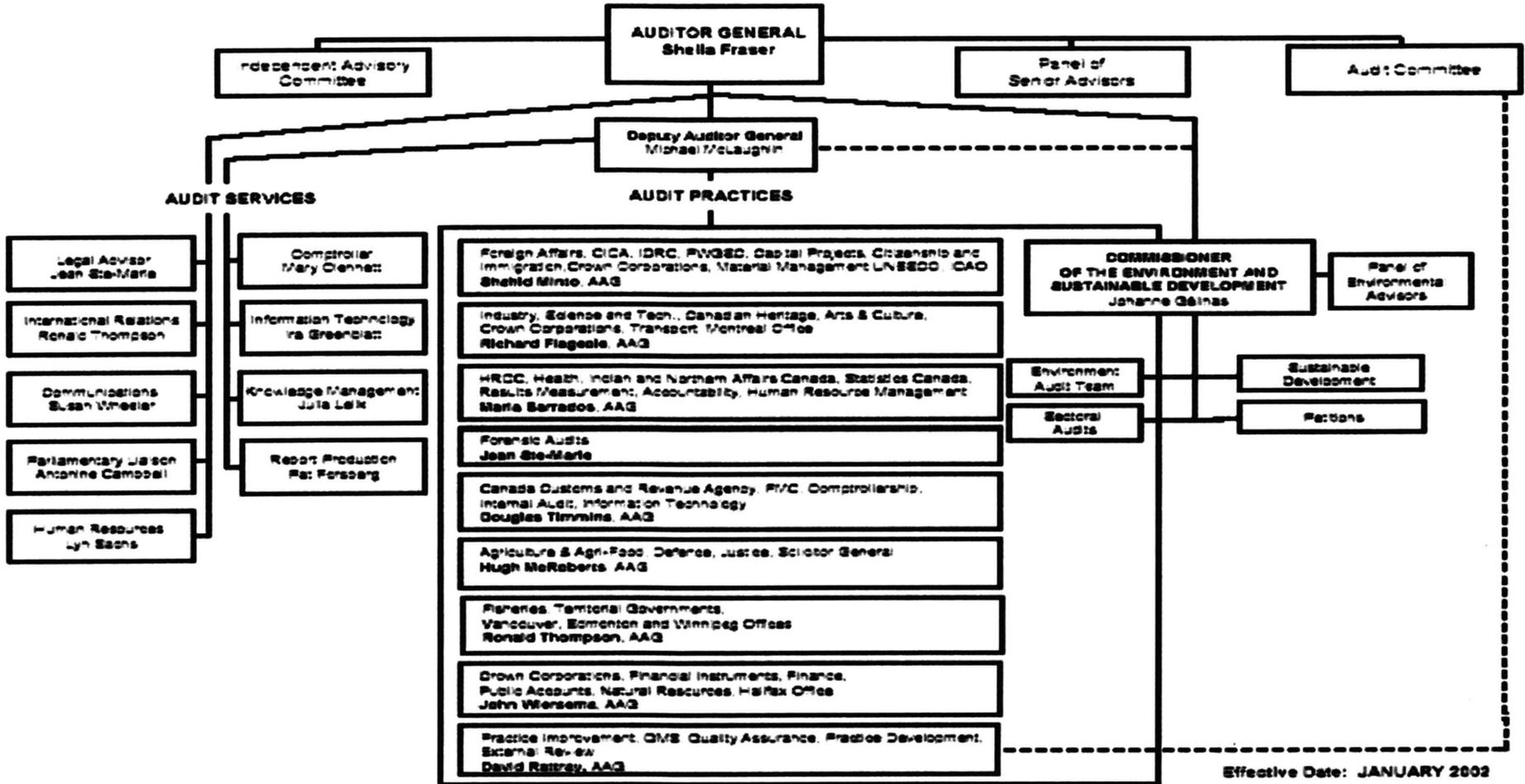
El cuadro 2.1 presenta la estructura actual de la OAGC. De esta lámina es posible apreciar la variedad de actividades que realiza la Oficina. Esta organización es producto del Acta de 1977 y de la reforma de mediados de los noventa que crea la Comisión de Medio Ambiente. Se advierte, entonces, que la institución realiza desde auditorías de tipo financiero, involucrando mecanismos de evaluación basados en la

¹²³ Los datos de principios y finales de los noventa fueron obtenidos de Office of the Auditor General of Canada, *1990 Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 1990, capítulo 31. Esto significa que durante la década de los noventa, el personal de la Oficina se ha incrementado a razón de 6.7 personas por año.

¹²⁴ Office of the Auditor General of Canada, “1996-97 Estimates”, en *Expenditure Plan of the Office of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 1996.

¹²⁵ Office of the Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 1985, capítulo 15. Asimismo, el contexto social canadiense, la OAG ha tenido que impulsar programas bilingües.

**Cuadro 2.1
Organización Interna de la OAGC**



Fuente: [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99menu3e.html/\\$file/orgchart_e.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99menu3e.html/$file/orgchart_e.pdf)

llamada auditoría comprensiva (*comprehensive evaluation*); hasta cuestiones forenses.

Es preciso anotar que el área de auditoría (*audit practices*) es la que concentra la mayor parte de los recursos económicos; pues es la que realiza las funciones sustantivas: para 1990 absorbía alrededor del 80% del presupuesto total de la Oficina. Sin embargo, con la creación de la Comisión de Medio Ambiente, aquella cifra se redujo a poco menos del 70%.¹²⁶

Cuadro 2.2
Órganos de control externo
Recursos presupuestarios en porcentajes del presupuesto total

Años	Canadá	Promedio*
88/89	0.048	0.0140
89/90	0.051	0.0350
90/91	0.052	0.0378
91/92	0.052	0.0425
92/93	0.049	0.0455
93/94	0.050	0.0410
94/95	0.049	0.0380
95/96	0.046	0.0403

Fuente: Humberto Petrei, *op.cit.*, pág. 221.

Nota: El autor no especifica si los cálculos se realizaron en términos reales o nominales.

* Se refiere al promedio, de cuatro países: Reino Unido, Australia, Suecia y España. Para el periodo 88/89 no se disponían de datos para Australia y Suecia; para el periodo 95/96, ocurre lo mismo para el Reino Unido y Suecia. Los promedios, en esos años, están condicionados por la ausencia de dichos datos.

A su vez, como porcentaje del presupuesto total del gobierno canadiense, los recursos económicos de la OAGC representan sólo el 0.049% en promedio para el

¹²⁶ Office of the Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 2000 (capítulo 1).

periodo 1988-1996 (cuadro 2.2). La cifra no es elevada en sí misma; sin embargo, si se compara con algunos países desarrollados, resulta que OAGC, dispone de muchos más recursos por individuo con relación a los recursos asignados. Estos datos proveen un parámetro de comparación sobre la gran capacidad en cuanto a recursos humanos y económicos a disposición de la Oficina.

“Ciclo del presupuesto”: su elaboración, ejecución y control externo

Las previsiones generales del presupuesto federal en Canadá —presentación, aprobación y control— estuvieron contenidas, hasta la década de los 50, en la ya citada Acta para la Provisión de una Mejor Auditoría de las Cuentas Públicas (APBAPA). Al igual que la GAO hasta 1977, los tiempos sobre el proceso presupuestario se rigieron por mandatos del Parlamento sin que hubiese una ley general al respecto. De ahí la importancia del Acta de Administración Financiera (FAA) de 1951, pues con ella se delimitan en conjunto las normas, tiempos y formas que adoptaría el ciclo del presupuestal canadiense. El cuadro 2.3 resume, en términos generales, los tiempos sobre la elaboración, presentación y discusión del presupuesto.

Es el Acta de 1867 —mediante la cual el Dominio del Canadá se independiza de la Gran Bretaña— establece, en su artículo 53, que corresponde a la Cámara de los Comunes la aprobación de cualquier tipo de gasto del Poder Ejecutivo¹²⁷ (hecho que lleva implícito un largo camino de negociación al interior del Legislativo y de éste con la burocracia federal). A diferencia de otros países, el Parlamento canadiense no

¹²⁷ British North America Act, 1867.

cuenta con un área especializada que le provea de información sobre las estimaciones de ingresos y egresos que presenta el Ministro de Finanzas en la forma de presupuesto anual. No obstante, las asignaciones de recursos son examinadas generalmente por las distintas comisiones del Legislativo con la información provista por la OAGC.

Cuadro 2.3
El ciclo presupuestal de Canadá

Mes previo al inicio del año fiscal	Fecha límite	Tareas o acciones
-15	Enero	El comité de prioridades y planeamiento del gabinete prepara el plan fiscal.
-14	Febrero-marzo	Los ministerios preparan los planes estratégicos y operacionales.
-12	Abril	El Consejo del Tesoro revisa los planes de los distintos ministerios.
-11	Mayo	El Comité de Políticas del gabinete revisa los planes estratégicos.
-10	Junio	El Consejo del Tesoro aprueba los planes operativos, y transmite sus mandatos a los departamentos.
-9	Julio	Cambios al plan fiscal por el comité de prioridades y planeamiento.
-8	Agosto-septiembre	Los departamentos preparan sus estimaciones respectivas de acuerdo con el plan fiscal operacional.
-6	Octubre-noviembre	El Consejo del Tesoro revisa las estimaciones. Se envía un informe de cumplimiento al Parlamento.
-4	Diciembre	El Comité de Revisión de Gastos (<i>Expenditure Review Committee</i> , ERC) y el comité de prioridades y planeamiento revisan y aprueban los gastos presupuestarios.
-2	Febrero	Se envían las estimaciones principales a la Cámara de los Comunes y comienza la consideración por los distintos comités y se vota sobre las propuestas. El Ministro de Finanzas presenta el presupuesto completo.
-1	31 de marzo	El Ministro de Finanzas debe entregar la Cuenta Pública anual correspondiente al ejercicio anterior. Los datos pueden actualizarse en forma previa.
Año t	1 de abril	Comienza el año fiscal.
	Abril-junio	Se discute y aprueba, en el parlamento, la ley de apropiaciones.
+8	31 de diciembre	Fecha límite para que la OAGC entregue el último Informe de Resultados de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

Fuente: Treasury Board of Canada (1997), cit. en Humberto Petrei, *op. cit.*, pág. 75.

El proceso de elaboración del presupuesto involucra a todo el Poder Ejecutivo; sin embargo, son tres actores que juegan un papel decisivo en este momento: el Ministerio de Finanzas, quien se encarga del manejo de los aspectos macroeconómicos así como de la relación de ingresos y gastos; el Consejo del Tesoro, el cual se encarga de la distribución y seguimiento del gasto; y el *Privy Council*, un órgano encargado de analizar las propuestas de las distintas agencias y de preparar reportes sobre las solicitudes de egresos.¹²⁸

El presupuesto es considerado como un fondo único consolidado, como se viene haciendo desde principios del Siglo XX. Su aprobación en el Parlamento, sin embargo, se realiza a través de varios comités, los cuales analizan la propuesta de distribución específica de los fondos. Los comités, a su vez, tienen la capacidad de condicionar su voto favorable a la implementación de las observaciones hechas por el Auditor General. Las propuestas hechas por los comités se envían al pleno del Parlamento y conforme se reciben se procede a integrarlas en un solo documento. Una vez finalizado este proceso, se discuten las reducciones y transferencias entre programas o dependencias para fijar las metas macroeconómicas, de déficit, entre otras cuestiones. El Presupuesto debe ser aprobado, como límite, el último día del mes de marzo; pues el año fiscal del gobierno canadiense comienza el 1º de abril (y finaliza el 31 de marzo del año siguiente).

El Auditor General tiene hasta el último día de diciembre del año en que se entrega la Cuenta Pública (marzo) para presentar los informes —hasta cuatro— donde evalúa las acciones emprendidas por el Gobierno Federal. Esos reportes

¹²⁸ Cfr. Humberto Petrei, *op. cit.*, pág. 68.

estructuran, en conjunto, el informe anual sobre el funcionamiento del gobierno durante un determinado periodo fiscal.

La OAGC tiene la oportunidad —amparada en la autonomía que le otorga la ley— de reportar sobre aquellos programas que considere de mayor relevancia, sobre los que sospeche existen problemas de implementación o despilfarro de recursos. De hecho, ha ocurrido que la OAGC no haya reportado sobre un programa en un año en específico¹²⁹; pero, sin duda, lo hará en los siguientes años ya que el AGA estipula que la Oficina tiene la obligación de revisar, por lo menos cada tres años, un mismo programa. Con este tipo de salvaguardas se garantiza, que todas las acciones del gobierno sean evaluadas y se restringe la discrecionalidad con que podría actuar el Auditor General y la Oficina.

No obstante, la presentación de los informes anuales implica una negociación previa con distintos actores. Las características propias de un gobierno por integración hacen posible que antes de enviar al Parlamento los informes, estos se presenten a los Ministros y encargados de las distintas agencias y empresas públicas. De haber diferencias en cuanto a lo apreciado por la OAGC y lo argumentado por los funcionarios del Poder Ejecutivo, se incorporan los comentarios de estos últimos al reporte final del OAGC y se procede a enviar el informe al Parlamento. A partir de ese momento, comienza un proceso de análisis por parte del Comité de Cuentas Públicas y los otros comités a los cuales involucra el análisis de los programas gubernamentales evaluados por la Oficina. La atención pública hacia estos informes varía según el énfasis que desee imprimirse el Auditor General en

¹²⁹ “Each report of the Auditor General [...] shall call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons...”. *Auditor General Act, 1977, numeral 7, inciso 2.*

curso así como de la posición del Ejecutivo respecto de los programas evaluados.¹³⁰

A partir de este momento, el Auditor General dejar de participar como actor central del proceso de control sobre las políticas gubernamentales. Comienza, entonces, un largo proceso de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Los encargados de las agencias son citados a comparecer al pleno del segundo o a sus órganos colegiados para conocer la opinión de los funcionarios sobre el informe presentado por la OAGC. El Parlamento, a su vez, puede convocar a las comparecencias al Auditor General y confrontar las pruebas y alegatos de uno y otro. Con ello, el Parlamento se crea una opinión propia y puede emitir recomendaciones. Puede, también, condicionar la aprobación de recursos en el siguiente ejercicio a la puesta en marcha de acciones encaminadas a solucionar los problemas detectados por la Oficina. Con estas acciones, se cierra, de alguna manera, un ciclo presupuestal: desarrollo, ejecución, control-evaluación.

En fecha reciente, ha surgido un gran debate, emprendido por el ex Auditor Denis Desautels (1991-2001), sobre la necesidad de establecer con claridad la función de fiscalización sobre las entidades públicas dependientes del gobierno federal que manejan recursos públicos. El AGA no establece ninguna provisión a este respecto y, en ese sentido, se ha dejado fuera del ámbito de control, por ejemplo, el Consejo de Inversiones del Plan de Pensiones de Canadá (*Canada Pension Plan Investment Board*) o los fondos provenientes del Acta del Seguro de Desempleo (*Employment*

¹³⁰ Gran atención mereció el informe presentado en 1994 sobre el uso de viáticos, aviones del gobierno y recursos humanos durante el gobierno de Brian Mulroney. El escándalo involucraba no sólo al ex Primer Ministro, sino a varios funcionarios de alto nivel. "A litany of mismanagement", en *McLean's*, vol. 107, núm. 5, junio 31 de 1994, pág. 17.

Insurance Act).¹³¹ El Parlamento, sin embargo, no se ha pronunciado a este respecto argumentando que son contadas las instituciones que caen en este supuesto. Pero esta situación, ha limitado, en algún sentido, el ámbito de acción de la OAGC y restringido la amplitud de mandato bajo el cual supuestamente está obligada a verificar el funcionamiento del aparato público.

Contexto político e interacción entre los actores involucrados en el control externo

La Oficina del Auditor General fue concebida como una entidad profesionalizada, autónoma y ajena al juego político en 1878 y hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, al comenzar la segunda mitad de éste, la Oficina fue acusada, tanto por liberales como por conservadores, por excederse en sus funciones y extralimitarse en sus funciones al cuestionar las alternativas de política elegidas por el Ejecutivo y sancionadas por el Legislativo. La respuesta del Parlamento a esta situación fue el AGA de 1977. Con dicha ley, se delimitaba el ámbito de acción del Auditor concediéndole la facultad exclusiva de evaluar las acciones del ejecutivo y el ejercicio del presupuesto público; otorgándole la capacidad para analizar las políticas, pero sin que ello implicase criticarlas como opción.¹³²

A pesar de la independencia que se le ha otorgado, la Oficina se mueve en un entorno político. Este hecho cobra relevancia en tanto que los vaivenes de la lucha por el poder pueden alterar el marco legal al que está sujeta la institución. En el cuadro 2.4 se presenta un resumen sobre la composición partidista de los gobiernos

¹³¹ *Reflections on a Decade of Serving Parliament. Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, febrero de 2001, párrafo 293; y "Matters of Special Importance", en *2001 Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 2001.

¹³² Aún hoy en día existen diversos grupos tanto en la Administración Pública canadiense, como en el Parlamento que han insistido que el Auditor General, *de facto*, ha expandido sus atribuciones como resultado de interpretaciones del Acta de 1977. Anthony Wilson-Smith, *art. cit.*, pág. 43.

ejecutivos canadienses durante las últimas dos décadas. Existe, como puede apreciarse, durante el siglo XX un claro predominio del Partido Liberal (PL), con breves periodos de gobiernos conservadores; sin embargo, el PL ha carecido tradicionalmente de una definición política clara, ya que ha oscilado intermitentemente entre la derecha y la izquierda. Durante los años 90, a pesar de tener raíces en el sindicalismo, el PL ha impulsado diversas reformas a la estructura del Poder Ejecutivo las cuales han buscado promover una “administración por resultados”. El gobierno canadiense, indistintamente del partido en el poder, ha sido vulnerable también a la realidad económica y a las demandas ciudadanas: ha tratado de responder a las presiones por mejorar la calidad de los servicios públicos, al tiempo que se reduce su capacidad fiscal.¹³³

A su vez, el nombramiento del Auditor, a pesar de las características de la institución, es una designación política. En este sentido, se ha mencionado que no obstante el riguroso proceso para elegir al Auditor General, el primer ministro en turno siempre buscará posicionar en la Oficina a aquella persona que más se acerque a su posición política.¹³⁴ No existe, sin embargo, evidencia empírica que sustente tal argumento. Esto se debe, fundamentalmente, a que una vez que el Auditor asume el cargo este se encuentra sujeto a la vigilancia constante del Parlamento; es decir, el funcionario tiene incentivos para cooperar no con el Ejecutivo sino con el Legislativo pues es a éste es a quien debe rendir cuentas.

¹³³ Cfr. Richard Simeon y Elaine Willis, “Democracy and Performance: Governance in Canada and the United States”, en Keith Banting (eds.), *op. cit.*, pp. 150-172.

¹³⁴ Cfr. Yvan Gaudette, art. cit., pág. 24. La selección del Auditor General se realiza entre finales de febrero y hasta los últimos días de mayo. La designación de Kenneth Dye en 1981 fue hecha por un primer ministro liberal, Pierre Trudeau; mientras que la de Denis Desautels, diez años después, corrió a cargo de un primer ministro conservador, Brian Mulroney.

Asimismo, los mecanismos para destituirlo, si bien complicados, no implican gran desgaste del Legislativo en comparación con el daño político que podría sufrir el Auditor General.

Cuadro 2.4
Gobiernos canadienses 1980-2000 vs. Nombramiento de Auditores Generales

	Votación (%)	Partido/ Primer Ministro	Auditor
Mayo 1979 – febrero 1980	40.1	Conservador Joe Clark	James J. Macdonell (retirado sep. 1980, sustituido por el entonces subauditor Michael H. Rayner)
Febrero 1980 – septiembre 1984	44.3	Liberal Pierre Elliot Trudeau	Kenneth Dye (abril 1981)
Septiembre 1984– noviembre 1984	50	Conservador Brian Mulroney	Kenneth Dye
Noviembre 1988 – junio 1993	42.9	Conservador Brian Mulroney	Denis Desautels (abril 1991)
Junio 1993 – noviembre 1993	-----	Conservador Kim Campbell	Denis Desautels
Noviembre 1993 – junio 1997	41.3	Liberal Jean Chretien	Denis Desautels
Junio 1997– noviembre 2000	38.5	Liberal Jean Chretien	Denis Desautels
Noviembre 2000 – a la fecha	40.8	Liberal Jean Chretien	Sheila Fraser (mayo 2001)

Fuente: "Elections Canada", *Political Database of the Americas, Canada: Electoral Results*. [Internet], varios años, Georgetown University y Organization of American States <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Canada/canada.html>; Office of the Auditor General of Canada, *Annual Reports*, Ottawa, OAGC, varios años.

En este contexto, es de suponerse, bajo la idea de la rendición de cuentas, que existe una estrecha vinculación y coordinación entre el Parlamento y la OAGC. Sin embargo, hasta mediados de la década de los noventa, "el Parlamento, simplemente, ha ignorado la cuestión sobre el estado del servicio público".¹³⁵ La

¹³⁵ Peter Aucoin, *op. cit.*, pág. 79.

mayoría de las agencias del legislativo, como la OAGC, había perdido vinculación real con éste; pero, en contraste, se fortalecieron los lazos del órgano del legislativo con las agencias de la administración pública. Esto, si bien puede parecer contradictorio por el hecho de haberse alejado del órgano regulador, produjo mejoras a las prácticas de gobierno y a la implementación de correcciones sugeridas por la OAGC. Cabe aclarar, en este sentido, que el Poder Ejecutivo puede solicitar que se revisen los comentarios que la OAGC presenta en sus informes (en la elaboración de los cuales, a su vez, también se toman en consideración las recomendaciones que al respecto hace el Parlamento). La Oficina, en su reporte de conclusiones y dada la gran libertad de decisión que la ley le otorga, tiene la independencia para tomarlas en cuenta o desestimarlas.¹³⁶

En ese sentido, uno de los grandes objetivos de Denis Desautels (Auditor General, 1991-2001) fue establecer, en primer lugar, una relación mucho más cercana con los comités parlamentarios; y, posteriormente, con los legisladores en lo individual. Esta posición encontró resistencias dentro del Parlamento, ya que el estudio de las recomendaciones del Auditor recaen en el Comité de Cuentas Públicas y es “éste [quien] pide al gobierno, en su informe a la Cámara, que tome acciones correctivas donde sea necesario y siga *sus* propias recomendaciones”.¹³⁷ No obstante, gran parte de la Administración Pública federal, ha tratado de seguir las recomendaciones de la OAGC; y, en numerosas ocasiones, ésta ha colaborado ya sea con agencias o empresas públicas en la corrección de los problemas detectados

¹³⁶ Yvan Gaudette, “Sesión de preguntas y respuestas: Desafíos y tendencias recientes de los órganos superiores de fiscalización en el mundo”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *op. cit.*, pág. 165.

¹³⁷ Yvan Gaudette, “Desafíos y tendencias...”, art. cit., *passim*. Las cursivas son mías.

por aquella.

Por último, es interesante anotar que tanto Kenneth Dye (Auditor General, 1981-1991) como Denis Desautels, antes de asumir el liderazgo de la OAGC, tenían como referente laboral inmediato el sector privado; algo que no ocurrió con la designación del último Auditor General, Sheila Fraser (Auditora General, 2001-a la fecha), pues ésta se venía desempeñando como Auditor Suplente desde 1991.¹³⁸ Para muchos, las experiencias previas de todos los Auditores en el sector privado han consolidado los mecanismos que se venían implementando desde finales de los setenta respecto de la evaluación de los programas gubernamentales, al considerar no sólo los aspectos financieros y de legalidad de las acciones del gobierno, sino sus impactos y beneficios en términos de costos. Hoy por hoy, las auditorías de desempeño se han erigido como la principal herramienta de examen; disminuyendo la importancia del análisis financiero.

ESTADOS UNIDOS

Sistema de gobierno y antecedentes sobre el control presupuestal

Existe abundante literatura que explica el desarrollo político-administrativo de los Estados Unidos desde finales del siglo XVIII y hasta nuestros días.¹³⁹ Sin embargo, es posible resumir tal desarrollo como la lucha entre los poderes Legislativo y Ejecutivo por reducirse, mutuamente, competencias. Como bien afirma el jurista

Manuel García Pelayo, en

¹³⁸ No obstante, también Sheila Fraser, antes de ser designada Auditor Suplente en 1990, tuvo una trayectoria importante en el sector privado.

¹³⁹ Para una revisión sobre la consolidación de ambas instituciones y su relación con la construcción de las instituciones federales, se sugiere recurrir a lo expuesto en el capítulo primero de la tesis. Específicamente, en las secciones donde se desarrolla el concepto de la división de poderes y el llamado "poder de la bolsa".

“las relaciones entre el Congreso y el Presidente, ha existido, ciertamente, un equilibrio en algunos momentos de la historia constitucional americana, pero más general ha sido el desequilibrio a favor de uno de los dos poderes, motivado tanto por situaciones objetivas como por las cualidades de habilidad y energía personal de los Presidentes, [pero] siempre está latente la oposición del Congreso, que puede hacerse eficaz frente a Presidentes poco enérgicos”.¹⁴⁰

El presupuesto se convirtió, con el fortalecimiento de la institución presidencial estadounidense a finales del siglo XIX, en uno de los puntos de mayor confrontación entre poderes y partidos políticos. Todos buscan imponer sus prioridades, objetivos intereses y una de las formas a las que se puede recurrir para hacerlo es la asignación de recursos a aquellos programas o agencias que representan los temas a los cuales deben su elección.

La primera parte de la historia independiente de los Estados Unidos transcurrió sin un referente legal consistente sobre las prácticas en torno al proceso presupuestario, existían reglas que determinaban la manera en que se utilizarían los recursos públicos federales; pero sin que fuesen del todo acatadas. En ese sentido, no fue sino hasta 1877 que se confeccionan las primeras reglas al respecto.

Durante todo el siglo XIX, ocurrió un pleno dominio del Poder Legislativo (Representantes y Senadores) sobre los otros dos poderes. A su vez, el control sobre el ejercicio del gasto estaba concentrado, fundamentalmente, en los Comités de Finanzas de ambas cámaras. Las agencias del gobierno, en este contexto, solicitaban y negociaban directamente con los comités del Congreso la dotación anual de recursos. El reducido tamaño del gobierno estadounidense en esa época

¹⁴⁰ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pág. 351, citado en Susana Pedroza, *op. cit.*, pág. 44.

facilitaba el desarrollo de prácticas como la indicada. De ahí que se pueda argüir que el Poder Ejecutivo federal, era manejado, en la práctica, por los diversos comités del Legislativo, pues ellos eran quienes determinaban la acción gubernamental. Esta situación, sin embargo, no implicaba, *per se*, una vigilancia estricta y consistente sobre el funcionamiento del aparato administrativo y sobre la ejecución de los programas públicos por parte del Congreso.¹⁴¹

En ese contexto —y ya desde finales del siglo XIX—, el Poder Legislativo determinó que toda asignación debía estar sustentada en una autorización expresa del Congreso.¹⁴² *The Committee of Ways and Means*, una especie de constituyente al interior de las cámaras, instituyó esta disposición en ausencia de leyes de carácter general que guiaran el proceso presupuestario con el objetivo de que todos los programas tuvieran soporte legal. Con esta acción, el Congreso sentó precedente, pues sobre este principio se edificó el futuro esquema de control sobre el ejercicio de los recursos públicos. No obstante, todavía para el último cuarto del siglo XIX, las asignaciones (*appropriations*) de recursos se hacían en función de las prioridades establecidas por los Comités parlamentarios y el Congreso en general; aunque siguiendo las instrucciones y recomendaciones del poderoso Comité de Apropiedades.

El esquema antes descrito comienza a transformarse por una acción del Ejecutivo

¹⁴¹ Roger Trask, *GAO's History, 1921-1991*, Washington, General Accounting Office's (GAO) History Program, 1991, pág. 10. El control interno, a su vez, se realizaba desde el Departamento del Tesoro mediante un número variable de auditores.

¹⁴² En general, la asignación de los recursos presupuestales se sustentaba en la siguiente frase: "Not appropriation shall be reported in such general appropriations bills, or be in order as an amendment thereto, for any expenditure not previously authorized by law". Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, *Evolution of the Budget Process*, s.p.i. [1993], pág. 2.

Federal: en 1878, con el ánimo de otorgar orden a las asignaciones presupuestales, el Departamento del Tesoro elabora y presenta al Legislativo Federal un documento único que contenía las solicitudes de recursos de todos los departamentos federales, el llamado Libro de Estimaciones (*Book of Estimates*), sin que esta situación representara —*de facto y de iure*— una obligación para el Presidente. Este hecho se volvió una constante en las siguientes décadas. El Departamento llevó a cabo este ejercicio con el propósito de establecer un control más preciso del gasto gubernamental a cada una de las agencias federales.

Los conflictos ante la ausencia de una regulación específica, no tardaron en surgir. El jefe del Ejecutivo, a pesar de los intentos recurrentes, no pudo ejecutar un control efectivo sobre las dependencias a su cargo, pues estas seguían negociando directamente con el Congreso la dotación de los recursos anuales. Como consecuencia, el gasto público continuó incrementándose, situación que llegó a constituir un factor de inestabilidad en las finanzas públicas federales. En este mismo tenor, el Presidente carecía de información confiable y sistematizada sobre el funcionamiento del aparato administrativo, pues tampoco existían sistemas de coordinación entre las unidades federales. Ello, por ejemplo, hacía imposible prever contingencias e incluso la formulación de políticas y programas públicos coherentes.

En suma, desde principios de la república independiente hasta los primeros años del siglo XX, la vigilancia del Poder Legislativo (*congressional oversight*) sobre las acciones del ejecutivo —particularmente en asuntos fiscales— era esporádica y

fragmentada.¹⁴³ Existía, además, un primigenio control externo, ejercido los diferentes Comités del Congreso en lo individual sobre las agencias federales.

Hasta antes de 1921, el esquema de control sobre las finanzas públicas del gobierno federal lo ejecutaba el Departamento del Tesoro y, específicamente, el llamado Contralor del Tesoro (*Comptroller of the Treasury*). A éste funcionario se le había otorgado, por ejemplo, la facultad de elaborar auditorías sobre las cuentas que presentaba el Presidente al Congreso; es decir, el ejercicio del control interno¹⁴⁴: la labor que realizaba el Contralor se puede entender más bajo el esquema de control intraorgánico, ya el Departamento del Tesoro se ha encontrado bajo la supervisión directa del Presidente, no del Legislativo Federal.

Referente jurídico del control externo y de Oficina General de Auditoría de Estados Unidos (GAO)

La Constitución de 1789 no establece, concretamente, disposición alguna sobre el tema del presupuesto; sin embargo, sí establece las atribuciones de los órganos del gobierno aunque en términos muy generales. Menciona, para los propósitos de este texto, que corresponde al Congreso la recolección de impuestos y derechos en todo el territorio de Estados Unidos.¹⁴⁵ Establece, de igual manera, aunque de manera muy ambigua las bases de la fiscalización superior, al fijar que el Presidente debe, de tiempo en tiempo, entregar al Poder Legislativo información sobre el estado de la

¹⁴³ Harvey C. Mansfield, "Accountability and Congressional Oversight", en Bruce L. Smith y James D. Carroll (eds.), *Improving the Accountability and Performance of Government*, Washington, The Brookings Institution, 1982, pág. 63.

¹⁴⁴ Aaron Wildavsky, *The New Politics of Budgetary Process*, New York, Harper-Collins Publishers, 1992, pág. 65.

¹⁴⁵ Constitución de los Estados Unidos de América, Washington, House of Representatives, 2001, art. 1, sección 8.

Unión y recomendar aquellas medidas que considere necesarias.¹⁴⁶ Este último supuesto ha derivado en dos acciones: por un lado, el “Mensaje sobre el Estado de la Unión”; por otro, la entrega de un informe de resultados sobre el estado financiero del gobierno. Las regulaciones sobre estos aspectos están contenidas en leyes secundarias; leyes que, a semejanza de Canadá, tardaron más de un siglo en diseñarse y aplicarse.

Ante la vaguedad legal del sistema financiero del gobierno estadounidense, el Presidente republicano William H. Taft creó, en 1910, la Comisión sobre Economía y Eficiencia (*Comisión on Economy and Efficiency*), la cual planteó diversas reformas a las estructuras del Poder Ejecutivo y del Legislativo para mejorar el esquema de interacción en materia presupuestal, entre otras tantas cuestiones. Sus propuestas, sin embargo, no se pusieron en práctica inmediatamente. Tuvieron que pasar algunos años para que los planteamientos de aquella Comisión fueran retomadas por los partidos Republicano y Demócrata en las plataformas políticas respectivas para las elecciones de 1918.

Como resultado de esta preocupación, el Poder Legislativo elaboró un conjunto de leyes cuyo objetivo era llenar los vacíos legales del proceso presupuestario y reglamentar aspectos medulares de la interacción entre poderes sobre los diversos aspectos de la aprobación, ejecución y control de los gastos gubernamentales.

El proyecto sugería la creación de una Oficina dependiente del Congreso encargada de vigilar el funcionamiento del Gobierno Federal en el ámbito financiero nombrado a propuesta del jefe del Ejecutivo. El proyecto del ley tuvo el visto bueno

¹⁴⁶ Constitución de los Estados Unidos de América, art. 2, sección 3.

de ambas cámaras legislativas; sin embargo, fue vetada por el presidente Woodrow Wilson en 1920. El Presidente Wilson creía que la capacidad de proponer al Contralor General, también implicaba, aunque indirectamente, autoridad para removerlo.¹⁴⁷ Con esta modificación, la ley fue aprobada por el Legislativo y firmada por el presidente Warren Harding en 1921 bajo el título de Acta de Presupuesto y Contabilidad (*Budget and Accounting Act, BAA*).

Esta ley establece las bases generales del sistema presupuestario de Estados Unidos. Por primera vez en la historia de los Estados Unidos, las reglas generales del presupuesto se encuentran condensadas en un mismo "código", el cual establece las atribuciones de la Oficina General de Auditoría (*General Accounting Office, GAO*), el órgano encargado del control externo en el ámbito federal.

A pesar de que la BAA buscó definir las competencias del Congreso y el Presidente sobre la elaboración, presentación, aprobación y control posterior del presupuesto, no resolvió todos los problemas que este complejo proceso había suscitado. Por esta razón, se buscó en leyes posteriores resolver algunos vacíos legales.¹⁴⁸ Así, la estructura de decisiones y organización interna del Congreso federal en torno al presupuesto estuvieron sujetas a lo dispuesto por otros tantos

¹⁴⁷ Roger Trask, *op. cit.*, pág. 11. La propuesta inicial sólo incluía la posibilidad de que el Jefe del Ejecutivo propusiera a una persona para dirigir la Oficina; pero sería el Congreso quien le daría o no su visto bueno y sería únicamente el Legislativo Federal el que tendría la capacidad para retirarlo del encargo.

¹⁴⁸ Entre otras, podemos mencionar el Acta de reorganización legislativa de 1946 (*Legislative Reorganization Act*); el Acta de reorganización legislativa de 1967 (*Legislative Reorganization Act*); de reorganización legislativa de 1970 (*Legislative Reorganization Act*); de presupuesto y control de confiscaciones de 1974 (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*); del presupuesto balanceado y control deficitario de emergencia de 1985 (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985* ó *Gramm-Rudman-Hollings Act*); de ratificación del presupuesto balanceado y control deficitario de emergencia de 1987 (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987* ó *Gramm-Rudman-Hollings Act*); de ejecución presupuestal de 1990 (*Budget Enforcement Act of 1990*). Cfr. Robert Keith, "A Brief Introduction to the Federal Budget Process" en Allen Schick, Robert Keith y Edward Davis, *Manual on the Federal Budget Process*, Congressional Research Services, Washington, 1991.

ordenamientos, como las actas de reorganización administrativa del Congreso (1946, 1967, 1970 y 1972). Sin embargo, es el Acta de Presupuesto de 1972 (*Congressional Budget Act*) la que ha completado la regulación sobre el tema. Dicha acta crea un comité legislativo, el del presupuesto, que se encargará de centralizar la información provista por el ejecutivo y asegurar, al mismo tiempo, la participación de los otros comités del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas que correspondan a su competencia.

El contexto político-económico ha determinado algunos otros aspectos en la conformación del proceso presupuesto. Pero también situaciones exógenas, como la crisis fiscal del estado han tenido repercusiones importantes. Así, desde finales de la década de los ochenta se le otorgó especial importancia al déficit presupuestal. Las cuestiones de presupuesto equilibrado y déficit fiscal se determinan en función de lo establecido en el Acta de presupuesto balanceado (*Balance Budget Act*) de 1987 e influyen decisivamente en la configuración anual de los egresos e ingresos del gobierno federal.

En síntesis, el proceso presupuestario de los Estados Unidos no se estructura sobre una ley particular; por el contrario, el proceso presupuestario vigente está basado en una compleja red de normas y procedimientos legales.¹⁴⁹ La interacción de tantas reglas ha provocado que “muy pocas personas puedan entenderlo”. De hecho, “El proceso presupuestario debiera permitir al ciudadano común discernir sobre la responsabilidad de los involucrados en aquél”¹⁵⁰; sin embargo, pareciera

¹⁴⁹ Bruce L. Smith, “Major trends in American Public Administration, 1940-1980”, en Bruce L. Smith y James D. Carroll (eds.), *op. cit.*, pág. 9. “*The budget process currently in place has become a complex web of rules and enforcement procedures*”.

¹⁵⁰ Harvey C. Mansfield, *art. cit.*, pág. 12.

que el Legislativo federal prefiere mantener la ambigüedad y complejidad legal de este aspecto.

La presión por resolver estos problemas se ha incrementado en los últimos años. Sin embargo, no existen los acuerdos políticos que hagan posible un análisis serio y completo sobre la estructuración del presupuesto; en particular, sobre el proceso de elaboración, aprobación y ejecución.

Ahora bien, por lo que respecta al control externo, el Acta de Presupuesto y Contabilidad (BAA) de 1921 creó una nueva estructura dentro del Poder Legislativo que absorbe las facultades de control y fiscalización sobre los recursos públicos que manejaba el Contralor del Tesoro. La Oficina General de Auditoría (General Accounting Office) surge como una institución encargada de evaluar las acciones del gobierno, bajo la supervisión del Legislativo Federal, es su perro guardián (*watchdog*). A pesar de esa dependencia formal, la GAO se concibe como “un instrumento del *Gobierno de los Estados Unidos* independiente de las agencias administrativas”¹⁵¹ al frente del cual se encuentra el Contralor General de los Estados Unidos (*Comptroller General of the United States*).

La BAA establece, sobre esto, que:

“Cada agencia debe entregar al Contralor General la información que éste requiere sobre las tareas, poderes, actividades, organización y transacciones financieras de la agencia. El Contralor general puede inspeccionar los documentos de la agencia para obtener aquella información que requiere”.¹⁵²

¹⁵¹ *Budget and Accounting Act*, sección 702, inciso A; *General Accounting Office Act of 1979*. Las cursivas son mías.

¹⁵² “Each agency shall give the Comptroller General information the Comptroller General requires about the duties, powers, activities, organization, and financial transactions of the agency. The Comptroller General may inspect an agency record to get the information” *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*, sección 716, inciso A.

Este funcionario se elige a propuesta de una comisión del Legislativo para un periodo de 15 años y sin posibilidad de reelección.¹⁵³ Al quedar vacante el cargo de Contralor General, el Congreso forma una comisión que estará integrada por: el presidente de la cámara baja, el presidente *pro tempore* del Senado, los líderes republicanos y demócratas de ambas cámaras; los encargados de la Comisión de Asuntos Gubernamentales del Senado y de Operaciones del Gobierno de la de los Representantes, así como los representantes de la primera minoría en ambos órganos legislativos. Este cuerpo sugiere una terna al Ejecutivo Federal y éste selecciona a uno de ellos y sujeta el nombramiento a la aprobación al Senado. Siguiendo el procedimiento antes descrito, también se nombra a un subcontralor general (*Deputy Comptroller General*).¹⁵⁴ Para que ambos funcionarios sean removidos de sus cargos se necesita que ambas cámaras elaboren una resolución conjunta la cual deberá ser firmada por el Presidente.¹⁵⁵ El Contralor General, con la salvedad del subcontralor, tiene la capacidad de designar a los demás miembros de su equipo de trabajo; sin embargo, la organización interna de la Oficina es facultad del Legislativo; pero, a la fecha, ninguna petición a este respecto le ha sido negada al encargado de la institución. El Contralor puede realizar propuestas y llevarlas a la práctica siempre y cuando lleven el visto bueno de las ambas Cámaras.

¹⁵³ *Budget and Accounting Act of 1921*, sección 703. De igual forma, la misma ley prevé que si un Contralor General llegara a cumplir 70 años en el puesto. Asimismo, existen otro tipo de mecanismos para remover del cargo al Contralor: ineficiencia, juicio político (impeachment), negligencia, ineficiencia (inciso E de la misma sección).

¹⁵⁴ La diferencia estriba, fundamentalmente, en que de haber un Contralor General, éste participará como parte del colegiado que enviará la propuesta al presidente. Código de los Estados Unidos, título 31, subtítulo 1, capítulo 7, subcap. 1, sección 703.

¹⁵⁵ Howard Shuman, *Politics and the Budget. The Struggle Between the President and the Congress*, New Jersey, Prentice Hall, 1992, pág. 27. Esta introducción se realizó luego de que el presidente Woodrow Wilson, como ya antes se mencionó, vetara la propuesta inicial. *Vid. infra* 48.

Con la BAA de 1921, la GAO hereda un cúmulo de facultades de control que el Contralor del Tesoro ejercía sobre el aparato administrativo del gobierno federal: la capacidad de evaluar el funcionamiento de los sistemas financieros de las agencias gubernamentales; “la interpretación de las leyes sobre egresos, la aprobación de las cuentas, con el poder de rechazarlas; y la capacidad de investigar y resolver sobre la validez de las reclamaciones presentadas por los administrados ante el gobierno en las materias de su competencia”.¹⁵⁶ Es decir, la GAO adquirió la capacidad de realizar auditorías de legalidad y financieras, la facultad de juzgar si el aparato administrativo no se excedía en sus funciones. Con el paso del tiempo, se le han agregado otras actividades: unas apegadas al marco normativo; otras, producto del diseño constitucional de Estados Unidos, tal y como se verá más adelante.

La GAO ha logrado posicionarse, durante últimas décadas, como una institución confiable en función de sus productos y de los informes que publica. A ello hay que agregar el liderazgo asumido por los Contralores Generales de la GAO, 8 a la fecha.¹⁵⁷ Ellos han logrado, con gran éxito, ubicar a la GAO como un actor fundamental en el proceso presupuestario; como parte fundamental de la evaluación del accionar gubernamental.¹⁵⁸ La Oficina ha construido una reputación basada en

¹⁵⁶ José Luis Vázquez Alfaro, *op. cit.*, pág. 282. Esta es la modificación que se introdujo a la propuesta original de 1921, por presión del entonces presidente Woodrow Wilson. El argumento era que tanto Ejecutivo como Legislativo debían compartir la responsabilidad en la designación y en la remoción del Contralor General, tal y como ocurre hoy.

¹⁵⁷ John R. McCarl (1921-1936); Alfred Brown (1939-1940); Linsay C. Warren (1940-1954); Joseph Campbell (1954-1965); Elmer B. Staats (1966-1981); Charles A. Bowsher (1981-1996); David M. Walker (1998-a la fecha). Cabe mencionar que hubo algunos interinatos de larga duración, como el de Richard Nash Elliot, (1936-1939 y 1940).

¹⁵⁸ John R. McCarl, primer Contralor General, confrontó en diversos temas al procurador general, llegando a establecer opiniones e interpretaciones sobre la legalidad y competencia sobre diversos programas gubernamentales.

su autonomía y en la calidad de los productos que somete a consideración del Congreso.

La GAO, a su vez, ha pasado por distintas etapas; las cuales corresponden al tipo y alcance de las herramientas utilizadas para evaluar el funcionamiento del gobierno. Su historia, de hecho, puede dividirse en cuatro grandes periodos.

El primero va de 1921 hasta la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.¹⁵⁹ Se entiende como un periodo de consolidación donde predomina la revisión de tipo contable y de legalidad. Para este momento, el crecimiento del Estado Benefactor y la economía de guerra provocaron la acumulación progresiva de un gran número de comprobantes de gasto sin auditar. “El sistema entró en crisis y fue necesario diseñar un nuevo sistema de administración y auditoría financiera”.¹⁶⁰ Fue necesario replantear el funcionamiento de la organización y, en este contexto, se fijó transitar hacia otros sistemas de revisión y control. La simple revisión contable de los gastos gubernamentales se convirtió en tarea complementaria a otras prácticas.

La segunda etapa va de finales de la Segunda Guerra y hasta 1981. Durante esta fase, la GAO tuvo una función de tipo prescriptiva, pues ella determinaba los principios bajo los cuáles se organizaría la contabilidad de las agencias del Poder Ejecutivo; y, paralelamente, vigilaba que éste cumpliera con tales lineamientos. En estos años se van transformando, de igual forma, los mecanismos bajo los cuales se evalúa el funcionamiento del gobierno federal. Las auditorías de tipo financiero dejan de ser una prioridad, pues en esos años se desarrollan nuevas técnicas que suministran insumos más útiles para explicar el accionar del ámbito ejecutivo del

¹⁵⁹ <http://www.gao.gov/history.html>

¹⁶⁰ Humberto Petrei, *op. cit.*, pág. 45. Para 1945, faltaba auditar gastos que constituían alrededor de 35 millones de comprobantes. <http://www.gao.gov/>

gobierno, sobre los alcances y problemas de los diversos programas y políticas públicas. El tránsito hacia modelos distintos al contable no fue sencillo.

En otro ámbito, normas como el Acta de Reorganización administrativa de 1946 regulan también otros aspectos del funcionamiento de la GAO. Dicha ley estipula, entre otras cuestiones, que la GAO debe reunir y transmitir al Congreso la información que permita establecer una vigilancia rigurosa de la manera en que son utilizados los fondos públicos. Sobre este aspecto es necesario recuperar la discusión sobre la influencia de la dinámica política estadounidense en la operación de la Oficina. Su estrecha relación con el Poder Legislativo, como cuerpo, y con legisladores en lo individual ha provocado que paulatinamente la GAO se desvíe del camino trazado por la BAA sobre la revisión de las cuentas públicas. Esto, por que de alguna manera la institución se ha convertido en un cuerpo de asesoría (*staff*) sobre las políticas relacionadas con cuestiones financieras y económicas.

El tercer periodo (1966-1981) se caracteriza por un cambio en la visión, funcionamiento y acciones de la GAO. En términos de Harvey Mansfield, es en este periodo que “la GAO se presenta como el caso más dramático de metamorfosis institucional y prueba las potencialidades de la supervisión del Poder Legislativo de manera importante”.¹⁶¹ En esos años se promovió un giro definitivo en la actividad realizada por la GAO pues el Congreso involucra de lleno a la institución en la evaluación de políticas públicas de todo tipo (energía, medio ambiente, protección al consumo). Mediante esquemas de tipo costo-beneficio, y bajo el cobijo de el Acta de Presupuesto y Control de Custodia (*Congressional Budget and Impoundment*

¹⁶¹ Harvey Mansfield, art. cit., pág. 65.

Control Act, CBICA), se revisaban no sólo los aspectos financieros de los programas públicos, sino también, su calidad y desempeño.

Para mediados de los setenta, los informes de la GAO comenzaron a tener una gran difusión dentro del Congreso y al interior del Poder Ejecutivo y, con el tiempo, constituyeron la base sobre la que giraba la discusión y evaluación —en los diversos comités y subcomités— de los programas gubernamentales.¹⁶² Con acciones como estas, la Oficina logró consolidarse como un actor central de la dinámica política y de la toma de decisiones debido al peso que tenían sus recomendaciones.

La cuarta y última etapa comienza en 1981. Es el periodo de consolidación del trabajo realizado por la GAO durante la década de los años 60 y 70. De este periodo destaca la creación del centro de entrenamiento del personal y el área dentro de la Oficina encargada de llevar a cabo las auditorías. También se llevó a cabo una reestructuración interna con el objetivo de hacer frente a las transformaciones que el presidente Ronald Reagan, con el apoyo del Senado, hacía en la organización administración pública federal estadounidense creándose nuevas divisiones. Especial atención merece, en este sentido, el establecimiento de un cuerpo de asesores en materia económica que ayudasen al Contralor General en la revisión de las perspectivas macroeconómicas que, por mandato, la GAO debía elaborar para integrarlas en la revisión que el Congreso hace del presupuesto elaborado por el Ejecutivo Federal.¹⁶³ Esta situación obedeció, fundamentalmente, a las modificaciones legales impulsadas por los congresistas demócratas, quienes veían

¹⁶² Howard Shuman, *op. cit.*, pág. 76 y 83.

¹⁶³ El Ejecutivo cumple anualmente con el envío al Congreso de una síntesis sobre las finanzas públicas del gobierno federal. *Budget and Accounting Act*, *passim*.

en la GAO un importante aliado en la revisión de los proyectos de presupuesto. Asimismo, como parte de las reformas emprendidas en este último periodo se buscó promover, aún más, la evaluación de la totalidad de las políticas y programas del Poder Ejecutivo.

Asimismo, cabe mencionar que la GAO fue capaz de hacer frente a los cambios provenientes del exterior debido, principalmente, a que la BAA otorga al Contralor plena capacidad para realizar los ajustes administrativos internos que creyera convenientes.¹⁶⁴ Esto le permitió adaptarse con gran rapidez al las transformaciones externas y, con ello, continuar con su labor de evaluación.

Es preciso anotar que, al igual que en el caso canadiense, el liderazgo de los Contralores Generales para modernizar a la GAO constituye un aspecto decisivo en diversos ámbitos. La consolidación y posicionamiento de la GAO como un referente confiable que explique el funcionamiento gubernamental y el protagonismo de la institución, en sentido positivo, dentro de la escena política estadounidense se deben al impulso de los Contralores.

A su vez, la modernización y adecuación de las estructuras y actualización de los métodos empleados para llevar a cabo la evaluación de los programas y políticas públicas también puede explicarse en función de la experiencia previa o *background* de los Contralores. Tanto Roberto Bowsher como David Walker —las últimas dos personas en ocupar el cargo—, a diferencia de los primeros seis Contralores Generales, tienen amplia experiencia en consultorías dedicadas, entre otras

¹⁶⁴ En el cuadro 2.6 es posible observar la estructura partidista del Gobierno de los Estados Unidos. Entendido por gobierno, el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

cuestiones, a la contabilidad.¹⁶⁵ De hecho, se ha argumentado que este factor ha sido decisivo por lo que respecta a la aplicación al ámbito público de sistemas de evaluación importados del sector privado.

El último periodo en la historia de la Oficina (1981 a la fecha), se ha caracterizado por involucrarla de lleno en la formulación de alternativas de política. En este sentido y en función de las recomendaciones hechas por la GAO, la Administración Pública Federal estadounidense ha modificado, en numerosas ocasiones, sus programas sociales y de asistencia.¹⁶⁶ Igual ha ocurrido con el Servicio Civil de Carrera federal, por lo que respecta a los sistemas de reclutamiento.¹⁶⁷

Hoy por hoy, la gran cantidad de análisis elaborados por la GAO ha presionado para generar mecanismos —dentro del Legislativo y el Ejecutivo Federales— para dar seguimiento a las recomendaciones por ella emitidas. Incluso la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget, OMB) debe informar periódicamente a la GAO del estado que guardan las sugerencias de ésta y así “apreciar las posibilidades y limitaciones que en distintas situaciones genera un Estado vasto, complejo, moderno y con formidables recursos informáticos”.¹⁶⁸

Recursos económicos y humanos de la GAO

La información sobre los recursos económicos y humanos de los que ha dispuesto la GAO es restringida y no está del todo disponible al público en general. Hecho que

¹⁶⁵ Ver infra 157. Tanto Charles Bowsher como David Walker, antes de ser designados Contralores Generales, ocuparon puestos ejecutivos de alto nivel para la firma Arthur Andersen de contadores.

¹⁶⁶ Políticas sociales de asistencia con un gran impacto político-electoral, como los el Medicare o el Medicaid.

¹⁶⁷ Charles Bowsher, *Comptroller General's Annual Report 1991*, Washington, GAO, 1991.

¹⁶⁸ Humberto Petrei, *op. cit.*, pág. 25.

con la promoción que dicha institución hace para transparentar el accionar del gobierno, parece contradictorio. A pesar de ello, es posible localizar información al respecto la cual nos permite tener una idea de la evolución de ambos tipos de recursos. En este sentido, la institución afirma que para 1921, fecha en que inicia funciones, la GAO contaba con alrededor de 1,700 empleados. La mayoría de los cuales, por las características propias del trabajo que en ese tiempo se realizaba, tenían una formación de tipo contable.

Las características y antecedentes académicos del personal no variaron sustancialmente en los siguientes 30 años: seguían predominando especialistas en la elaboración y aplicación de auditorías contables y de legalidad. Asimismo, el surgimiento y consolidación del Estado Benefactor trajo consigo un crecimiento del aparato público en proporción al número de actividades ahora asignadas al gobierno. La GAO buscó hacer frente a este hecho contratando más personal, ya que debía supervisar un mayor número de acciones y programas de gobierno. En este sentido la fuerza de trabajo para 1940 la constituían alrededor de 5,000 empleados; es decir, en tres décadas el personal se incrementó en alrededor del 190%. Este crecimiento es relativamente menor al que ocurrió en los siguientes 5 años: la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un nuevo aumento en la plantilla de personal. En 1945, según datos de la Oficina, había alrededor de 14,000 empleados.¹⁶⁹ Concluido el periodo bélico, el sistema entró en crisis. El mecanismo de revisión que predominaba era el financiero-contable. En ese sentido, durante los

¹⁶⁹ <http://www.gao.gov/history.html>; Roger Trask, *op. cit.*, pág. 72.

años de guerra se acumuló una gran cantidad de información —cheques y pagarés básicamente— que no había sido auditada.

La reorganización de la GAO y los mecanismos que ésta aplicaba en la evaluación gubernamental también incidió en la reducción de empleados. Entre 1945 y 1950 se puso en marcha un ambicioso proyecto que buscaba, por un lado, reducir drásticamente el personal de confianza y de base; y, por otro lado, diversificar la formación de los funcionarios de la Oficina. La utilización de nuevos enfoques de evaluación que la GAO inició a finales de los años cuarenta, promovían la disminución del personal encargado de la evaluación. El resultado es contundente: en 1951 había poco menos de 7,000 empleados en la GAO; para 1965, 4,278.

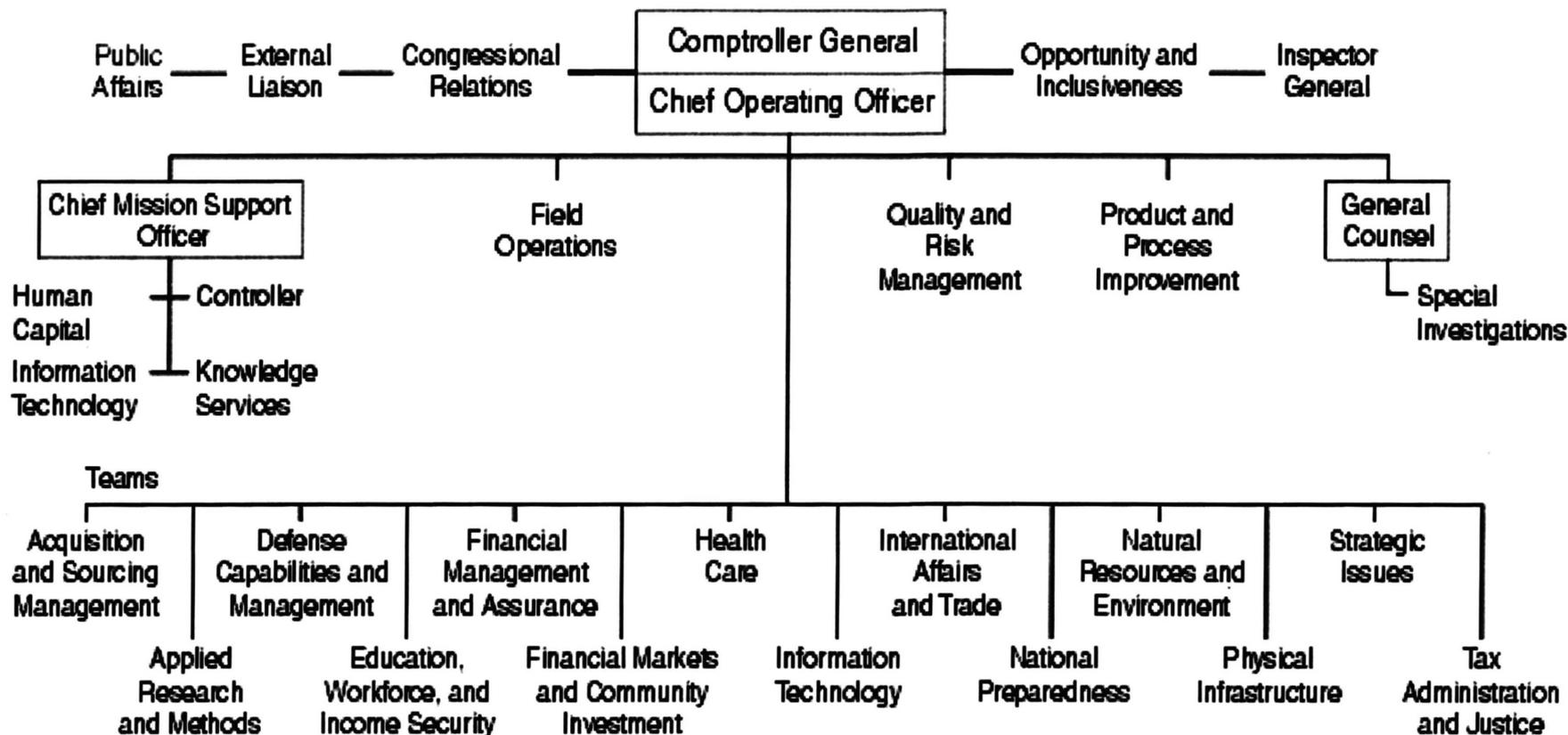
En lo que resta del siglo XX, se observa una tendencia similar a la observada entre 1945 y 1965; es decir, una constante reducción del personal a disposición de la Oficina. Así, para el año 2000, se contabilizan alrededor de 3,300 empleados (53% menos que a comienzos de los años 50); y en el 2001, 3,200.¹⁷⁰

En otro ámbito, vale la pena destacar el esfuerzo de la GAO durante las últimas cuatro décadas para consolidar su servicio civil de carrera, así como la diversificación en la formación del personal: individuos con habilidades y experiencia en ámbitos tan diversos como medio ambiente, energía, telecomunicaciones.¹⁷¹ Ello, sin embargo, no ha implicado una renuncia a la tradicional labor de revisión

¹⁷⁰ David Walker, *GAO's Performance and Accountability Report, 2001*, Washington, GAO, 2002, pág. 23. Tres cuartas partes de ellos, trabajan en las oficinas centrales de Washington; el resto, se encuentran distribuidos en las oficinas de las agencias del gobierno central y de empresas con participación del gobierno. Asimismo, para el año 2001, los datos de la GAO revelan un decrecimiento adicional de 100 personas; sin embargo, en la propuesta de trabajo para el año fiscal 2003, el objetivo es recuperar esos lugares de trabajo.

¹⁷¹ Inclusive, la GAO ha elaborado estudios sobre cuestiones de género. Véase, Judith E. Michaels, "A view from the top: Reflections of the Bush presidential appointees", *Public Administration Review*, 55 (3), pp. 273-305.

Cuadro 2.5
Organización Interna de la GAO



Source: GAO

Fuente: <http://www.gao.gov/>

contable¹⁷² o a respaldar al Congreso en la evaluación de políticas públicas y el análisis de variables macroeconómicas.¹⁷³ Asimismo, con el ánimo de utilizar mejor los recursos públicos y su trabajo de evaluación, la GAO ha buscado seleccionar mejor su personal y ha implementado rigurosos exámenes de ingreso (por oposición) a la institución.

En el cuadro 2.5 se aprecia la estructura actual de la GAO. A diferencia de la OAGC canadiense, esta oficina, al ser considerada por el Legislativo como una especie de consultoría, desarrolla una gran cantidad de actividades, muchas de las cuales están en función de la investigación que el Congreso le solicita. Toda la estructura está involucrada en el análisis de los asuntos públicos, revisando distintos aspectos: cuestiones legales, financieras, de desempeño. Asimismo, el énfasis y la importancia que el caso canadiense otorga a los asuntos de Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable no se compara con el estadounidense.

Ahora bien, por lo que respecta a los recursos económicos, como puede observarse en el cuadro 2.6, los montos asignados a la GAO no han variado significativamente respecto del total del presupuesto federal durante la primera mitad de la última década del siglo XX. Si se comparan con los recursos que absorben las instituciones encargadas de la fiscalización superior de otros países desarrollados, la GAO no absorbe una parte significativo del presupuesto.

En oposición a los gastos administrativos de la Oficina, se ha estimado, con base en un análisis costo-beneficio, que el conjunto de las acciones llevadas a cabo entre

¹⁷² Basada en análisis costo-beneficio, costo-eficiencia o costo-efectividad.

¹⁷³ La información sobre personal aquí expuesta fue extraída de la página de la GAO <http://www.gao.gov/>, del documento de Roger Trask, *op. cit.*, pág. 63 y de Charles Bowsher, *Comptroller General's Annual Report, 1995*, Washington, GAO, 1995.

1991 y 2000 han significado ahorros de poco más de 3 billones de dólares por año.¹⁷⁴ En este mismo periodo, además, se han producido entre 1,600 y 2000 reportes anuales sobre diversos asuntos y programas públicos. La cifra es importante si se compara con el presupuesto total de la GAO para el año 2000, que ascendió a alrededor de \$404 millones de dólares.¹⁷⁵

Cuadro 2.6
Órganos de control externo
Recursos presupuestarios en porcentajes del presupuesto total

Años	Estados Unidos	Promedio*
88/89	0.030	0.0140
89/90	0.029	0.0350
90/91	0.032	0.0378
91/92	0.034	0.0425
92/93	0.031	0.0455
93/94	0.029	0.0410
94/95	0.028	0.0380
95/96	0.032	0.0403

Fuente: Humberto Petrei, *op.cit.*, pág. 221.

Nota: El autor no especifica si los cálculos se realizaron en términos reales o nominales.

* Se refiere al promedio, de cuatro países: Reino Unido, Australia, Suecia y España. Para el periodo 88/89 no se disponían de datos para Australia y Suecia; para el periodo 95/96, ocurre lo mismo para el Reino Unido y Suecia. Los promedios, en esos años, están condicionados por la ausencia de dichos datos.

Así, en el transcurso de la última mitad del siglo XX, la GAO dejaba de ser sólo un ente encargado de revisar la legalidad de las acciones del Poder Ejecutivo para

¹⁷⁴ Comptroller General's Annual Report, varios años, Washington, GAO.

¹⁷⁵ David Walker, *op. cit.*, pág. 23. El 80% del presupuesto se utiliza para cubrir sueldos y prestaciones. *Ibid.*, pág. 48. Ya desde mediados de la década de los 90, esta cifra ha venido aumentando. Para el año fiscal de 1998, salarios y "beneficios relacionados", representaban el 75% del total del presupuesto asignado a la GAO para ese año. David Walker, *GAO's Accountability Report, 1999*, Washington, GAO, 2000, pág. 58.

convertirse en un órgano capaz, normativa y técnicamente, de evaluar la actividad no sólo a la Administración Pública Federal, sino, también, la del Legislativo.

“Ciclo del presupuesto”: su elaboración, ejecución y control externo

El cuadro 2.7 resume, aunque de manera muy general, los tiempos de elaboración, presentación, revisión, aprobación y control posterior del ejercicio presupuestal federal en los Estados Unidos. El propósito de este texto no es analizar el ciclo presupuestal en su conjunto; sin embargo, vale la pena indicar que a lo largo del mismo, la GAO provee de información a los comités y subcomités del Congreso que así lo soliciten para evaluar, en lo general y en lo particular, un proyecto de política que el Presidente envía al Congreso. Asimismo, los legisladores recurren de manera frecuentes los reportes de la GAO sobre los programas de la Administración Pública estadounidense y constituyen, en muchas ocasiones, la base sobre la cual gira la discusión presupuestal en ambas cámaras legislativas.¹⁷⁶

Son diversos los ordenamientos en materia presupuestaria que han determinado el calendario al que se sujetan los mecanismos de aprobación, ejecución y control externo del presupuesto, como ya fue expuesto. El caso estadounidense, sin embargo, presenta ciertas particularidades. Mientras en Canadá existe gran esmero por cumplir los tiempos que rigen el ciclo presupuestario, en Estados Unidos, con excepción de la presentación y aprobación del presupuesto, los tiempos son pasados por alto tanto por el Congreso, como por el Ejecutivo. A pesar de esta situación, existe una delimitación más o menos clara de los tiempos del presupuesto

¹⁷⁶ Discurso de David Walker, “Government Challenges in the 21st Century: Purpose of the General Accounting Office”, New York, GAO, 1 de septiembre de 2001.

en cuanto a su elaboración, aprobación y ejecución. Es preciso apuntar, sin embargo, la ausencia de un calendario que guíe los tiempos del control externo de las cuentas públicas del gobierno federal.

Cuadro 2.7
La aprobación del presupuesto en Estados Unidos

Mes previo al inicio del año fiscal	Fecha límite	Tareas o acciones
-18	Abril	La OMB da a las agencias instrucciones de planeamiento y presupuesto.
-14/-16	Verano	La OMB y las agencias analizan y discuten las estimaciones provisionarias.
-13/-10	Septiembre-diciembre	El Poder Ejecutivo desarrolla "el presupuesto del presidente".
-8	Antes del 1er. lunes de febrero	Se transmite el presupuesto del presidente al Poder Legislativo.
-8/-15	Febrero	La CBO presenta a los comités de presupuesto de ambas cámaras un análisis sobre la propuesta del presidente.
-8/-7	6 semanas después	Cada comité presenta al comité de presupuesto respectivo un informe y sus estimaciones.
-6	1 de abril	El comité de presupuesto del Senado informa su resolución sobre el presupuesto.
	15 de abril	El Poder Legislativo concluye la revisión de esta resolución.
-5	15 de mayo	Se consideran los proyectos de apropiaciones en la cámara de representantes.
-4	10 de junio	El comité de apropiaciones de la cámara de representantes completa el informe definitivo del proyecto de apropiaciones.
	15 de junio	El Congreso completa su trabajo sobre la legislación que armoniza posiciones.
-3	15 de julio	Transmisión de la revisión de mediados de año con las estimaciones del presupuesto.
Año t	1 de octubre	Comienza el año fiscal.
	Octubre	Se votan las resoluciones en cada cámara. El Poder Ejecutivo aprueba o veta el presupuesto. Después de que la GAO da su visto bueno sobre las solicitudes de investigación planteadas por el Congreso.
+3	Enero	Primer lunes de diciembre. El Congreso se reúne para realizar su primera sesión.

Fuente: Humberto Petrei, *op. cit.*, pág. 35 con datos de la OECD, *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*, Washington, OECD, 1995; y Parliamentary Outreach Program, "The Budget Process and the Budget Resolution", s.p.i [1999], pp. 3-4.

Los productos elaborados por la Oficina obedecen a diversos cursos de acción dispuestos en la ley: los informes de iniciativa, los análisis solicitados por el

Congreso —cualquiera de sus cámaras o comités, o legisladores en lo individual— y los informes anuales. En función del tipo de documento que se elaborará, se estructuran los tiempos de solicitud de información, de envío, procesamiento y presentación del informe de resultados.

No obstante, la ley otorga al Contralor General la capacidad de supervisar, a iniciativa propia, el funcionamiento de aquellos programas que considere pertinente analizar.¹⁷⁷ Asimismo, cuando lo solicite la GAO, las agencias federales deben enviar la información que la Oficina les solicita en un “tiempo razonable”. En la mayoría de las ocasiones, los informes que elaboran las agencias se remiten en el transcurso de dos meses. Si esto no ocurre, se requerirá por escrito al encargado de la dependencia de gobierno la documentación necesaria y el área, a partir de entonces, tendrá 20 días después de recibida la comunicación para responder a la petición del Contralor General.¹⁷⁸ Son pocas las ocasiones en las que no se han presentado los informes solicitados por la GAO, ya que los costos de no hacerlo son enormes y podrían generar un enfrentamiento directo entre el Ejecutivo Federal y el Congreso.¹⁷⁹ Estas previsiones, es necesario aclararlo, aplican para el grueso de la

¹⁷⁷ Código de los Estados Unidos, título 31, subtítulo 1, capítulo 7, subcap. 2, sección 717.

¹⁷⁸ “When an agency record is not made available to the Comptroller General within a reasonable time, the Comptroller General may make a written request to the head of the agency. The request shall state the authority for inspecting the records and the reason for the inspection. The head of the agency has 20 days after receiving the request to respond. The response shall describe the record withheld and the reason the record is being withheld. If the Comptroller General is not given an opportunity to inspect the record within the 20-day period, the Comptroller General may file a report with the President, the Director of the Office of Management and Budget, the Attorney General, the head of the agency, and Congress”. *Vid. Infra* 152, Código de los Estados Unidos, título 31, subtítulo 1, capítulo 7, subcap. 2, sección 716.

¹⁷⁹ El problema más reciente ocurrió a partir del año 2001 con la quiebra de la empresa Enron y la aparente complicidad de distintos funcionarios por ocultar información sobre el verdadero estado financiero del conglomerado. Particularmente, la GAO ha señalado al actual vicepresidente Dick Cheney, por negarse a enviarle la información sobre el programa energético del presidente George W. Bush. Este enfrentamiento ha tenido consecuencias políticas: el Congreso ha demandado la reestructuración de las agencias encargadas de la regulación energética.

administración pública federal estadounidense; pues existen esquemas distintos de supervisión para instituciones públicas como el Departamento del Tesoro, el Sistema Nacional de Ingresos (*Internal Revenue Service*), la Reserva Federal, entre otros.¹⁸⁰

El Congreso, sus comités o los legisladores gestionan constantemente la elaboración de un informe sobre una dependencia en particular, sobre una política pública determinada o sobre un marco normativo específico. La GAO, para cumplir con tal función, se ciñe a los tiempos antes mencionados; sin embargo, puede darse el caso de que en la solicitud se estipulen los tiempos de presentación, ya sea por la importancia del tiempo o por la construcción de la agenda legislativa. La labor de *staff* de la Oficina consume gran parte de su tiempo y recursos y ha llegado a constituir un serio inconveniente en la planeación de la Oficina.

El tercer gran grupo de productos elaborados por la GAO se refiere a los informes anuales. La Oficina, por ley, tiene la obligación de entregar al Congreso, al inicio del periodo de sesiones, un documento donde informe de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados durante el año anterior; las actividades previstas para el año en curso; así como el presupuesto para el ejercicio del año siguiente¹⁸¹; en otras palabras, un reporte propio. Los contenidos de éste, a su vez, han variado con el tiempo al no haber disposición jurídica que establezca la estructura así como la información que debiera incluir. Sin embargo, con la aprobación del Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*, GPRA) en 1993, el “Reporte Anual” que desde finales de los setenta la GAO turnaba

¹⁸⁰ Código de los Estados Unidos, título 31, subtítulo 1, capítulo 7, subcap. 2, sección 714 y 715.

¹⁸¹ Por tradición y según lo establece la Vigésima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (1933), la primera sesión del Congreso de los Estados Unidos se realiza el 3 de enero de cada año.

al Legislativo, se sustituyó por un “Reporte de Rendición de Cuentas” (*Accountability Report*). Este último documento se estructura de manera idéntica al primero y la única diferencia estriba en la inclusión de indicadores de resultados sobre el desempeño de las políticas e instituciones públicas evaluadas.

Los cambios al formato y contenidos de aquel reporte que la Oficina debe remitir al Congreso no concluyeron con los lineamientos establecidos con la GPRA. El año 2001 se presentó, por primera vez, el Plan de Ejecución o de Desempeño (*Performance Plan*). Se pretende convertirlo en el eje que guíe el trabajo de la GAO, al plantear las metas y objetivos a cumplir para un año determinado en materia de capacitación, producción documental, auditorías, asesorías, apoyos al congreso.¹⁸² La mayor parte de estos reportes tienen como fecha de corte el 30 de septiembre del año anterior, fecha en que concluye el año fiscal.

En suma, los diversos estudios preparados por la GAO son insumos generalmente bien recibidos por las agencias controladas. Desde finales de los años 60, se estableció una relación de colaboración entre la GAO, los departamentos —secretarías— y demás organismos públicos que a la fecha subsiste.¹⁸³ La colaboración es aceptada por ambas partes en tanto que se reducen las posibilidades de enfrentamiento y desgaste político. Así, por un lado se busca cumplir lo establecido por las diversas leyes en la materia; por otro, existe una

¹⁸² En dicha ley se indican los pasos a seguir para que, en un plazo de siete años, distintas estructuras de los poderes Ejecutivo y Legislativo adopten una programación estratégica e implementen indicadores de resultados, así como procedimientos internos de evaluación. Humberto Petrei, *op. cit.*, pág. 54. Para el año 2002, se produce un solo documento denominado “Reporte de Desempeño y Rendición de Cuentas” (*Performances and Accountability Report*).

¹⁸³ Richard Semeon y Elaine Willis, *art. cit.*, pág. 171. Esta cita, según los autores, se ilustran con los problemas que enfrentó el Presidente William Clinton en la aprobación del presupuesto federal de 1995 y que derivó, a su vez, en el recorte de diversos programas del ejecutivo.

preferencia de la agencias del Poder Ejecutivo —aunque nunca admitida— por el tipo de control externo de la GAO, sobre la revisión directa que pudieran ejercer las estructuras legislativas (comités y subcomités). Así, por ejemplo, en 1991 más tres cuartas partes de las recomendaciones hechas por la Oficina hacia las distintas agencias de gobierno fueron implementadas.¹⁸⁴ Porcentaje similar reporta el actual Contralor General para el periodo 1998-2002 (79%).¹⁸⁵

Contexto político e interacción entre los actores involucrados en el control externo

En las últimas cuatro décadas, la GAO, protegida por una variedad de reglamentaciones, ha desarrollado y consolidado su autonomía en la evaluación de las acciones del gobierno. Dicha autonomía, sin embargo, no implica que esté del todo ajena al juego del poder.

Los reportes que presenta la Oficina son, en sí mismos, un arma de doble filo: pues constituyen verdaderas “opiniones políticas”¹⁸⁶. Esta situación ha expuesto a la GAO, de manera constante desde su creación, a diversas críticas porque, supuestamente, ha tratado imponer sus puntos de vista sobre el diseño y ejecución de programas públicos y sus recomendaciones amparada en la Ley.¹⁸⁷

Asimismo, al igual que en el caso canadiense, es pertinente recordar que la

¹⁸⁴ Charles Bowsher, *Annual Report, 1991, op. cit.*, pág. 2. Ahorro que, en comparación con el déficit del gobierno estadounidense en 1992, que ascendió a \$348 billones de dólares, resulta mínimo. Pero que, en comparación a los recursos asignados, origina un saldo positivo a favor de la GAO

¹⁸⁵ David M. Walker, “GAO at Glance”, *Performance and Accountability Report 2002*, Washington, General Accounting Office, 2003, *passim*.

¹⁸⁶ Roger Trask, *op. cit.*, pág. 71.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pág 125. Con motivo del cambio de administración, el director Charles Bowsher publica, en 1988, un conjunto de folletos llamados *Transition Series* con el objetivo formal de ayudar al nuevo gobierno al señalar un conjunto de asuntos nacionales y de las agencias en particular que requerían atención. Si bien los documentos fueron bien recibidos, pusieron en duda la imparcialidad de la GAO.

designación del Contralor General es, en sí misma, una decisión que obedece a cálculos políticos. Esta apreciación tiene cierto grado de validez en el sentido de que es una posición política importante; sin embargo, tiene que situarse en su justa dimensión. Según la BAA la designación del Contralor corre a cargo del Presidente, pero éste debe escoger al nuevo Contralor General de un grupo de candidatos propuestos por una comisión del legislativo.¹⁸⁸ Este argumento se ha venido diluyendo con el paso del tiempo. La evidencia ha expuesto que una vez aprobado su nombramiento, el Contralor se independiza —por la autonomía y estabilidad de la que goza, como por el apoyo que recibe del Congreso—, de las presiones del Poder Ejecutivo y, hasta cierto punto, del Legislativo.¹⁸⁹

La Oficina, hay que recordarlo, se concibió bajo la BAA como una estructura del Poder Legislativo que apoya al denominado *congressional oversight*. “La GAO ejerce competencias discrecionales para la realización de las auditorías y para controlar (*a posteriori*) las operaciones financieras de la administración a petición de los parlamentarios (ya sea a título individual o de alguna de las comisiones).¹⁹⁰ Es decir, la Oficina ha gozado de gran independencia técnica y jurídica respecto de los entes controlados; sin embargo, carece de la misma autonomía respecto del Legislativo. De hecho, este elemento ha incidido de manera determinante en su desempeño.

¹⁸⁸ *Vid. infra* 154.

¹⁸⁹ En este sentido, es preciso anotar lo ocurrido en 1976 cuando un informe confidencial de la GAO sobre las fallas de la administración del Presidente Gerald Ford causaron la muerte de varios marines que fueron capturados por el ejército de Camboya. El asunto, conocido como la Crisis de Mayaguez reavivó la vieja discusión sobre la imparcialidad de la GAO. Si bien el asunto no pasó a mayores, los congresistas Republicanos se encargaron de cobrar cuentas con la nominación, en 1981, de Charles Bowsher.

¹⁹⁰ José Luis Vázquez Alfaro, *op. cit.*, 284.

Cuadro 2.8
Estructura partidista: Congreso y Presidencia de Estados Unidos 1977-2000

<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>	<i>Legislatura</i>	Partido mayoritario en		Auditor
			Senado (%)	Representantes (%)	
1977-1979	Carter (D)	95	D (61)	D (67)	Elmer B. Staats
1979-1981	Carter (D)	96	D (58)	D (63)	Elmer B. Staats
1981-1983	Reagan (R)	97	R (53)	D (56)	Charles A. Bowsher
1983-1985	Reagan (R)	98	R (54)	D (62)	Charles A. Bowsher
1985-1987	Reagan (R)	99	R (53)	D (58)	Charles A. Bowsher
1987-1989	Reagan (R)	100	R (55)	D (59)	Charles A. Bowsher
1989-1991	Bush (R)	101	D (55)	D (59)	Charles A. Bowsher
1991-1993	Bush (R)	102	D (56)	D (61)	Charles A. Bowsher
1993-1995	Clinton (D)	103	D (56)	D (59)	Charles A. Bowsher
1995-1997	Clinton (D)	104	R (53)	R (53)	Charles A. Bowsher
1997-1999	Clinton (D)	105	R (55)	R (52)	David M. Walker
1999-2001	Clinton (D)	106	R (55)	R (51)	David M. Walker

Fuente: *Federal Election Commission*, varios años; http://www.senate.gov/learning/stat_13.html, http://clerk.house.gov/histHigh/Congressional_History/partyDiv.php; Elections Canada, varios años. Political Database of the Americas, *Canada: Electoral Results*. [Internet], varios años, Georgetown University y the OAS <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/usa/usa.html>. Es preciso recordar que el presidente se elige por un periodo de 4 años con posibilidad de reelección para un segundo periodo. Los Cámara de Representantes se renueva en su totalidad (435 escaños) cada dos años. Existe reelección indefinida. Por lo que respecta al Senado, cada 2 años se renueva una tercera parte del total (100); por ello, se tomó la estructura al principio de cada periodo bianual.

D= Demócrata; R= Republicano.

La GAO, al paso de las últimas décadas, se ha convertido en una poderosa arma del Legislativo —tal vez junto con el poder de veto— para cuestionar la labor del Ejecutivo. La ley permite llevar a cabo auditorías y revisiones a las agencias y programas a petición de las comisiones del Congreso y los legisladores que lo integran. En síntesis, la Oficina, hoy por hoy, constituye la gran consultora del Poder Legislativo federal de los Estados Unidos. La gran estabilidad de la que ha gozado el

personal de la Oficina, trasciende los periodos presidenciales y las legislaturas (cuadro 2.8). El caso de Charles Bowsher ejemplifica esta cuestión.

Hoy son pocas las personas que cuestionan la importancia y el valor de los diferentes informes elaborados por la GAO. Se calcula que el 80% de su trabajo es resultado de una solicitud directa del Congreso; solicitudes que, en la mayoría de los casos, resultan de propuestas hechas por la misma GAO para el trabajo de los diversos comités del Congreso.¹⁹¹ Es decir, en muchísimas ocasiones es la GAO la que define la *agenda* del Legislativo Federal.

CONCLUSIONES

El cuadro 2.9 resume los aspectos más importantes del proceso presupuestario en los dos países aquí analizados. En ambos casos es posible observar sistemas de evaluación sumamente complejos, cuya función no se limita a realizar auditorías financieras y de legalidad a las dependencias y los programas públicos por aquellas emprendidos.

La OAGC, de un lado, tiene la capacidad de evaluar el funcionamiento de los poderes legislativo y ejecutivo con distintos mecanismos, bajo la lógica de un gobierno de interdependencia por integración; la GAO, hace lo propio bajo una lógica de gobierno de interdependencia por coordinación. Ambas experiencias ofrecen lecciones sobre los alcances y límites de la fiscalización superior en el ámbito federal; ambas, presentan ventajas y desventajas sobre las cuales es posible reflexionar con el ánimo de replantear el esquema de control externo en México.

¹⁹¹ Mark Nadel, *GAO's role in the evaluation of federal health programs evaluation & the Health Professions*, California, Sage Publications Health Series, 1996, pág. 280-281.

Los dos casos presentan programas que buscan profesionalizar su plantilla de personal. Esto les ha permitido a ambas involucrarse de lleno en la evaluación de políticas y programas públicos tan diversos. En las últimas décadas ambas instituciones han visto a la inversión en el recurso humano como uno de los elementos que les permitirá mejorar su actividad. En este mismo tenor, ambas Oficinas han tendido hacia la diversificación de su personal por lo que respecta a su preparación. La revisión financiera es importante pero no agota el examen sobre el funcionamiento del gobierno, sus programas y proyectos públicos; de ahí que haya sido necesario involucrar a especialistas de distintos campos para obtener, así, un análisis mucho más comprehensivo del aparato gubernamental y sus acciones.

Canadá y Estados Unidos destinan un porcentaje muy reducido del presupuesto total federal a las instituciones fiscalizadoras. La OAGC representa, a su vez, una proporción mayor respecto de la GAO. Ésta, sin embargo, supera a la primera en cuanto a personal (2,700 empleados aproximadamente).

El caso de los Estados Unidos, por lo que respecta al tamaño de su plantilla de personal, es atípico si se le compara con otros países desarrollados, cuyas instituciones fiscalizadoras no cuentan con más de 700 personas. Las dimensiones del gobierno federal estadounidense (2.5 veces mayor que el canadiense, por ejemplo) puede ser uno de los tantos factores que ayuden a explicar el tamaño de las asignaciones presupuestales y el total del personal. A ello, hay que agregar que las funciones asignadas a cada institución explican, en gran medida, sus dimensiones: la OAGC, la GAO responde a las solicitudes del Congreso y sus comités, a los senadores y representantes en lo individual, y también tiene la

Cuadro 2.9

Comparativo sobre aspectos medulares del proceso presupuestario en Estados Unidos y Canadá.

	Facultades de los poderes ejecutivo y legislativo para la aprobación y modificación del presupuesto		Horizonte de programación, proyecciones		Controles	
País	Propuesta, discusión y aprobación	Cambios una vez aprobado el presupuesto	Disposiciones sobre planeamiento plurianual y proyecciones	Guías macroeconómicas de programación presupuestaria	Interno	Externo
Estados Unidos	El ejecutivo propone el presupuesto. El legislativo tiene la facultad de hacer sugerencias y enmendar las propuestas del ejecutivo dentro de ciertos límites generales establecidos por ley.	Generalmente, se requiere la aprobación del Poder Legislativo para transferir la autoridad de una cuenta del presupuesto a otra.	La ley requiere un planeamiento plurianual, el presupuesto para el año mas cinco años, incluyendo tanto proyecciones generales como de programas.	El objetivo para la reducción del déficit presupuestario deviene de la BEA. Si no se alcanza el objetivo de reducción se pone en marcha un proceso de cortes automáticos.	Las agencias federales son responsables del control interno, y la mayoría tiene un inspector general nombrado por el presidente y aprobado por el Poder Legislativo.	La Oficina General de Auditoría (GAO), que depende del Congreso, es el auditor general para el Poder Ejecutivo. A partir de 1997 existe el requisito, por parte del ejecutivo, de un informe exhaustivo de auditoría financiera.
Canadá	El ejecutivo propone el presupuesto, que puede ser alterado por el parlamento.	Durante el año se aprueban, normalmente, cambios o partidas adicionales, sin sujeción a reglas globales preestablecidas.	Para proyecciones generales se trabaja a dos años: el presupuesto y uno más. Para los gastos a nivel de programas se proyectan tres años.	Se ha fijado una meta de inflación de 1-3% en un programa que terminaba en 1998. Hay una estrategia de reducción del déficit en presupuestos bianuales móviles.	La Oficina del Contralor General depende del Consejo del Tesoro y se encarga del control interno.	La Oficina Nacional de Auditoría es un órgano independiente que informa al Parlamento, audita los distintos organismos del gobierno centria. Un porcentaje importante de los recursos se dedican a la elaboración de estudios de "valor por dinero".

Fuente: Elaboración propia con información de Humberto Petrei, *op. cit.*, pp. 209-220

capacidad de realizar investigaciones por iniciativa propia.

La GAO, así, se ha convertido como un gran *staff* del Congreso, de ahí que su reputación como órgano revisor de políticas de gasto y aplicación de programas públicos haya disminuido en los últimos años.¹⁹² En ese sentido, el Auditor General del Canadá, por ejemplo, tiene mucho más libertad de acción respecto de la selección de los temas, instituciones, programas y proyectos a evaluar en comparación con el Contralor General.

Ambas instituciones responden, como fue explicado antes, a lógicas de gobierno completamente distintas, las cuales se traducen en marcos normativos específicos. Este elemento debe siempre estar presente, pues constituye la variable que explica, en gran medida, las fortalezas y debilidades, su autonomía y su capacidad para posicionarse en la estructura política. Asimismo, la historia reciente de la GAO sugiere que la autonomía e imparcialidad con las que se le suele asociar, tiene puntos débiles. Se le ha cuestionado, por ejemplo, que trate de imponer, mediante sus recomendaciones, alternativas de política distintas a las ya aplicadas.

Ambas instituciones presentan problemas respecto de su ámbito de revisión. La OAGC goza de un referente jurídico demasiado general. Hasta hace unos años prevalecía la idea de que tenía la capacidad para fiscalizar todos los rincones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, la propia generalidad del marco normativo ha traído consigo numerosos problemas. Hoy existe en Canadá una gran discusión sobre la posibilidad de que audite los fideicomisos públicos que se han

¹⁹² La Oficina ha buscado desligarse de esta idea. Se ha propuesto, escudándose en la autonomía que la ley le otorga, ha tratado de concentrar sus esfuerzos en la función fiscalizadora.

creado en los últimos años. A pesar de lo trascendente del tema, no ha existido interés de parte del Ejecutivo y el Legislativo Federales por atenderlo.

La GAO, por el contrario, se sujeta a un marco normativo que detalla puntualmente su ámbito de acción. El problema de esta institución, respecto a la cuestión legal, es que su funcionamiento se remite a una compleja red normativa. Asimismo, el órgano de fiscalización superior estadounidense se ha visto impedido para revisar el funcionamiento de instituciones relacionadas con la defensa y la seguridad nacional. Hecho que también contrasta con Canadá, ya que la OAGC tiene plena capacidad para auditar estas áreas aunque siempre bajo la vigilancia estricta del Parlamento.¹⁹³

Tanto Estados Unidos como Canadá presentan coincidencias importantes. A pesar de las diferencias entre ambos tipos de gobierno —y, consecuentemente, sistemas de control—, existen semejanzas importantes por lo que respecta a su evolución histórica. Es cierto que son diferentes uno de otro; sin embargo, para ambos el eje que guía su trabajo diario es la búsqueda por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas mediante la utilización de esquemas que permitan una evaluación más completa de la acción gubernamental, del control externo.¹⁹⁴

Asimismo, tanto Estados Unidos como Canadá han evolucionado hacia la elaboración de varios documentos en los cuales se analizan distintos temas de

¹⁹³ A principios de la década de los noventa surgió un debate al interior del Congreso sobre la capacidad de la GAO para evaluar las políticas, acciones y ejercicio de recursos de las distintas agencias de inteligencia del gobierno estadounidense, como la CIA y el FBI. Se argumenta que el marco legal le prohíbe a la GAO analizar y cuestionar el funcionamiento de dichas agencias; mientras que otros, recurriendo interpretaciones de otras leyes, afirman que dicha revisión es válida. Después del 11 de septiembre, el tema, nuevamente, está a discusión. Con los atentados del 11 de septiembre, este debate ha sido, nuevamente, puesto en la mesa.

¹⁹⁴ Donald J. Savoie, *op. cit.*, pág. 295.

política pública. Sin embargo, existen diferencias sustanciales en cuanto a la lógica y estructura de tales informes.¹⁹⁵ Estos documentos son elaborados por un mandato legal definido. Sin embargo, la GAO, dadas las características del contexto político en el que se desenvuelve, no sigue una estructura clara en cuanto a los productos que presenta. Esto es resultado, es preciso subrayarlo, porque sus reportes responden más a las peticiones de miembros del Congreso y no a un programa de trabajo del todo.

Durante los años 80, la crisis fiscal del estado alcanzó a Canadá y los Estados Unidos. Ya desde los gobiernos de Pierre Trudeau y Ronald Reagan, las tasas de endeudamiento fueron creciendo de manera alarmante. Las medidas adoptadas por ambos países a principios de los 90 buscaron, por un lado, reducir el creciente déficit público; y, por otro, los montos totales de las deudas internas y externas. Las políticas fiscales restrictivas aparecieron en los respectivos gobiernos liberales y republicanos de aquella década. El objetivo de dichas políticas era implementar esquemas que permitiesen la generación de superávits financieros, lo cual se alcanzó en ambos casos hacia el final del siglo XX.¹⁹⁶

La Oficina del Auditor General del Canadá y la Oficina General de Auditoría de Estados Unidos, pueden considerarse como instituciones que cuentan con marcos normativos avanzados en la materia, aunque todavía presentan algunos problemas por la ambigüedad de las leyes y la interacción con el juego político de los partidos.

¹⁹⁵ Office of the Auditor General of Canada, *Value-for-Money Audit Manual*, Ottawa, OAG, abril 2002, pág 1.

¹⁹⁶ Jack M. Mintz, "Some Reflections on the Budget Process and the Fiscal Issues Confronting Canada", en Paul A. R. Hobson y Thomas A. Wilson (eds.), *The 2000 Federal Budget: Retrospect and Prospect*, Kingston, Canadá, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy of Queen's University-Institute for Policy Analysis of the University of Toronto, 2000, pp. 195-199.

Las dos instituciones, a pesar de las diferencias que derivan de su tipo de gobierno —parlamentario y presidencial, respectivamente—, han evolucionado hacia puntos comunes. De alguna manera, muy a pesar de las diferencias, la OAGC y la GAO son más parecidas en comparación con otras instituciones fiscalizadoras.

Ambos casos proveen, finalmente, numerosas lecciones sobre el gran potencial de este tipo de instituciones. Sin embargo, ello no implica, el traslado de elementos de esas experiencias al caso mexicano; pero es a partir de aquellas que se puede analizar el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y entender sus ventajas y desventajas. Ambos casos alumbran las posibles rutas a seguir para fortalecer el control externo en México.

EL CONTROL EXTERNO EN MÉXICO: SU DESARROLLO RECIENTE

Las ruedas deben girar continuamente, pero no al azar.
Debe haber hombres que las vigilen, hombres tan seguros
como las mismas ruedas en sus ejes, hombres cuerdos,
obedientes, estables en su contentamiento.
Aldous Huxley, *Un mundo feliz*.

El objetivo de este último apartado es presentar las particularidades del caso mexicano por lo que respecta a la evolución de las instituciones encargadas de la fiscalización superior en el ámbito federal en México.

Los antecedentes de las instituciones encargadas de dicha función pueden ubicarse hasta en épocas previas a la Guerra de Independencia; sin embargo, el objetivo de este texto es presentar, de manera sintética, su evolución más reciente. En un primer momento, se analizarán algunos los elementos planteados y discutidos a este respecto en la configuración de la Constitución de 1917: el artículo 73, específicamente, su fracción XXIV; así como las fracciones II a IV del artículo 74. Con ello, se pretende entender la lógica bajo la cuál se planteaba el esquema de fiscalización superior a principios del siglo XX.

Posteriormente, y de manera breve, se realizará una exposición sobre el desarrollo de la fiscalización superior que se concretó a partir de la publicación de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH)* de 1936; así como los efectos de ésta en la evolución posterior de la institución. Hecho esto, se procederá a analizar el contexto histórico-político en el que se plantea la reforma de la entidad superior de fiscalización hacia 1978, que derivó, a su vez, en la promulgación de una nueva LOCMH —sustituyendo a la sancionada en 1936.

En seguida se analizará el desarrollo de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta el año 1999. En esta sección se analizará la interacción entre las instituciones federales encargadas del control interno —en el Ejecutivo— y el control externo —del Legislativo. En ese sentido, será imprescindible desarrollar el contexto político-administrativo, el cual condicionó la estructura y funcionamiento del control externo durante los años que mediaron entre 1936 y 1999: por un lado, se analizarán los cambios a las estructuras del Poder Ejecutivo —a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal—, así como sus efectos en la configuración de la relación control interno-control externo. Por otro, la integración del Congreso de la Unión, Cámaras de Diputados y de Senadores. Estos elementos, como referente inmediato, explican los arreglos del nuevo esquema de fiscalización superior propuesto en 1999.

La propuesta presentada en aquel año implica, como se verá más adelante, la creación del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación a partir de una importante reforma constitucional que, a su vez, derivó en la creación de la *Ley de Fiscalización Superior*, norma que sustituye a la LOCMH de 1978. El análisis de las alternativas presentadas por los distintos actores políticos (PRI, PAN, PRD, Ejecutivo Federal) no es objeto de este texto; sin embargo, para la comprensión del resultado final, es necesario exponer, a muy grandes rasgos, las diferencias y planteamientos que cada instituto político a este respecto. En última instancia, se busca, con este desarrollo, entender la configuración que adquirió la Auditoría Superior de la Federación (nombre de la institución que sule a la Contaduría Mayor de Hacienda); sus posibilidades, alcances y limitantes.

EL CONTROL EXTERNO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El siglo XIX mexicano es el de las convulsiones políticas. Para el órgano superior de fiscalización es también un periodo de constantes transformaciones. Sufrió, con frecuencia, los cambios de denominación como resultado de la ideología que arribaba al poder.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el órgano pasó de esquemas colegiados basados en modelos europeos, como los Tribunales de Cuentas, a esquemas que se asemeja a las modernas estructuras de control externo de tipo unipersonal. Sin embargo, México se ha inclinado más hacia la construcción de entidades de fiscalización que se asemejan a este último esquema, conclusión que puede derivarse del cuadro 3.1, el cual resume, a grandes rasgos, la historia de los órganos de fiscalización superior en México durante los últimos dos siglos. Con breves periodos de ausencia (1855-1857, por ejemplo), el país ha contado con una institución en el Poder Legislativo encargada de la revisión financiera del gobierno cualquiera que éste sea (monárquico, republicano o dictatorial).

Con la aprobación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, el constante tránsito entre un esquema y otro se normalizó. La carta federal estableció un órgano de tipo unipersonal llamado Contaduría Mayor de Hacienda. Esta decisión, como muchas otras contenidas en la Constitución fueron determinadas por dos elementos: por un lado, la influencia que sobre el nuevo marco legal tuvo la Constitución de 1857; por otro, los acontecimientos suscitados con posterioridad al derrocamiento del General Porfirio Díaz en 1911. Estos dos elementos fueron los que configuraron la distribución del poder político en México, los cuales se materializaron en la Constitución de 1917.

Cuadro 3.1
Evolución de los órganos de fiscalización superior en México

Año	Acontecimiento
1437	El Tribunal de Cuentas se funda en España por el Rey Juan II de Castilla.
1605	El Rey Felipe III promulga la fundación de los Tribunales de Cuentas en los territorios coloniales (México, Perú y Colombia), en concordancia con la organización y las funciones de la Contaduría Mayor de Castilla.
1824	Se promulga la primera Constitución del México Independiente. El Tribunal de Cuentas de la Colonia es sustituido por la Contaduría Mayor de México.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría es sustituida por el Tribunal de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas.
1846	El Tribunal se sustituye nuevamente por la Contaduría.
1853	El Presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución Liberal restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso. Se abroga el Senado.
1865	El Emperador Maximiliano restablece el Tribunal de Cuentas.
1867	Los liberales derrotan el movimiento conservador y el presidente Juárez restablece la Contaduría.
1874	Un nuevo grupo de reformas restablece el Senado, pero confiere a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.
1896	Se promulga la primera Ley Federal de la Contaduría.
1906	Promulgación de una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1917	Se promulga una nueva Constitución como resultado de la Revolución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1977	Se modifica la fracción IV del Art. 74 de la Constitución especificando la labor de fiscalización y el proceso de entrega y análisis de la Cuenta Pública Federal.
1978	Una nueva Ley Federal sustituye a la de 1937.
1980	Se publica el Reglamento Interior.
1988	Se publica un nuevo reglamento interior que prevalece hasta 1997.
1995	El presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la Auditoría Superior de la Federación, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados.
1999	La Cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.
2000	Se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando la Auditoría Superior de la Federación.

Fuente: Germán Pérez y Antonia Martínez, (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Porrúa, 2000, pág. 156. Los autores mencionan que en 1906 se expidió un nuevo reglamento; sin embargo, lo que realmente se promulgó fue la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Así, la función tradicionalmente asignada al legislativo para la vigilancia y control de las acciones gubernamentales, se mantuvo intacta en el nuevo ordenamiento; tal y como había ocurrido en casi todas las leyes fundamentales del siglo XIX. La Constitución, en este sentido, otorgó a la Cámara de Diputados la capacidad de revisar las cuentas públicas del Ejecutivo Federal —el ejercicio de los recursos públicos— apoyándose, para ello, en la Contaduría Mayor de Hacienda: institución que se recupera de la Constitución de 1857 como un órgano de influencia exclusiva de la Cámara de Diputados¹⁹⁷; sin embargo, serían ambas cámaras, Diputados y Senadores, encargados de expedir la ley orgánica de dicha estructura.¹⁹⁸

Asimismo, la Carta Federal estableció que sería una la ley reglamentaria donde se regularía el funcionamiento y demás aspectos sobre la presentación y revisión de la Cuenta Pública. Adicionalmente, la Constitución dispuso la creación de una Comisión de la Cámara de Diputados (la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda) la cual se encargaría de supervisar su funcionamiento.¹⁹⁹

Un hecho que resulta por demás revelador sobre la importancia que adquirió la Contaduría Mayor de Hacienda, fue que durante casi dos décadas, operó según los dictados de la Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda (LFCMH) de 1906;

¹⁹⁷ Lo que se considera una influencia y herencia de la Constitución de 1857, pues en ella se establecía un legislativo unicameral (Cámara Baja).

¹⁹⁸ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Antecedentes de la creación del órgano superior de fiscalización*, México, Senado de la República, 2001, pp. 5-7.

¹⁹⁹ Vale la pena mencionar que la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es la única comisión a la cuál hace referencia la Constitución. Esto le otorga, de derecho y respecto de las otras, un rango mayor. Sin embargo, como se verá más adelante, su posición no comenzó a ser relevante sino hasta el año de 1991, cuando su presidencia es ocupada por un miembro de la oposición. Francisco Berlín Valenzuela, "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 163-165.

una ley no reconocida por el nuevo texto constitucional y que contravenía disposiciones de la nueva Constitución.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1936

Las diversas luchas políticas, militares y civiles suscitadas durante la décadas de los años 20 y 30 incidieron en la conformación del sistema político mexicano, particularmente en la configuración de las instituciones legislativas. Tales convulsiones contrastaban con una creciente necesidad por consolidar y fortalecer el régimen político-administrativo producto de la Revolución Mexicana, el cual cobraba forma a partir de la Constitución.

Asimismo, la elaboración de algunas de las nuevas reglas del juego político se postergaron, provocando la coexistencia de normas que formaban parte del sistema legal anterior a 1917 y las reglas que siguieron a la Carta Fundamental hoy vigente. Ejemplo de ello fue haber postergado la elaboración de la ley que regulara el funcionamiento del órgano superior de fiscalización federal y así cumplir con el mandato de la fracción XXX del artículo 73 constitucional vigente en 1936 el cual estipulaba lo siguiente²⁰⁰:

“Para examinar la Cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también, la exactitud y justificación de tales partidas”.²⁰¹

²⁰⁰ Comisión de Reglamento del Senado de la República, *Minuta del proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, México, 6 de noviembre de 1936, pág. 1. Dicha fracción fue aprobada por 169 votos el día 15 de enero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/73.pdf>

²⁰¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1936.

Para llenar este vacío, se presentó un proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda a finales de 1935, el cual fue aprobado a principios de 1936. La exposición de motivos del proyecto de *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* de los años treinta desarrolla tres líneas de argumentación —las cuales respondían a las preocupaciones de los Legisladores federales—, sobre las características que debía poseer la Contaduría Mayor de Hacienda:

1. La primera de ellas versaba sobre la gran cantidad de documentos que componían la Cuenta Pública y la forma en que debían manejarse y el lugar físico donde se tendrían que almacenar los documentos utilizados para el análisis de aquella. De ahí que, los legisladores consideraran imperativo desarrollar procedimientos generales para el archivo y clasificación del material.
2. Asimismo, había la inquietud por el ineficaz funcionamiento del órgano superior de fiscalización debido a la constante rotación de su personal. La Contaduría carecía de verdadera autonomía respecto del Legislativo. Al comenzar una nueva legislatura, también lo hacían nuevos empleados a la Contaduría Mayor de Hacienda. Bajo la propuesta de 1935, se sugirió crear mecanismos para conservar al 25% del personal y permitir que, a propuesta de la Comisión Inspector de la Contaduría, pudieran “remover tres cuartas partes de los empleados” (los de menor categoría y tiempo dentro de la institución).
3. Finalmente, existía cierta preocupación por armonizar el marco jurídico de la CMH a la Constitución de 1917; para lo cual se tenía que sustituir la LFCMH de 1906, bajo la cual trabajaba la institución hasta aquel año, 1935.

Desde la perspectiva actual, resultan paradójicas las conclusiones de los primeros dos puntos. El creciente volumen de documentos que se manejan como comprobantes de gastos hace necesario reducir el tiempo que éstos permanecerían en las instalaciones de la Contaduría Mayor. Esta acción puede compararse con lo establecido, tiempo después, por la GAO de Estados Unidos. Las respuestas, en ambos casos, son diametralmente opuestas: la GAO modificó los procesos de auditoría para evitar la revisión de comprobantes; en México, se optó por atacar los efectos, sobre cómo organizar los documentos contables. La primera opción ataca la raíz del exceso de papeleo; la segunda, se establece como un paliativo al mantener los esquemas de revisión contable y legal practicados por la Contaduría.

El segundo punto también resulta contradictorio por diversas razones. Por un lado, se busca profesionalizar el funcionamiento de la Contaduría Mayor; por otro, se permite que el personal sea removido de manera arbitraria por los diputados y, específicamente, por la Comisión Inspectoral la cual se configura, de cierta manera, como la autoridad inmediata de la Contaduría. Dicha comisión tuvo gran injerencia en los nombramientos de los altos funcionarios de la CMH; pero, también, tenía la capacidad de remover hasta las tres cuartas partes de sus miembros. La ley no garantizaba, de ninguna manera, la independencia de acción del órgano superior de fiscalización bajo estos supuestos.

La ley aprobada en 1936, de entrada, resolvió el tercer problema; es decir, se aprueba una ley establecida constitucionalmente. La LOCMH de 1936, sin embargo, presenta numerosas contracciones, adicionales a las antes expuestas, y crea diversos vacíos legales. Un ejemplo de esto último es, precisamente, el artículo 26 de la citada ley que establece:

“El Ejecutivo y las Oficinas de la Federación que de acuerdo con esta ley y su reglamento deben presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, lo harán dentro del año siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cierra”.²⁰²

No existe referencia explícita a lo largo de la ley sobre los órganos y dependencias sujetas a revisión y control por parte de la Contaduría Mayor. En otras palabras, el universo a fiscalizar no está definido con claridad, ni en la ley ni en su reglamento. De ahí que desde su expedición y hasta 1978 se suscitaban diversas discusiones sobre los sujetos a revisión por parte del órgano fiscalizador. La LOCMH de 1978 buscó, en este sentido, resolver este problema; sin embargo, como se verá más adelante, la definición del universo de entidades sujetas a revisión ha sido siempre uno de los puntos débiles de la legislación mexicana en la materia.

En los años que siguieron a la promulgación de su Ley Orgánica, la Contaduría vio reducido su ámbito de acción, por dos factores, especialmente. De un lado, los procesos de la nacionalización de diversas industrias y el progresivo crecimiento del sector público dificultaron su labor de revisión; del otro, el dominio político del PNR-PRM-PRI la revisión *ex post* del ejercicio de los recursos públicos se convirtió en un mero trámite constitucional. Lo que resta del siglo XX, los mecanismos de control se concentraron totalmente en el Poder Ejecutivo, en diversas instancias y diferentes momentos como la Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante los primeros años del México posrevolucionario.

El artículo 73 norma las facultades del Congreso en su conjunto, razón por la cual la revisión de la Cuenta Pública correspondía tanto a los Diputados como a los

²⁰² *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1937*. Asimismo, el artículo 28 de dicha ley establece que la CMH podría solicitar una ampliación para la entrega de la cuenta. Será, la Comisión Inspectoras la que determinará si acepta o no la prórroga y por cuánto tiempo.

Senadores. Dicha regla se mantiene constante durante todo el siglo XX habiendo, como es costumbre, un divorcio entre lo formal y lo real; pues la Cámara de Senadores no tenía —nunca tuvo— conocimiento sobre el análisis y funcionamiento de la CMH.²⁰³ Esta situación, sin embargo, no sería corregida sino hasta 1977.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE 1978

José López Portillo (1976-1982), en su discurso de su toma de posesión como Presidente de la República, estableció que era necesario llevar a cabo dos reformas: una política y una administrativa. Esta última, se materializó en un amplio proyecto de “modernización” del Poder Ejecutivo. El objetivo de éste era “ordenar, integrar y articular al sector público, y convertirlo en un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país”.²⁰⁴

La “Reforma Administrativa” consistió en un conjunto de acciones que tenían como propósito dar mayor racionalidad al funcionamiento del aparato administrativo central y paraestatal. Entre otras cuestiones, implicó la formulación y posterior aplicación de ordenamientos como *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*²⁰⁵, que abrogaba la *Ley de Departamentos y Secretarías de Estado* de 1953 y mediante la cuál se reorganizaba la estructura de Poder Ejecutivo federal. Se creó, en este contexto, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. Esta requirió de la elaboración de

²⁰³ La fracción XXVIII fue derogada conforme a la Reforma Política de 1977. El proyecto original no contemplada la derogación de aquella, fueron los diputados y senadores quienes la impulsaron.

²⁰⁴ José López Portillo, *Discurso de toma de posesión*, 1º de diciembre de 1976, México, Presidencia de la República, en Congreso de la Unión, *Los presidentes de México ante la Nación*, México, Cámara de Diputados, tomo III, 1978, *passim*.

²⁰⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

nuevos reglamentos interiores y de funcionamiento para todas aquellas dependencias. A su vez, el esquema presupuestal se basaría, además, en una nueva ley de *Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de Deuda Pública*. En conjunto, el objetivo de las reformas era poner en marchas mecanismos de planeación, programación y control; así como la modernización de las estrategias de desarrollo y el establecimiento de los mecanismos que se utilizarían para implementarlos.

Paralelamente, a la “Reforma Administrativa”, estuvo la llamada “Reforma Política” la cual proponía la modificación de 16 artículos de la Constitución.²⁰⁶ El objetivo era, por un lado, buscar una mejor representación de las minorías en los órganos legislativos²⁰⁷; y, por otro, fortalecer, para el caso específico del Legislativo, las atribuciones en materia de fiscalización y control político hacia el Poder Ejecutivo.

De entre las acciones emprendidas como parte de este gran proyecto, destaca, para los propósitos de este estudio, las modificaciones hechas al Art. 74 de la Constitución federal —el cual regula las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. El proyecto del Ejecutivo planteaba reestructurar sólo la fracción IV de aquel artículo, la cual normaba —aunque de manera muy general— los mecanismos de aprobación anual del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos (el cuadro 3.2 presenta la manera en la que fue alterada la fracción).²⁰⁸ Como se puede apreciar,

²⁰⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

²⁰⁷ “Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Año II, 5 de octubre de 1977.

²⁰⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1977.

se buscó explicitar los mecanismos de presentación y votación de los ingresos y los gastos públicos así como su futura revisión por parte del órgano de fiscalización superior federal, la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cuadro 3.2
Reforma Política de 1977: fracción IV, Art. 74

	Antes de la reforma	Después de la reforma
Artículo 74	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
Fracción IV	Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.	<p>Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo por escrito del Presidente de la República.</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.</p> <p>Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.</p> <p>La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente fundada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer, en todo caso, el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.</p>

En este contexto, y con el objetivo de establecer una vinculación entre lo real y lo formal, los legisladores derogaron la fracción XXVIII del artículo 73, que establecía, como facultad del Congreso —diputados y senadores—, la revisión de la Cuenta Pública.²⁰⁹ Con ello, se buscó dejar en claro la facultad exclusiva de los diputados en materia de egresos: a partir de 1998 sólo la cámara baja aprueba los egresos del gobierno federal y sólo ella tiene la capacidad, en ese sentido, de fiscalizarlos. Así, mediante tal acción, la cámara alta renunció al ejercicio, nunca ejercido y explícito, de revisar la Cuenta Pública.

Esta reforma fue el preámbulo y la base sobre la cuál se elaboraría la nueva ley reglamentaria de la Contaduría Mayor, pues ahora la Constitución establecía con mayor claridad los pasos a seguir en la revisión de la Cuenta Pública. La propuesta de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) fue presentada a la Cámara por la diputación de Tabasco a finales de 1978. En ella se mencionaba que el proyecto de ley busca apoyar las reformas política y administrativa iniciadas a finales de 1976 por el Presidente López Portillo.²¹⁰

Asimismo, en la exposición de motivos de la iniciativa es posible inferir las preocupaciones y objetivos de los legisladores en materia de fiscalización:

1. El nombre de Contaduría no se adecuaba a las funciones que un órgano de fiscalización superior debiera desempeñar; sin embargo, y para evitar una nueva reforma constitucional, se optó por mantener dicha denominación.
2. Definir con precisión el universo de instituciones sujetas a la revisión de la

²⁰⁹ *Vid. infra* 5. La propuesta fue hecha por la Cámara de Diputados y aprobada por el Senado.

²¹⁰ *Diario de debates de la Cámara de Diputados*, Año III, tomo III, núm. 14, 26 de septiembre de 1978. Revisar la exposición de motivos resulta interesante por dos razones: por un lado, se puede entender el origen de la propuesta; por otro, sirve para ejemplificar como aspectos tan fundamentales no son lo suficientemente justificados.

CMH.²¹¹

3. Ampliar las facultades de sanción de la CMH. En la iniciativa de ley se proponía que la Contaduría tuviera “la obligación de fincar responsabilidades civiles, administrativas o penales a los funcionarios o empleados públicos transgresores de la ley” (sujetándolos a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal) y demás personas involucradas en la comisión de ilícitos.
4. Se debe garantizar la imparcialidad en el funcionamiento y acciones de la CMH. Por ello, la designación de su titular debe hacerla la Cámara de Diputados sin intervención del Ejecutivo, así como la inamovilidad de este funcionario en el puesto por 8 años. Sólo puede ser removido por causas graves.
5. Delimitación de los tiempos de presentación y revisión de la Cuenta Pública para adecuarlos a lo que establece la nueva fracción IV del Art. 74 constitucional y, en ese sentido, subsanar las deficiencias que se venían arrastrando desde la promulgación de la LOCMH de 1936. Existía, además, una preocupación de los legisladores por la manera en que el Ejecutivo Federal atendería las observaciones de la CMH una vez concluida la elaboración de sus recomendaciones.
6. Finalmente, y ante el crecimiento del sector público, la iniciativa proponía la sustitución de una simple glosa de la cuenta pública por una revisión más a fondo, aunque limitada en cuanto a sus alcances. Asimismo, se sugería modificar las características del informe final que enviaría la CMH a los

²¹¹ *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público, 1980.*

diputados.²¹²

Un aspecto que resulta trascendente se refiere a la autonomía e independencia de acción de la Contaduría. La exposición de motivos que sustenta la propuesta de ley argumenta, precisamente, sobre la necesidad de dotar y consolidar una estructura especializada cuyas actividades no estuvieran sujetas a la coyuntura política. Una institución con plena autonomía para establecer los criterios internos que guiasen su trabajo. Este conjunto de buenas intenciones contrasta con las conclusiones del Legislativo sobre el tema. La ley aprobada establece que los procesos de auditoría de la CMH estarán sujetos a una revisión por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) del Ejecutivo Federal. Esta idea si bien se trata de matizar afirmando que será una relación entre pares, no termina por convencer sobre la interacción entre ambas unidades: "el control *a posteriori* debe estar a cargo de un organismo de carácter jurisdiccional con plena independencia".²¹³

Ahora bien, la CMH tampoco puede determinar, como ocurre en Canadá o Estados Unidos, los lineamientos generales para llevar a cabo los procesos de auditoría. Es razonable que carezca de esta función en tanto la CMH no cuente con elementos profesionales capaces de establecer tales directrices; pues en la mayoría de los países, incluso como Chile, es el órgano superior de fiscalización quién las determina no sólo para el Poder Ejecutivo, sino para todo el gobierno federal incluyendo al Legislativo. Pero se entra en una especie de círculo vicioso, pues al

²¹² *Diario de debates de la Cámara de Diputados*, Año III, tomo III, núm. 14, 26 de septiembre de 1978.

²¹³ María de la Luz Mijangos Borja, "El control del presupuesto en una democracia", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, op. cit., pág. 104.

negarle tal facultad, se inhibe, a su vez, la generación de tales mecanismos. Los legisladores mexicanos, en este sentido, negaron la posibilidad de otorgarle esta prerrogativa al órgano fiscalizador para que la desarrollara de manera incremental.

La nueva LOCMH —promulgada el 18 de diciembre de 1978— constituye en sí misma un paso importante respecto de su antecesora. Sin embargo, presenta, al igual que ésta, numerosas deficiencias. La Contaduría, por ejemplo, estaba limitada en cuanto a las capacidades de sanción; en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos y económicos; y respecto a la autonomía de gestión. Asimismo, pareciera que los diputados y senadores, no obstante el afán de armonizar las leyes secundarias a la Constitución, omitieron la discusión de otros aspectos trascendentales de la dinámica presupuestal como, por ejemplo, los tiempos de los que disponía el Ejecutivo para entregar la Cuenta Pública, así como los tiempos de revisión de ésta por el órgano fiscalizador.

En este contexto, bajo el paraguas de la nueva ley, seis meses se tarda la Administración Pública Federal (APF) —a partir del cierre del año fiscal el último día de diciembre— en entregar la Cuenta Pública, a través de la SHCP, a la Cámara de Diputados. A partir de ese momento, la Cuenta Pública pasa por distintas manos: primero, se remite a la Comisión de Vigilancia quién, posteriormente, la turna a la Contaduría para su revisión. A partir de junio del año fiscal siguiente, la Contaduría cuenta con 15 meses para emitir un dictamen producto de una *exhaustiva* revisión de la Cuenta Pública Anual. De ser necesario, la CMH podía solicitar al Congreso, vía la Comisión de Vigilancia, un plazo de tres meses adicionales para formular sus opiniones y recomendaciones finales.

Como se observa en el cuadro 3.3, el Informe sobre la Cuenta Pública de un año se presenta casi dos años después de concluido un ejercicio fiscal. Pareciera que la experiencia sobre el atraso en la revisión financiera del gobierno experimentada bajo la LOCMH de 1936 no tuvo un efecto significativo en la configuración del nuevo marco legal. Nuevamente, se atacan los signos haciendo caso omiso de los síntomas: este aspecto se “resolvió” dando al órgano fiscalizador más tiempo para revisar la Cuenta Pública.

No obstante, respecto de los tiempos a disposición de la Contaduría para llevar a cabo su labor, existe cierto avance sobre la delimitación de los tiempos para solventar los pliegos de observaciones emitidos como resultado del análisis de la Cuenta Pública.²¹⁴ Se definen, ahora, con precisión los tiempos que tendrán los funcionarios de la Contaduría y los de la APF para resolver sobre aquello que la primera haya detectado.

Durante los meses que transcurren entre la entrega de la cuenta pública anual por parte del Ejecutivo Federal y la entrega del análisis que sobre aquella hace la Contaduría Mayor (de 15 a 18 meses), ésta tiene la obligación y la facultad de realizar auditorías en aquellos lugares donde se presuma que hubo irregularidades o inconsistencias de índole presupuestal, legal e incluso administrativa. Concluido este proceso, se entrega a la Cámara de Diputados el informe de resultados sobre el examen de la cuenta pública. A diferencia de Estados Unidos o Canadá, las recomendaciones emitidas por la CMH tienen carácter de opinión. La Contaduría se dedicó, bajo la LOCMH, a detectar inconsistencias en los libros contables; pero no a

²¹⁴ Véase Urbano Farías Hernández, “El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en apoyo al Congreso o Parlamento y las ventajas de la auditoría superior de la federación propuesta para México”, en Gilberto Rincón Gallardo, *op. cit.*, pág. 71.

Cuadro 3.3
El ciclo presupuestal de México

Mes previo al inicio del año fiscal	Fecha límite	Tareas o acciones
- 10	Marzo	Inicia la preparación del presupuesto en el Ejecutivo analizando el comportamiento de la economía (aspectos macroeconómicos), coordinada por la Dirección de Planeación Hacendaria, SHCP.
- 9	Abril	Elaboración del marco general donde se fija techo fiscal global y se hace una distribución por sectores.
- 9	Abril-mayo	Se da a conocer la propuesta a los sectores. Éstos plantean escenarios y estrategias de gasto y envían sus propuestas a la SHCP conforme a los formularios e instructivos por ella enviados.
- 8	Mayo-junio	Se evalúan las propuestas por sector, se hace un ejercicio de prioridades de gasto. Se armonizan las propuestas entre sectores, resultando una aproximación al techo de gasto para cada uno.
- 7	Junio-julio	Se prepara, por parte de las agencias la propuesta final. Definición de estrategias de gasto. Formulación de los Programas Operativos anuales.
- 5	Julio-agosto	Actualización del marco macroeconómico y supuesto de gasto. Formulación del presupuesto preeliminar por las agencias y envío a la SHCP para su revisión. Determinación de techos de gasto.
- 4	Septiembre	Revisión del presupuesto preeliminar e integración del borrador final del proyecto de presupuesto y se determinan los niveles globales de gasto. Negociación entre las autoridades hacendarias y los sectores para la integración de sus partidas de gasto. Se comunican los techos de gasto a los sectores.
- 3	Octubre	Las autoridades hacendarias comunican los ajustes presupuestales a los diferentes sectores en la versión definitiva del proyecto de presupuesto.
- 2	Noviembre 15	Presentación a la Cámara de Diputados del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos (suponiendo un periodo intermedio de gobierno).
	Noviembre 15-diciembre 31	Modificaciones a ambos documentos. Análisis y discusión de la propuesta. Negociación entre el Legislativo y el Ejecutivo por las asignaciones propuestas por éste.
- 1	Diciembre	Aprobación de la Ley de Ingresos por los diputados y envío de la propuesta al Senado. En caso de que éste hiciera correcciones, se envía a la cámara para la discusión solamente de las modificaciones (supuesto). Aprobación del Presupuesto por los diputados.
Año t	1 de enero	Comienza el año fiscal.
Año t	31 de diciembre	Termina el año fiscal
+ 2	Febrero	Las entidades de la Administración Pública deberán entregar la información sobre el gasto público para el ejercicio del año t a la SHCP para que se integre la Cuenta Pública al cierre de ese ciclo fiscal.
+ 6	1-10 de junio	Entrega a la Cámara de Diputados de la Cuenta Pública del año t.
+ 6	10 junio-octubre	Se entrega a la Contaduría, vía la Comisión de Vigilancia, la Cuenta Pública del año t. La comisión de Programación y Presupuesto hace un análisis propio de la Cuenta Pública.
+ 11	1-10 noviembre	Entrega del Informe previo de la Cuenta Pública del año t. Las comisiones de Vigilancia y Programación y Presupuesto integran un informe solicitando a la CMH realice algunas inspecciones y auditorías.
+ 21	Septiembre	La CMH entrega al Congreso, vía la Comisión de Vigilancia el Informe de Resultados de la Cuenta Pública del año t.

Fuentes: Elaborado con información de Humberto Petrei, *op. cit.*, pp. 327-330; David Arellano, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 43-52; y *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, 1978.

colaborar en la planeación-ejercicio del gasto gubernamental. En otras palabras, el marco legal no obliga a las dependencias federales a aplicar las medidas correctivas sugeridas por la Contaduría. Queda cancelada, en este otro sentido, la función de contraloría²¹⁵ que le asigna la LOCMH.

Las anomalías que el órgano fiscalizador detecte deberán, asimismo, integrarse en el dictamen sobre la cuenta pública. Una vez que éste se entrega a la cámara baja, se desencadena un conjunto de supuestos jurídicos donde se busca que los funcionarios públicos que tengan alguna relación con las irregularidades detectadas presenten las pruebas en su defensa. A partir de la publicación de los resultados, los servidores públicos cuentan con 45 días para entregar comprobantes faltantes o cualquier documento que justifique su proceder. Si en ese plazo no se recibe noticia alguna de la persona, la Contaduría puede y debe acudir a los órganos de fiscalización internos de cada poder, para que sean estos los que lleven a cabo una investigación al respecto y, si es el caso, fincar responsabilidades administrativas, civiles o penales.²¹⁶ En este mismo sentido, se han criticado la incapacidad legal de la Contaduría Mayor de Hacienda para formular juicios de responsabilidad (civil, penal o administrativa) ante las autoridades judiciales.

En otro ámbito, un tema que resulta indispensable analizar a la luz de la LOCMH de 1978 es el referente a los tiempos del control externo en el ámbito federal; hecho que significó una gran limitante para el desarrollo de este esquema, pues el periodo que

²¹⁵ Como un servicio encargado de examinar la legalidad y la corrección de los gastos públicos. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 1985.

²¹⁶ Las primeras sanciones se promoverán ante los órganos de control interno para que investiguen a fondo esas inconsistencias; las últimas, se harán ante el ministerio público por los órganos internos y no por la Contaduría Mayor, después de haber investigado las irregularidades detectadas y concluir que hubo un daño al patrimonio de la Federación. Luis Carlos Ugalde, "El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México", en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), pág. 261.

transcurre entre la entrega de una cuenta pública y la resolución de conflictos donde participa la Contaduría puede ser hasta de 20 meses. Esta situación es causada por numerosos factores que involucran tanto al Poder Ejecutivo, como al Legislativo.

Respecto al primero, es necesario mencionar la lentitud en los procesos en la integración de la cuenta pública. La APF argumenta que esto se debe a la complejidad y número de las transacciones que lleva a cabo el gobierno federal. En ese sentido, parece necesario agilizar los mecanismos de entrega-recepción de la documentación que forma la cuenta pública con el fin de acelerar el proceso fiscalizador.

Asimismo, la revisión de las finanzas gubernamentales por el Legislativo Federal se inscribe como parte de la lógica de división de poderes y rendición de cuentas. La colaboración entre poderes en determinados ámbitos del quehacer gubernamental es indispensable y, en este sentido, la fiscalización es uno de los elementos bajo el cual se busca mejorar la utilización de los recursos considerados públicos (sean monetarios, materiales o humanos). En México, sin embargo, esta situación fue cancelada desde la perspectiva de la LOCMH de 1978, e incluso desde la de 1936, pues los resultados sobre la evaluación de la cuenta pública de determinado año son presentados casi dos años después de haber concluido el ejercicio fiscal.

Otro aspecto que merece ser contrastado con la situación producto de la reforma de finales de los años setenta con la LOCMH de 1936, es el de la autonomía del órgano superior de fiscalización, la cual se mantuvo en el debate pues no quedaba clara la relación entre aquél y la Comisión de Vigilancia. La Ley de 1936 establecía una relación de subordinación respecto del órgano colegiado de la cámara baja; pero la nueva Ley restringe aún más la libertad de acción de la Contaduría. La LOCMH de 1978, en su artículo primero, establecía que la Contaduría es "el órgano técnico de la Cámara de

Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal²¹⁷ y en cuyo desempeño de funciones será supervisada por una Comisión de Vigilancia de aquella cámara.

Un aspecto más que vale la pena destacar, es el cambio de nombre a la comisión encargada de la vigilancia de la CMH: de Comisión Inspector a Comisión de Vigilancia, según lo establece la fracción II del 74 constitucional. Con esta modificación, el Constituyente permanente buscó, según la exposición de motivos de la propuesta de ley, resaltar el hecho de que el Poder Legislativo se encargaría sólo de vigilar que la CMH se apegara al mandato que la ley le impone.

El cambio de nombre a dicha comisión legislativa parece fuera de contexto al contrastar las relaciones jerárquicas producto de su nueva Ley Orgánica: ahora se le atribuyen al Legislativo muchas mayor capacidad de vigilancia y control sobre la institución fiscalizadora, aunque mucho más definidas en comparación con la ley de 1936. Así, por ejemplo, la Comisión de Vigilancia será la encargada de autorizarle a la CMH el comienzo de cualquier acción que pretenda fincar responsabilidades de tipo penal o civil. A su vez, la citada Comisión tiene la capacidad de modificar la organización interna de la institución y aprobar o rechazar los nombramientos y remociones del personal de confianza de la Contaduría hechas por su titular.

Otro aspecto que vale la pena destacar se refiere a las sanciones. Nuevamente, al igual que ocurrió en la ley de 1936, la LOCMH de 1978 determina las sanciones monetarias no en referencia a algún índice —como pudiera ser el salario mínimo—, sino explícitamente en pesos y centavos. La idea que pudo haber estado detrás de este

²¹⁷ *Ibid.*, Artículo 2°. Antes se incluía también al Departamento del Distrito Federal, pero actualmente existe una Contaduría Mayor del Gobierno del Distrito Federal sujeta a la vigilancia de la Asamblea de Representantes del DF.

hecho, fue, sin lugar a dudas el contexto político-económico de finales de los setenta y las bajas expectativas en materia inflacionaria; sin embargo, esta situación evidencia la falta de visión y planeación de los legisladores. La ley, en ese sentido, se volvió obsoleta al poco tiempo de ser aprobada; una vez más, fue rebasada por la realidad.

La Contaduría Mayor de Hacienda, en función de la Ley de 1978, dejó a un lado la función de glosa de la cuenta pública, para reorientar sus acciones hacia auditorías financieras y de legalidad. Esta situación, si bien un avance, nuevamente da cuenta del atraso del caso mexicano respecto de sus pares de Canadá y Estados Unidos. Para finales de los años 70, tanto la OAGC como la GAO se encuentran en proceso de adecuar y consolidar sus programas de evaluación de proyectos públicos utilizando criterios que van más allá de la simple revisión contable o legal de las acciones del Gobierno. El Gobierno Federal —Legislativo y Ejecutivo— desaprovechó la gran oportunidad de fortalecer el esquema de control externo, para atribuirle facultades más amplias de revisión y herramientas de evaluación de políticas más útiles.

Así, el funcionamiento de la Contaduría de 1978 y hasta 1999 —fecha en que se aprobó una reforma a la constitución en materia de fiscalización—, fue la de verificar si el presupuesto aprobado por el Legislativo fue ejercido en los términos de inversión y montos autorizados por aquel y si las instituciones auditadas cumplieron con lo estipulado en las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación²¹⁸:

“Investigará si la recaudación se realizó de acuerdo a las leyes, si las inversiones y gastos autorizados a las dependencias y entidades se han aplicado estrictamente al logro de los objetivos y metas de los programas

²¹⁸ Leyes de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la especie. José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el Control Interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 533.

aprobados por el legislativo, para lo cual tiene la facultad de revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos contables y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y recabar los elementos de información necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.²¹⁹

Aunque con matices, otro avance importante que presenta la LOCMH de 1978 se centra en la definición del universo de instituciones sujetas a verificación por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda: “Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal” y, siempre y cuando que se encuentren comprendidos en el Presupuesto de Egresos, “los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y determinados fideicomisos”²²⁰; así como los subsidios que aquel concediere a los gobiernos estatales y/o municipales, del DF, a organismos del sector paraestatal, las instituciones privadas o a particulares.

Esta precisión suscitó nuevas discusiones, pues la ley no establecía con claridad si todos recursos transferidos de la Federación hacia los estados y municipios podrían ser también revisados por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. El Gobierno Federal, por ello, llegó a un arreglo *modus vivendi* con los estados y municipios en el sentido de que el órgano de fiscalización superior sólo podría verificar la utilización de aquellas transferencias que estuvieran etiquetadas; es decir, aquellas que formaran parte de los programas federales, pero que se administraban por los estados.

A su vez, por lo que respecta a su organización interna, en la ley se determinaron los criterios generales de organización interna de la Contaduría Mayor. En este sentido, la

²¹⁹ José T. Lanz C., *op. cit.*, pág. 534.

²²⁰ Artículo 2º, *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto público*, 1978.

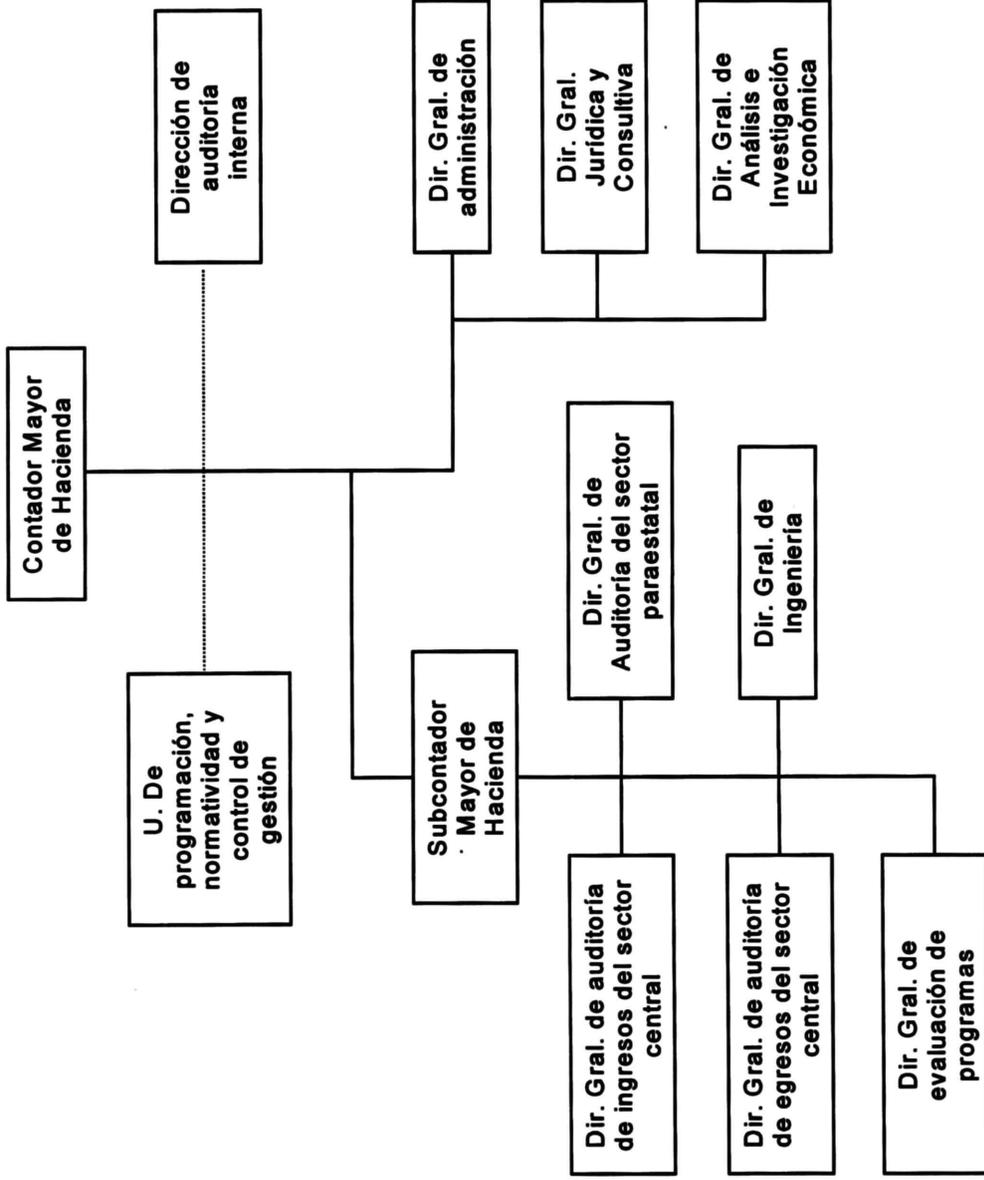
LOCMH creó tres direcciones generales las cuales dependían verticalmente del Contador²²¹:

1. *De Auditoría*: encargada de elaborar los procedimientos a los que deben sujetarse las auditorías; de fiscalizar los subsidios otorgados a las entidades sujetas a vigilancia por parte de la Contaduría; de llevar a cabo la revisión documental y comprobatoria de las operaciones que afecten el ingreso y el gasto público; de preparar los informes de resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal; de programar las visitas, inspecciones y auditorías; de revisar los libros y documentos para comprobar la correcta aplicación de la ley en el caso de recaudación; de verificar si el gasto se aplicó "eficientemente" cumpliendo con los objetivos de los programas aprobados; y establecer los mecanismos de coordinación con la SECODAM para uniformar procedimientos y sistemas de contabilidad y auditoría gubernamental.²²²
2. *Jurídica y Consultiva*: dedicada a elaborar los informes previos que debe rendir el contador mayor u otros miembros de la Contaduría Mayor; es, además, la responsable de denunciar a funcionarios de la Contaduría que hayan incurrido en faltas administrativas o delitos de otro orden ante las autoridades competentes; y la encargaba de denunciar ante los órganos de control interno de los otros poderes, las inconsistencias encontradas en las entidades sujetas susceptibles de revisión.

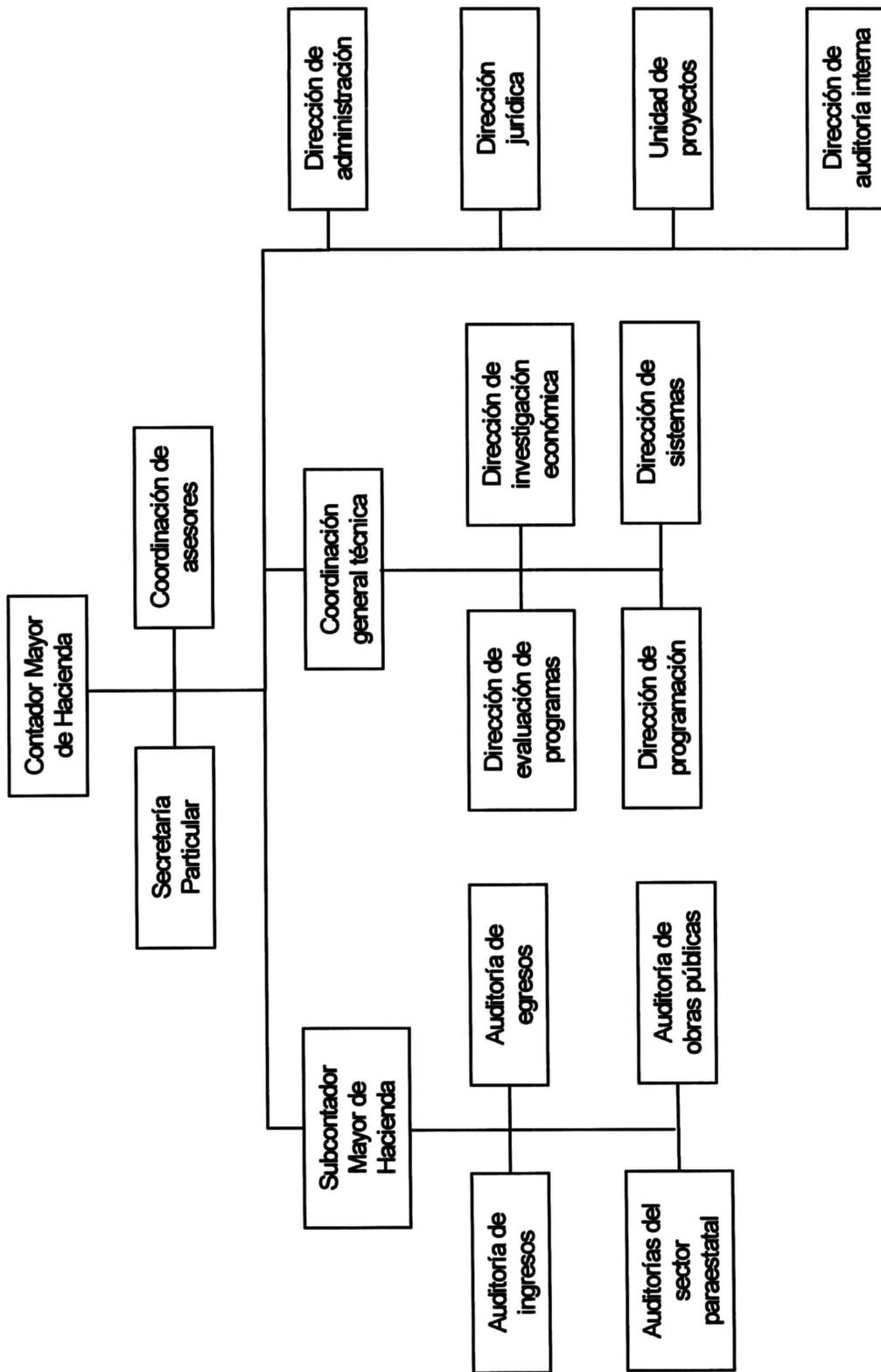
²²¹ El nombramiento del Contador Mayor debe ser aprobado por mayoría de los Diputados presentes legislativa y en periodo ordinario de sesiones, para durar 8 años en su cargo. El subcontador mayor es el auxiliar del Contador Mayor y tiene el deber de representar a la Contaduría a falta de un Contador Mayor (*Reglamento interno de la Contaduría Mayor de Hacienda*, artículo 13).

²²² *Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda*, 1997.

Cuadro 3.4
Estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda 1985



Cuadro 3.5
Estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda 1999



3. *De Administración*: que se encarga, como su nombre lo indica, de la administración de recursos y de personal con los que cuenta la Contaduría Mayor.

La unidad que tiene un mayor número de atribuciones y que concentra el trabajo sustantivo de la Contaduría es la Dirección de Auditoría. Sin embargo, no obstante lo establecido en la ley y reglamento interno de la CMH y como bien mencionan Alfredo Adam y Guillermo Becerril, la estructura de la Contaduría es completamente distinta a la que establece la ley por “haberse considerado necesario diversificar su estructura en atención a la especialidad requerida en los trabajos que lleva a cabo”.²²³ Este es un aspecto recurrente en México y en el tema aquí analizado: la brecha entre el ser y deber ser.

De 1978 a 1980, la LOCMH reflejaba la estructura real de la institución. Con el paso del tiempo —con la diversificación del sector público federal—, la organización interna tuvo que modificarse. Los cuadros 3.4 y 3.5 muestran la distribución de la Contaduría en dos momentos 1985 y 1999, respectivamente. Esta situación contrasta sobremanera con el caso estadounidense. La gran capacidad de respuesta de la GAO al entorno político-administrativo se explica en tanto el Contralor General ha gozado de gran autonomía para constituir la Oficina en la manera como crea conveniente y necesario. En ese sentido, la norma mexicana de 1978, a este respecto, debió ser mucho más flexible sobre la organización interna a fin de que pudiese adecuarse a los constantes cambios que operan al interior del sector público.

En suma, la ley de 1978 constituye un avance importante respecto de la de 1936. No obstante, existen deficiencias, como las antes señaladas, que limitan y, en algunos

²²³ Alfredo Adam y Guillermo Becerril, *op. cit.*, pág. 117.

casos, obstaculizan la función fiscalizadora.

EL CONTROL EXTERNO ENTRE 1978 Y 1998

Las características del sistema político mexicano han influido y configurado la interacción entre los poderes de gobierno. Destaca el hecho, siempre referido, de la posición del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como la fuerza política dominante en todos los poderes y ámbitos de gobierno. Como afirma Jorge Carpizo,

“La realidad política de México hizo que la noción de representación, tal y como había sido conocida en nuestra constituciones y plasmada en 1917, se convirtiera en la representación de un partido —y no de varios, como el principio presupone—... Las luchas parlamentarias no existían.”²²⁴

Los alcances y límites de la fiscalización superior, se ha argumentado en este texto, han dependido, fundamentalmente, de la capacidad del Poder Legislativo por garantizar el trabajo de la entidad encargada de la función. Ejemplo de esta situación puede encontrarse en la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en el periodo que va de 1976 y 1999. Las condicionantes externas y las limitantes internas de la institución son los dos conjuntos de variables que determinaron la configuración actual del control externo en el ámbito federal.

El tránsito de la Contaduría Mayor hacia un órgano plenamente autónomo se explica en tanto que el Poder Legislativo fue siempre considerado como un apéndice del Ejecutivo Federal. Este cambio, sin embargo, es producto de un largo proceso político que comienza a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta. De ahí que, para entender el contexto actual, sea necesario analizar los procesos de reforma

²²⁴ Jorge Carpizo, *La constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1998, pág. 212.

política y modernización administrativa emprendidos en las últimas dos décadas, los cuales despejan el camino para entender las razones que guiaron al constituyente en la reforma al órgano de fiscalización.

Evolución del Poder Legislativo Federal entre 1976 y 1999

La crisis del sistema político tardó en surgir y el gobierno se vio en la necesidad de abrir los espacios de acceso al poder hacia mediados de la década de los setenta. El conjunto de acciones emprendidas como parte de la Reforma Política hicieron posible que numerosas organizaciones políticas de distinto cuño accedieran a espacios de representación en las cámaras legislativas nacional y estatales. Los partidos de oposición, desde ese entonces y hasta el día de hoy, han aumentado su presencia en los distintos ámbitos de gobierno. El Legislativo, lentamente, ha dejado de considerarse como un apéndice del Jefe del Ejecutivo Federal para convertirse en un contrapeso real y efectivo a éste último.

La presencia de un partido hegemónico provocó, al supeditar la acción legislativa a los designios del Presidente de la República, que sistema de supervisión parlamentaria mediante comisiones fuera muy débil, empleándose —por lo menos hasta finales de los ochenta— en muy pocas ocasiones. Tal debilidad radicó en la posición del Ejecutivo como cabeza tanto del gobierno, como de su partido; el cual que domina, por completo, en el ambiente electoral.

Asimismo, los órganos legislativos, las comisiones de ambas Cámaras, constituían órganos de derecho con nula utilidad. Sobre este asunto, y “en relación con las comisiones parlamentarias, se ha cumplido la apreciación de Malcom Shaw ... al

Cuadro 3.6
Estructura partidista del Gobierno Federal mexicano: Congreso y Presidencia de México (1977-2000)

	Presidente	Legislatura	Partido mayoritario en		Partido de oposición mayoritario	
			Senado (%)	Diputados ^a (%)	Senado (%)	Diputados ^a (%)
1976-1979	López Portillo (PRI)	50	PRI (98) ^d	PRI (82)	----	PAN (8)
1979-1982	López Portillo (PRI)	51	----	PRI (73) ^b	----	PAN (11) ^b
1982-1985	De la Madrid (PRI)	52	PRI (100) ^d	PRI (75) ^b	----	PAN (13) ^b
1985-1988	De la Madrid (PRI)	53	----	PRI (72) ^b	----	PAN (10) ^b
1988-1991	Salinas (PRI)	54	PRI (94) ^e	PRI (52) ^c	FDN (6) ^f	FDN (28) ^c
1991-1994	Salinas (PRI)	55	PRI (98) ^e	PRI (64)	PAN (1) ^e	PAN (18)
1994-1997	Zedillo (PRI)	56	PRI (74) ^g	PRI (60)	PAN (19) ^g	PAN (24)
1997-2000	Zedillo (PRI)	57	PRI (60) ^h	PRI (48)	PAN (26) ^h	PRD (25)

Fuente: Elaboración propia con datos de Alicia Hernández Chávez, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 34-37; Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1997, pp. 210-226, 251-278, 419-475 y 537. e Instituto Federal Electoral, varios años. Las cifras fueron redondeadas.

^a De 1946 a 2001 existe un sistema electoral mixto: de mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP)

^b De un total de 400 diputados: 300 diputados de MR y 100 de RP.

^c En adelante, se considera un total de 500 diputados: 300 de MR y 200 de RP.

^d Hasta el año de 1982, se contabilizan 64 senadores de MR, dos por cada entidad y dos el Distrito Federal.

^e De un total de 64 senadores electos por MR: 2 por cada estado y 2 para el Distrito Federal.

^f 4 senadores en total: 2 por el Distrito Federal y 2 por Michoacán.

^g De un total de 128 senadores electos: tres electos por el principio de MR y uno a la primera minoría.

^h De un total de 128 senadores: 96 de MR y 32 de RP (lista nacional). MR, tres por estado: dos por el principio de MR y uno a la primera minoría.

entender que cuando un partido cohesionado y disciplinado posee la mayoría de las comisiones es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil".²²⁵ Las comisiones no constituían ese foro de debate legislativo. Así, el Poder Legislativo en su conjunto, por la dinámica política, vio anulada su función como contrapeso al Presidente de la República.

Las elecciones federales de 1988, en ese contexto, representan un parteaguas ya que el PRI ve reducida su representación en la Cámara de Diputados en alrededor del 20%²²⁶ y a partir de tal resultado, por primera vez durante su historia, el Presidente y su partido se ven en la necesidad de negociar con la oposición para sacar adelante diversos proyectos de reforma. Sin embargo, a pesar de este lento tránsito hacia una repartición más equitativa en ambas de las comisiones legislativas entre las distintas fracciones parlamentarias representadas en el Poder Legislativo, la Comisión de Vigilancia no fue presidida por un partido distinto al Revolucionario Institucional sino hasta la LV legislatura (1991-1994): la Comisión de Vigilancia fue una de las primeras comisiones en ser presidida por un partido distinto al hegemónico.

²²⁵ Cecilia J. Mora Donatto, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pág. 231.

²²⁶ El PRI obtuvo 260 diputados; 233 uninominales y 27 plurinominales. Eduardo Castellanos, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México. Estadística electoral*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1997, Baste mencionar que con la Reforma Política del Presidente José López Portillo, mediante la cual se modificaron numerosos artículos de la Constitución, se suscita una mayor presencia de la oposición, lo cual se ve reflejado en las elecciones intermedias de 1979. En esa reforma, el país se dividió en 300 distritos electorales que elegirían a un representante por el principio de mayoría relativa (MR) y se creaban listas plurinominales para la elección de 200 diputados por el principio de representación proporcional (RP). El Congreso pasaba de 237 diputados (196 de MR y 41 de RP) a 400, según vimos. Mediante nueva reforma, se aumenta en 100, para las elecciones de 1988, el número de diputados de RP. Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 33-40. La explicación puede residir, por un lado, en la vigilancia cada vez mayor de los procesos electivos; pero también, la gran presencia de los partidos de oposición en ambas cámaras del Legislativo, particularmente, en la de Diputados, se explica por el incremento en el número de representantes de representación proporcional. Un elemento destacable es también el hecho de que ambos personajes, al término de su periodo como diputados federales, fueron electos senadores. Este puede ser un elemento que argumente en el sentido de que a Comisión empezó a tener adquirir cierto peso y visibilidad al interior de la cámara de diputados.

Así, desde 1991 y hasta el año 2000, dicha Comisión fue dirigida por un miembro del Partido Acción Nacional y constituyó, durante esos años, uno de sus grandes “bastiones”: en el trienio 1994-1997 fue presidida por Juan Antonio García Villa; y Fauzi Hamdam lo hizo de 1997 a 2000. Con ellos al frente, el órgano legislativo fue adquiriendo mayor relevancia. Ambos diputados se encargaron de volverlo protagonista del juego del poder, como elemento clave de la división de poderes.²²⁷

El ascenso de la oposición a los puestos de dirección del Poder Legislativo federal fue determinante en tanto que los mecanismos de control externo fueron rescatados y paulatinamente aplicados. Ello, sin embargo, no implicó una solución total a los problemas de la fiscalización superior en México. La consolidación de un efectivo sistema de rendición de cuentas al Legislativo está todavía muy lejos de alcanzarse, faltaría adecuar y modernizar el marco legal a la nueva dinámica política.

En este sentido, pero en otro ámbito, es necesario analizar las fortalezas, debilidades, alcances, límites y calidad de los servicios de apoyo al trabajo legislativo —entendidos como “el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para una eficiente función” parlamentaria²²⁸—, y la profesionalización de las tareas legislativas. Las cámaras del Congreso no cuentan con un *staff* que los auxilie en sus funciones, tal y como ocurre en países como Estados Unidos. Esta situación, a su vez, tiene su

²²⁷ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, pág. 114. Ugalde hace una importante labor para sostener este supuesto. Para ello, se vale, por un lado, de entrevistas aplicadas a varios legisladores. De ellas, el autor concluye que para los consultados, la Comisión de Vigilancia ocupa en cuarto lugar en importancia por debajo de las comisiones de Gobernación, Hacienda y Programación y Presupuesto. Por otro, realiza una búsqueda en los diarios de debates sobre las menciones de la Comisión de Vigilancia y encuentra que, de mediados de la década de los noventa a la fecha, se han venido incrementando de manera constante las referencias a la misma. Afirma que esta evidencia no es concluyente ni suficiente; pero, constituye un primer paso.

²²⁸ Jesús Rodríguez y Rodríguez, “Servicios de apoyo para el trabajo legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, pág. 189.

explicación en la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria debido al principio de no reelección establecido en la Constitución Federal.

Los partidos de oposición al PRI en ambas cámaras legislativas buscaron, desde que éste perdió por completo el control del Legislativo, reducir la discrecionalidad del Presidente de la República; para lo cual pusieron en marcha los instrumentos que se encontraban en la Ley. En este sentido, destaca, por un lado, la creación de Comisiones de Investigación; y, por otro, la reactivación de las comisiones legislativas como foro de discusión de los programas y proyectos gubernamentales. Esto, de alguna manera, se explica como resultado de la gran presencia y contrapeso de la oposición en las distintas comisiones. La fortaleza e independencia del Poder Legislativo se ha venido incrementando y consolidando con mayor rapidez desde el proceso electoral federal de 1994; pero aquellas se explican, es preciso reiterarlo, por la composición partidista en el Legislativo.²²⁹

Los mecanismos de control a disposición del Legislativo para vigilar las acciones del Ejecutivo fueron inhabilitados por la estructura del sistema político mexicano y la presencia de un partido dominante. De ahí que la práctica real de la división de poderes y la función de la CMH como fiscalizador del aparato público estuviesen canceladas. De ahí que se optara, como principal mecanismo revisor, el control interno, *a priori* o correctivo.

Predominio del control interno

Desde 1917 han sido diversas las instituciones encargadas de llevar a cabo el control

²²⁹ El cuadro 3.6 muestra la composición partidista de las Cámaras de Diputados y Senadores por lo que respecta a mayorías y minorías más importantes respecto del Ejecutivo.

ex ante, el interno. Bajo la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, era el Departamento de la Contraloría quien se encargaría de la “contabilidad de la nación; contabilidad y glosa de todos los egresos e ingresos de la Administración Pública [Federal]; deuda pública y relaciones del Ejecutivo con la Contaduría Mayor de Hacienda”.²³⁰ Hasta 1932, el sistema de control interno estuvo concentrado bajo la autoridad de aquel departamento; sin embargo, con su desaparición en ese año, se inaugura un periodo caracterizado por “la dispersión del control” interno (1933-1982).

Desde principios de la década de los años treinta, han sido diversas las dependencias encargadas de tal función: la SHCP, en un primer momento; y, posteriormente, las Secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y, más recientemente, las de Programación y Presupuesto (SPP) y de la Contraloría —con sus diferentes acepciones, General de la Federación o Desarrollo Administrativo.²³¹

El periodo de dispersión del control interno concluye, según Trinidad Lanz Cárdenas, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF²³²). Sin embargo, el establecimiento de la nueva estructura complicó la ya de por sí frágil situación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Se llegó a argumentar que una de las dos instituciones era innecesaria,

²³⁰ Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, México, SECOGEF-Fondo de Cultura Económica, pág. 219.

²³¹ *Cfr. Ibid.*, pp. 557-641.

²³² Cabe mencionar, que todas las Secretarías tienen algún tipo de control *ex ante*, sobre aspectos y funciones definidas. De ahí también que Trinidad Lanz (*vid. infra* 34) hable sobre la idea de dispersión de del control. En diciembre de 1994, el entonces Presidente Ernesto Zedillo envió una iniciativa al Congreso de la Unión mediante la cual se modificaban diversos artículos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. La propuesta se aprobó en ese mes, con lo cual la SECOGEF asumía el “desarrollo administrativo” como otra de sus facultades. Su nombre, en ese sentido, fue el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Para efectos de este texto, cuando se mencione a la “Contraloría”, se hace referencia a esa dependencia del Poder Ejecutivo.

pues se estaban duplicando funciones. Esta aseveración es totalmente errónea: ambos esquemas son necesarios, son complementarios, no excluyentes. Se refieren, por mencionar un solo aspecto, a distintos momentos del control sobre los egresos y recursos gubernamentales (preventivo el del Poder Ejecutivo, conclusivo el del Legislativo)²³³: el primero puede clasificarse como un control de tipo administrativo; el segundo puede encuadrarse como parte de los mecanismos constitucionales para el control del poder político.²³⁴

Las instituciones encargadas de la fiscalización deben colaborar en la revisión de los programas gubernamentales a efecto de hacerlos más eficientes; para que cumplan, realmente, con los objetivos para los cuáles fueron diseñados en términos de eficiencia y efectividad. Las revisiones contable y legal son sólo dos aspectos de un proceso más amplio del control político que tiene el Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.²³⁵ Esta función estaba nulificada en tanto que el Congreso era, en la práctica, un poder dominado por el Presidente de la República.²³⁶

En este sentido, resulta prudente recuperar las experiencias expuestas en el capítulo segundo. Para finales de los setenta, tanto la OAGC como la GAO transitaban hacia la aplicación de auditorías de resultados. En México, conclusión que se desprende posterior a la revisión de LOCMH, las acciones seguían enfocándose hacia aspectos de

²³³ Véase Trinidad Lanz, *op. cit.*, pp. 467-473.

²³⁴ Carla Huerta, *op. cit.*, pág. 29-34 y 52. Este argumento, sin embargo, prevalece hasta nuestros días. Probablemente bajo un régimen completamente distinto, una función sea innecesaria: en el supuesto de un gobierno donde las funciones reales de gobierno se concentren en una o unas cuantas manos, sería posible prescindir de uno de los esquemas.

²³⁵ Javier García Fernández, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, pp. 59-65.

²³⁶ Recordemos, por ejemplo, que la LOCMH de 1978 establecía que la SPP y luego la SECOGEF serían las instituciones encargadas de determinar los procedimientos de auditoría a seguir para toda la administración pública. Según aquella ley se debía consultar a la Contaduría para tal efecto y considerar sus observaciones para la elaboración de las reglas.

legalidad y revisiones financieras. La CMH se convirtió, en contraste, en un órgano revisor encargado de darle el visto bueno a las acciones de corrección hechas por los órganos internos de control y planeación gubernamental.²³⁷

Cuadro 3.7
Contadores Mayores de Hacienda
1970-2001

Nombre	Periodo
Rodolfo Membrilla	1970-1972
Antonio Lomeli	1972-1973
Claudio Aponte	1973
Jesús Castillo	1973-1976
Rodolfo González	1977-1978
Francisco Rodríguez	1978-1979
Enrique Ojeda	1979-1982
Miguel Rico Ramírez	1982-1990
Javier Castillo Anaya	1990-1998
Gregorio Guerrero Pozas ^a	1998-2001

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, pág. 58.

^a Se considera un periodo de tránsito en espera de la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional.

Asimismo, el cargo de Contador Mayor de Hacienda, más que un elemento clave de la dinámica política —como ocurre en Canadá y Estados Unidos—, se asemejaba más a una especie de exilio interno. Llevar las riendas del órgano de fiscalización superior federal no acarrea prestigio político o profesional alguno. Los Contadores Mayores, en general, trataban de utilizar a la institución como un trampolín en su carrera. De ahí que aquellos duraran poco tiempo al frente del órgano del Poder Legislativo (cuadro 3.7). Sólo los últimos tres Contadores Mayores se ha mantenido en funciones durante el tiempo de ley. Este hecho, a su vez, tenía impactos directos en el funcionamiento de la

²³⁷ Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público: 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 68-72.

organización. El interés por realizar una verdadera revisión de la información provista por el Ejecutivo era mínimo: entre menos figure la Contaduría y menos problemas le ocasionen al Presidente, será mejor para la institución y sus funcionarios. La fiscalización, así, estaba subordinada plenamente a la dinámica política.

Fortalezas y retos de la fiscalización superior en el ámbito federal hasta 1998

Son dos las funciones que tradicionalmente se le han adjudicado al Poder Legislativo: de un lado se encuentra “la formación de la ley y la vigilancia y sujeción del Ejecutivo [sobre todo] para mantenerlo dentro de los límites fijados por la Constitución”; y del otro, el “control de un órgano colectivo del Estado o sea el Congreso, que tiene representación plural de intereses... sobre un órgano unitario”.²³⁸ El Congreso Federal —y específicamente la Cámara de Diputados, como depositaria de la función fiscalizadora— debió caminar en esas direcciones; pero tiene, como ya antes se expuso, un gran número de carencias que se lo impiden.²³⁹

El esquema de control externo, resultado de la promulgación en 1978 de una nueva LOCMH, representa un avance —aunque gradual— respecto de la misma ley de 1936: se implementaron diversas medidas que intentaban superar las deficiencias e indefiniciones, y se intentó dotar de mayor autonomía de gestión a una institución que, por las características y limitantes que imponía el sistema político, nunca lograría alcanzarla. El mayor problema de la LOCMH de 1978, como su antecesora, es que

²³⁸ Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, México, s.e., 1993, pág. 129, cit. en Carla Huerta Ochoa, *op. cit.*, pág. 139.

²³⁹ Juan Antonio García Villa, “Hacia un verdadero control externo”, en Gilberto Rincón Gallardo, *op. cit.*, pág. 90.

buscó resolver los problemas de la fiscalización superior atacando los efectos y no sus causas.

El avance más importante, paradójicamente, proviene del criticado ambiente político, pues ha sido la creciente influencia y peso de la oposición en el Poder Legislativo lo que ha permitido, como consecuencia directa, reestructurar y poner en marcha los mecanismos de fiscalización externa. Esta situación, sin embargo, no resuelve *per se* la debilidad del órgano superior de fiscalización. En un sistema presidencialista absoluto con pleno dominio de un solo partido en el Poder Ejecutivo y Legislativo, como fue el nuestro hasta 1997, la posibilidades de crecimiento de la CMH respecto de sus “homólogas” norteamericanas fueron sumamente limitadas. De ahí que el control interno, *a priori* y concurrente se impusiera sobre el control externo. Así, los mecanismos de control interno del Poder Ejecutivo ocuparon más “atención y difusión de las diferentes actividades en relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados”.²⁴⁰

REFORMANDO AL CONTROL EXTERNO EN MÉXICO

El órgano encargado de la fiscalización superior en México no satisfacía las necesidades del Legislativo y, en ese sentido, se requería de una institución que fuera más allá de la simple revisión financiera y apego a la legalidad de las acciones de la administración pública federal. La necesidad por reformar el esquema general del control externo era evidente, pues lejos se estaba todavía de poseer un sistema que se encargara de examinar profunda y exhaustivamente las acciones gubernamentales; se

²⁴⁰ Luis Antonio Godina, “Fiscalización del gasto público”, en Gilberto Rincón Gallardo, *op. cit.*, pág. 114.

requería un órgano que permitiese auxiliar al Congreso —particularmente a la Cámara de Diputados— en el desarrollo e implementación de mecanismos que promuevan un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

En este contexto se plantea reformar las herramientas a disposición del Legislativo para vigilar las acciones del Ejecutivo. A este respecto se elaboraron numerosas propuestas, en ámbitos distintos. Por un lado, se mencionaba que era indispensable crear una verdadera carrera parlamentaria en los poderes legislativos federal y locales. Lo cual podría alcanzarse a través de una reforma constitucional que permitiese la reelección consecutiva limitada de diputados federales y estatales y de senadores.

Otro ámbito en el que se debía trabajar, era en el fortalecimiento de los mecanismos del Congreso para vigilar las acciones del Ejecutivo Federal. Se plantea, como parte de este ámbito, alterar el funcionamiento del órgano superior de fiscalización y adecuarlo a los nuevos requerimientos del sistema político mexicano. Una vez superado el obstáculo de la predominancia partidista, es posible e indispensable poner en marcha los esquemas de vigilancia sobre Poder Ejecutivo.

A pesar de que la fiscalización compete exclusivamente a la cámara baja, fue el Poder Ejecutivo quien se adelanta a aquel y plantea, mediante un proyecto de reforma constitucional en 1998, la necesidad de fortalecer la fiscalización superior mediante una iniciativa de reforma a la Constitución. La propuesta constituyó sólo el primer paso de un largo proceso de negociación que derivó en una importante reforma a la carta federal y en la promulgación de una nueva ley reglamentaria en la materia y diversas normas complementarias.

La iniciativa del Ejecutivo no fue la única que se presentó en el Legislativo Federal. Tampoco, como en 1978, se aprobó tal y como la envió al Congreso. De hecho, las diversas fuerzas políticas ahí representadas presentaron sendas iniciativas. Sin embargo, común en todas era reconocer el agotamiento del esquema mexicano de fiscalización superior. Coincidían en la necesidad de reformar por completo el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda. El resultado final obedece, por ello, a una interesante mezcla de todos los proyectos.

Reforma constitucional que crea el órgano superior de fiscalización de la Federación

Desde 1978 y hasta 1995, fueron muchas las críticas hacia el funcionamiento del CMH; pero sin que de por medio se hubiesen elaborado y presentado propuestas concretas de reforma.

Es el Poder Ejecutivo quien presenta una iniciativa de reformas a la constitución en materia de fiscalización hacia 1998; documento que ya había sido anunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PLANADE). Los argumentos desplegados en este documento tienen mucho en común con lo planteado por la diputación de Tabasco a finales de la década de los setenta. Por un lado, se manifiesta la necesidad por dotar al órgano superior de fiscalización de mayor independencia respecto de los sujetos controlados; por revisar las limitaciones que le impone la legislación y que “restringen el alcance y la oportunidad de sus acciones”, por analizar la posibilidad de que el órgano finque directamente las responsabilidades administrativas; por analizar, finalmente, las bases de operación que guían su funcionamiento para transitar hacia mecanismos de evaluación que trasciendan las simples auditorías contables y de legalidad. Así, el titular del Ejecutivo Federal consideró

“indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica, y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía.”²⁴¹

Esta situación evidencia que las reformas iniciadas en 1978 no cumplieron con sus objetivos. En palabras de Santiago Fuentes, “ni la forma de ejercer este control, ni los órganos encargados de llevarlo a efecto se [adaptaron] a la compleja y dinámica actividad de un sector público moderno”.²⁴²

La iniciativa que el presidente Zedillo envió a la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1995 contemplaba reformas y adiciones a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución. El proyecto, sin embargo, no se aprobaría según la propuesta del presidente. El producto final, en ese sentido, constituye una mezcla singular de las distintas propuestas. El cuadro 3.8 ofrece una síntesis sobre la presentación y aprobación de la reforma constitucional en materia de fiscalización.

La propuesta del Ejecutivo Federal buscaba, por su parte, reformar por completo el funcionamiento del órgano superior de fiscalización. La idea era convertirlo en una especie de “tribunal de cuentas” al estilo europeo. Es decir, un órgano colegiado formado por ministros en cuya designación interviniese el Poder Ejecutivo y el Legislativo; una institución con gran independencia de acción sin pertenencia específica a algún poder de gobierno.

²⁴¹ http://hades.inegi.gob.mx/sitio_inegi/difusion/espanol/acercamexico/planade/plan3.html

²⁴² Santiago Fuentes Vega, *op. cit.*, pág. 150.

Cuadro 3.8**Cronología de la reforma constitucional sobre el órgano superior de fiscalización**

Fecha	Acontecimiento
28 de noviembre de 1995	El Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política. La propuesta se remite, para su estudio, a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
2 de abril de 1996	El grupo parlamentario del PAN presenta al pleno una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución con objeto de fortalecer el funcionamiento del Poder Legislativo (entre ellos, el 73, 74, 75 y 77).
24 de abril de 1997	El grupo parlamentario del PRD presenta su iniciativa de reforma al artículo 74, fracción IV; así como diversos ordenamientos: Ley de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual manera, envía un proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
26 de marzo de 1998	Se solicita al la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presente, a la brevedad, un dictamen sobre las diversas iniciativas presentadas.
14 de diciembre de 1998	Se presenta el Dictamen de la Comisión de Gobernación al pleno de la Cámara de Diputados la propuesta que reforma 4 artículos de la Constitución. Su propuesta resume, en su mayoría, las posturas del Ejecutivo y del PAN; y, en menor medida, la del PRD. Se aprueba por 338 votos a favor (PRI, PAN y PVEM) y 121 en contra. Se turnó al Senado para su análisis.
26 de abril de 1999	Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado presentaron al pleno de dicha cámara su dictamen sobre la propuesta de reforma constitucional enviada por la cámara baja. La propuesta, con diversas modificaciones, se aprueba por 89 votos a favor (PRI y PAN) y 13 abstenciones (la mayoría, del PRD). Se envía a la Cámara de Diputados para su análisis.
29 de abril de 1999	Se dictamina y aprueba las correcciones hechas por el Senado en la Comisión de Puntos Constitucionales. Según la Constitución, es posible que sólo se voten las correcciones hechas por la Cámara Alta sin modificar aquello que ambas aprobaron. En ese sentido, la propuesta se envía ese mismo día al pleno para su votación. Se aprueba por 327 votos a favor (PRI, PAN y PVEM) y 112 en contra (PRD y PT).
20 de diciembre de 2000	El 20 de diciembre de 2000 se aprueba la Ley Superior de Fiscalización de la Federación.
5 de septiembre de 2001	Se publica el Reglamento Interior de la ASF por el Auditor Superior previa aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 180, lunes 14 de diciembre de 1998; *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, 26 de abril de 1999; *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 254, 29 de abril de 1999.

La propuesta es interesante porque busca romper con la tradición mexicana de un órgano de fiscalización superior monocéfalo. Sin embargo —a pesar de que recupera

aspectos importantes de la tradición jurídica ibérica mezclada con algunos otros elementos de las tradiciones anglosajonas²⁴³—, ignora por completo las discusiones sobre la naturaleza jurídica de dichos tribunales debido, fundamentalmente, al carácter heterogéneo de sus funciones: rinden cuentas al Poder Legislativo, pero se asemejan más a un órgano de naturaleza judicial.²⁴⁴

La propuesta no satisfizo a los partidos de oposición, especialmente al PAN y al PRD. Por esta razón, ambos institutos políticos presentaron sus propios proyectos de reforma constitucional a la Cámara de Diputados. El primero, más de cuatro meses después que el Ejecutivo; el segundo, poco más un año después de la propuesta de Acción Nacional.

La iniciativa del PAN se inscribía como parte de una reforma más amplia, la cual implicaba adiciones y modificaciones a 14 artículos de la Constitución. La del PRD, por su parte, planteaba la modificación de la fracción IV del 74 constitucional y ajustes a ordenamientos tales como la Ley de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Orgánica de la Administración Pública Federal, así como una propuesta de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dos años y tres meses después, a insistencia del Ejecutivo y de los partidos de oposición, la mesa directiva de la Cámara de Diputados solicitó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales apresurar el dictamen sobre las tres propuestas referidas únicamente a la reforma constitucional en materia de fiscalización superior.

²⁴³ Se proponía que los ministros fuesen designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República por periodos escalonados. De entre ellos, elegirían a su presidente, situaciones semejantes a lo que ocurre tanto en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la designación de su presidente.

²⁴⁴ Poder Ejecutivo Federal, "Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de noviembre de 1995.

Así, el 14 de diciembre de 1998, tres años después de haberse presentado la primera reforma, aquella comisión aprobó un proyecto bajo el título de “Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículo 73, 74, 78 y 79” de la Constitución; misma que fue —una vez aprobada por la Comisión— turnada al pleno para su discusión y votación.

De aquel decreto, formulado en su mayoría a partir de lo esbozado por el Ejecutivo Federal y la fracción parlamentaria del PAN en sus respectivas propuestas, se pueden extraer seis líneas de argumentación:

1. Transformar los esquemas de control y supervisión externa de la gestión pública federal encaminada hacia la mejor utilización de los recursos públicos y que, al mismo tiempo, haga posible un efectivo proceso de rendición de cuentas.
2. Garantizar la independencia e imparcialidad del órgano de fiscalización superior respecto de las agencias auditadas, como del Poder del cual depende formalmente.
3. Reformar el marco legal que regula el funcionamiento de la Contaduría, pues el vigente limita la operación de la institución.
4. Reorganizar las estructuras de la Contaduría Mayor para adecuarlas a los nuevos tiempos, a los nuevos sistemas de auditoría.
5. Establecer, al mismo tiempo, criterios que permitan la evaluación objetiva del trabajo realizado por los funcionarios de la Contaduría Mayor, reduciendo la discrecionalidad de la Comisión de Vigilancia en la supervisión del órgano fiscalizador.
6. Modificar los esquemas y tiempos de presentación tanto de la Cuenta Pública, como la extemporaneidad del Informe de Resultados que sobre tal documento

debe presentar la Contaduría; incluso, abrir la posibilidad de presentar informes parciales.

La ley fue aprobada por los Diputados en diciembre de 1998 y se envió al Senado de la República. La cámara alta hizo varias modificaciones a la propuesta enviada por la legisladora, la mayoría de las cuales responden a cuestiones de redacción y precisión en cuanto a los términos utilizados. Una vez aprobado el proyecto de Decreto en la cámara alta, se regresó a los diputados para que éstos analizaran y votaran las correcciones hechas por los senadores. La iniciativa se aprobó el 29 de abril de 1999 por 382 votos a favor (del PRI, PAN y PVEM) y 112 en contra (PRD y PT).²⁴⁵

Con esta reforma se reestructura una parte significativa de la Constitución, y se incluye en un solo apartado lo referente a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; es decir, se fusionaron los Arts. 78 y 79 en uno sólo (78) sin modificaciones adicionales; se modificaron, a su vez, la fracción XXIV del Art. 73 y la IV del artículo 74. Finalmente, se destinó el artículo 79 a la reglamentación general del órgano superior de fiscalización. Dicho artículo sería, a partir de la reforma, la sección V (De la Fiscalización Superior de la Federación) del capítulo II (Del Poder Legislativo). En el cuadro 3.12 se comparan los artículos y fracciones mencionadas antes y después de las reformas a la Carta Magna en diciembre de 1999.

Tales modificaciones colocaron al nuevo órgano superior de fiscalización en una situación privilegiada por varias razones. De entrada, se garantiza su independencia funcional y de organización interna respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

²⁴⁵ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 254-III, jueves 29 de abril de 1999.

Cuadro 3.9
Reforma Constitucional sobre Fiscalización Superior, 1999

Antes de la reforma		Después de la reforma
Artículo 73	El Congreso tiene la facultad:	El Congreso tiene la facultad:
Fracción XXIV	Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.	Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.
Artículo 74	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
Fracción II	Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.	Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
Fracción III	Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.	Derogada.
Fracción IV	Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
	El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.
	No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo por escrito del Presidente de la República.

Antes de la reforma**Después de la reforma**

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente fundada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer, en todo caso, el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Artículo 78 Durante los recesos del Congreso de la Unión...

Artículo 79 La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá

.....

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

.....

.....

Durante los recesos del Congreso de la Unión...

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a IX ...

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio

Antes de la reforma

las siguientes:

I a IX ...

Después de la reforma

de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas

Antes de la reforma
Después de la reforma

para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales procedentes, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que señale la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere, además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Federales.²⁴⁶ En este sentido, la composición partidista de la Cámara de Diputados y de Senadores y los arreglos extra jurídicos entre los partidos políticos ahí representados constituyen las variables que determinarán el grado y efectividad de dicha autonomía. Al respecto, vale la pena destacar que desde 1997 se llegó a un acuerdo informal en donde se establece que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados será presidida por un miembro de un partido distinto al que ocupe la Presidencia de la República: detrás de este arreglo subyace el argumento de que se establecería cierta imparcialidad en el funcionamiento de la Comisión y se evitaría la colusión con funcionarios públicos de la administración.²⁴⁷

La reforma a la Constitución retoma los argumentos de distintas propuestas respecto a la facultad de la CMH para imponer y determinar sanciones a los funcionarios públicos implicados en irregularidades. De ahí que el órgano superior de fiscalización, a partir del año 2000, tenga plena capacidad para fincar sanciones pecuniarias en el caso de comprobarse daño patrimonial a la hacienda pública federal. De igual manera, se le capacita para promover juicios de responsabilidades según el título IV de la Constitución y para presentar denuncias de tipo penal.

La Constitución, en otro tenor, no dispone criterios de organización de la nueva institución. La fracción XXIV del Art. 73 establece que será en “la ley” donde se regule la organización y funcionamiento del órgano superior. Este hecho da gran flexibilidad y

²⁴⁶ Aunque sujeta a las restricciones que le impondrá la ley reglamentaria.

²⁴⁷ Esta acción resulta importante en tanto que la marcha de aquella comisión ha mejorado desde que se sigue esta regla no escrita. Es así que, ya sea en la ley reglamentaria, para evitar una reforma constitucional. Sin embargo, se ha argumentado sobre la posibilidad de establecer aquella como una disposición legal. Valga la pena mencionar que esto fue propuesto por el PRD en su proyecto de reforma; no obstante, se argumentó que la función de vigilancia no debe mezclarse con criterios partidistas. La fiscalización superior la realiza la Cámara de Diputados en su conjunto y no de la oposición en el Congreso.

da al órgano de fiscalización superior plena capacidad para transformar la estructura interna. Es necesario que la norma reglamentaria, en este contexto, evite puntualizar aún más sobre la forma que tomará la institución para no caer en situaciones similares a lo ocurrido con la LOCMH en forma posterior a su aplicación: una era la estructura que la ley determinaba y otra, la que tenía.

Siguiendo con el análisis del nuevo texto constitucional, es importante mencionar la redacción de la fracción I del reformado artículo 79, la cual establece que el órgano encargado del control externo deberá “fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los programas federales”. ¿Esto implica que su ámbito de acción es ilimitado? Es decir, ¿puede analizar el funcionamiento de *todo* el gobierno entendido éste como Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial, así como órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral? Del texto constitucional se desprende que sí; por tal motivo, la ley secundaria debe especificar este punto y no crear más vacíos legales; en otras palabras, debe señalarse el universo sujeto a revisión con claridad y evitar, por ejemplo, lo ocurrido en Canadá respecto a la ausencia de referentes legales y permitan o limiten a la OAGC para auditar los fondos públicos creados recientemente por el Gobierno Federal.

Ahora bien, en todos los proyectos de reforma constitucional — del Ejecutivo y los partidos políticos— había cierta preocupación por los tiempos de presentación y revisión de la Cuenta Pública (cuadro 3.3). Como se mencionó antes, el informe final producto de la revisión de la cuenta pública se presentaba 21 meses después de haber concluido el año fiscal. El informe de revisión de la cuenta pública se entregaba a los

legisladores; pero a estos poco les interesaba los resultados. Las investigaciones, por demás, no parecen haberse desarrollado correctamente y de manera imparcial. Tras los escándalos de malversación de fondos públicos durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas, por ejemplo, se hizo evidente que la revisión hecha por la Contaduría no aportaba ningún valor agregado, ya que en sus informes no había ninguna referencia sobre aquellas situaciones.²⁴⁸

El Constituyente permanente decidió, en este contexto, reducir el tiempo que tenía el órgano superior de fiscalización para presentar el *Informe de Resultados de la Cuenta Pública*. Previo a la reforma, este documento se presentaba en los primeros 10 días del mes de septiembre del año siguiente al envío de la cuenta pública anual (junio); ahora, el órgano superior de fiscalización tendrá hasta el 31 de marzo del año siguiente para entregarlo. Esta reforma obedeció a que había cierto consenso entre los legisladores en el sentido de que la revisión podía efectuarse en un menor tiempo si se le dotaba al órgano fiscalizador de mayores recursos, facilidades y capacidades de acción.

Asimismo, se modificó el fondo y la forma por lo que respecta a la elección del funcionario encargado de la entidad. Estos son, con excepción del título de abogado, todos los requisitos para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, resulta por demás importante destacar que el Ejecutivo Federal no interviene en ningún punto en el nombramiento del titular del órgano de fiscalización superior. Bajo las nuevas reglas, es la Cámara de Diputados la encargada de ello. Con esta acción, se concentra la responsabilidad, la rendición de cuentas, en un solo Poder —a diferencia de los Estados Unidos y del argumento utilizado por Woodrow Wilson en 1921 sobre el

²⁴⁸ Demetrio Sodi, "Hacia un control integral de las finanzas públicas", en Gilberto Rincón Gallardo, *op. cit.*, pp. 128-129.

nombramiento y remoción del Contralor General.²⁴⁹

Las reforma constitucional mantuvo, a su vez, la tradición mexicana —y también norteamericana— de una institución monocéfala. Los legisladores, en este sentido, coincidieron en que debía ser una sola persona la que estuviera al frente de la institución, porque, de esta manera la organización podía responder con mayor eficacia a las coyunturas al concentrarse la autoridad y la responsabilidad.

En suma, la reforma, si bien dejó todavía algunas lagunas, representa un avance sustancial. La creación de un apartado especial que regula la fiscalización superior imprime mayor importancia al tema y peso al órgano superior en el sistema jurídico mexicano.

En esencia, como ya se dijo, la reforma contempló los lineamientos generales que se deberán incorporar en la ley reglamentaria. Su expedición, como segundo paso para fortalecer los mecanismos de control externo sobre los egresos de todo el gobierno, será la que dé cuenta de forma precisa de los alcances y límites de la reforma constitucional. Así, el órgano de fiscalización superior tiene —partiendo de la Carta de 1917— un ámbito de acción mucho mayor a la de la Contaduría Mayor de Hacienda. Hecho por demás destacable, es que la constitución reconozca la autonomía del órgano de fiscalización: autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones e independencia para promover reformas a su organización interna.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Al igual que ocurrió con la reforma a la Constitución, los tres principales partidos con

²⁴⁹ *Vid. infra* 147.

representación en la Cámara de Diputados presentaron, por separado, su propio proyecto de ley reglamentaria del Art. 79 constitucional. El PRD lo hizo junto con su proyecto de reforma constitucional; el PAN y el PRI la presentaron durante los primeros meses del año 2000. El resultado final es, como en el caso de la modificación a la Constitución explicado con anterioridad, una mezcla de los diferentes proyectos.

Cuadro 3.10
Cronología de la aprobación de la LFSF

Fecha	Acontecimiento
7 de diciembre de 1999	Los grupos parlamentarios de Acción Nacional, del Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática presentan al pleno sus propias iniciativas de "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor Hacienda".
9 de diciembre de 1999	El Dip. Adalberto Valderrama del PAN presentó una alternativa de "Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización".
15 de diciembre de 1999	Diversas comisiones presentaron el dictamen de las iniciativas presentados y su propia versión sobre Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF). Se presenta ante el pleno el proyecto de ley. Se aprueba por 451 votos a favor y 2 en contra; y se envía al Senado de la República para su análisis.
30 de abril de 2000	Las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Estudios Legislativos someten a consideración del Pleno las modificaciones hechas al proyecto de LFSF enviado por la Cámara de Diputados. Se aprueba, con diversas modificaciones, y se remite, a la dicha Cámara.
20 de diciembre de 2000	Las comisiones de la cámara baja aprueban las correcciones hechas por los senadores. El mismo día que se envía al pleno para su discusión, se vota la ley, junto con las correcciones hechas por la cámara alta. Se aprobó por 394 votos a favor y 12 en contra.
5 de septiembre de 2001	Se publica el Reglamento Interior de la ASF por el Auditor Superior previa aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 180, lunes 14 de diciembre de 1998; *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, 26 de abril de 1999; *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 254, 29 de abril de 1999.

Son variadas las inquietudes surgen al analizar las exposiciones motivos de las iniciativas de ley presentadas por los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. Sin embargo, es posible encontrar puntos comunes a todos ellos:

1. Generar congruencia entre el marco jurídico general (Constitución) y la ley

reglamentaria.

2. **Precisar los esquemas de interacción entre la Cámara de Diputados y el órgano superior de fiscalización —siendo congruentes con la Constitución—, respetando la autonomía de éste en la toma de decisiones y acciones respecto no sólo del Ejecutivo sino de todos los Poderes de la Unión. Tal independencia no implica sujetar al órgano de control a sistemas para intervenir en su funcionamiento.**
3. **El Art. 79 deja a la ley secundaria la normalización de los tiempos de presentación de la Cuenta Pública. Se planteó, a su vez, que el órgano debiera presentar informes preliminares o informes parciales (como en el caso canadiense).**
4. **Es necesario precisar las competencias del órgano de fiscalización por lo que respecta a sus funciones de sanción y revisión sobre los egresos del gobierno; así como su competencia para revisar la ejecución de los recursos asignados a los estados y municipios.**
5. **Adecuar el funcionamiento de la institución a nuevas condiciones y necesidades. Las revisiones de legalidad y contables deben ser sólo un aspecto de la fiscalización superior.**
6. **Profesionalización de los funcionarios que pertenezcan al órgano superior de fiscalización.**
7. **Implementar un sistema de reclutamiento que fortalezca las actividades de la institución y que también permita una continuidad en el desarrollo de sus funciones.**
8. **Estructura de la institución. Establecimiento de criterios generales de organización vs. libertad de la entidad para determinar su propia estructura. En cualquier caso,**

se busca que esta nueva organización sea congruente con los lineamientos establecidos en la Constitución.

9. No desviar el funcionamiento del órgano sólo hacia cuestiones de combate a la corrupción. El órgano de fiscalización superior debe ser considerado como una institución que apoye al gobierno en la identificación de esquemas que permitan una mejor utilización de los recursos públicos.

El proyecto de ley aprobado en comisiones, de una u otra manera, refleja todas estas preocupaciones y, en ese sentido, buscó integrarlas en el proyecto final. El 14 de diciembre de 1999, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública enviaron al pleno una iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Al día siguiente, el decreto fue presentado para su discusión ante el pleno de la cámara baja. Tras un largo debate, fue aprobado por 451 legisladores; es decir, por casi el 98% de los miembros presentes ese día.²⁵⁰

Este hecho refleja, de alguna manera, que los partidos políticos estuvieran satisfechos con el proyecto aprobado en comisiones. Situación semejante puede apreciarse casi un año después cuando el Senado le remite a los la cámara baja el proyecto con observaciones. En esta segunda ocasión, el 96% de los diputados presentes aprobaron las reformas hechas por la cámara alta y el proyecto en su

²⁵⁰ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 19 de diciembre de 1999. La iniciativa tuvo 451 votos a favor de los 461 legisladores presentes. En esta ocasión, sólo hubieron dos votos en contra de miembros del Partido Acción Nacional. En ese momento, la composición de la cámara era la siguiente: 238 diputados del PRI, 123 del PRD, 104 del PAN 13 del PT, 5 del PVEM y 4 independientes. Cabe mencionar que diversos diputados reservaron diversos artículos para su discusión: artículos 2, fracción IX, 3, 5, 12, 14, fracción V, 17, 19, 21, 27, 28, 30, 97 y 98. Sin embargo, el proyecto fue aprobado tal cual lo enviaron las comisiones legislativas.

conjunto.²⁵¹ La flamante *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* (LFSF), sancionada el 20 de diciembre de 2000, nació así, con el respaldo de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

Si bien es cierto que la ley presenta algunos problemas —algunas indefiniciones y contradicciones— constituye en sí misma un salto mayor respecto de la LOCMH de 1978 hacia el fortalecimiento de los mecanismos disponibles para verificar el fondo y forma el funcionamiento del gobierno federal mexicano.

La ley se compone de siete títulos, los cuales reflejan, en conjunto, las preocupaciones de los legisladores sobre el futuro desarrollo de la fiscalización superior. El título primero busca definir los términos de la ley. El segundo se refiere al proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública —objeto, contenido y plazos de su verificación—; así como las atribuciones, facultades y obligaciones del órgano superior de fiscalización. El tercero especifica, por un lado, los mecanismos de coordinación con los estados para revisar el empleo de los recursos federales; por otro, la concesión de personalidad jurídica a la Auditoría para fincar responsabilidades administrativas, civiles, penales y políticas.

El título cuarto de la LFSF desarrolla los procesos a seguir —por el acusado y el acusador— de encontrarse irregularidades como resultado del examen de la Cuenta Pública. El título quinto tiene por objeto estipular la forma en que se fincarían responsabilidades de encontrarse daños y perjuicios a la hacienda pública federal. El

²⁵¹ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 20 de diciembre de 2000. En esta ocasión 394 de los 409 diputados presentes aprobaron la iniciativa de ley. Los votos en contra, en la segunda lectura, recibió 12 votos en contra; el turno correspondió, en este caso, a los priistas. Vale la pena mencionar que la composición del congreso se modificó drásticamente para esta fecha como resultado de los comicios electorales del 6 de julio. La distribución partidista de 58ª Legislatura es: 211 diputados del PRI, 207 del PAN, 52 del PRD, 16 del PVEM, 8 del PT, 3 del PSN, 2 del PAS y 1 de Convergencia.

sexto establece los preceptos que guiarán la relación entre la Auditoría y la Cámara de Diputados. Y el séptimo norma el funcionamiento, integración y organización general de la entidad.

Entre las bondades que pudieran derivarse de esta ley, puede mencionarse la incorporación del término “fiscalización superior” como uno de los aspectos más innovadores. A pesar de lo ambigua que puede resultar la definición de este concepto, la LFSF establece que aquella es la facultad de revisar la Cuenta Pública integrada por el “informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del ejecutivo Federal a la Cámara [de Diputados] sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales [...] se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados”.²⁵²

La incorporación de este concepto implicó, como primer paso, cambiar el nombre del órgano de fiscalización: de Contaduría Mayor de Hacienda, a Auditoría Superior de la Federación (Art. 2).²⁵³ Un nombre que, a juicio de los diputados y senadores, refleja más el carácter de órgano máximo en la materia, así como de las necesidades y funciones de la nueva institución. Recordemos que ya en la exposición de motivos de la LOCMH de 1978, se hablaba de la posibilidad de modificar el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda; pero no se llevó a cabo para evitar una reforma a la carta de 1917. En este caso, la reforma constitucional de 1999 dejó margen al constituyente no sólo

²⁵² Fracción VIII, Art. 2, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, 2000.

²⁵³ Este se adoptó utilizando como punto de partida las propuestas del PRI y del PRD.

para regular el funcionamiento de la nueva organización; sino, también, para otorgarle el nombre que el Legislativo creyera conveniente.

En conjunto, todas los proyectos de ley propusieron revisar los tiempos utilizados para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública. De igual manera, las propuestas coincidían en fortalecer los mecanismos de revisión a disposición de la Contaduría. En ese sentido, hay un reconocimiento explícito de los partidos políticos respecto de los problemas de fondo del actual sistema de revisión externa. Resulta importante, por tanto, que se planteen estas cuestiones como parte de una reforma integral al proceso fiscalizador.

La propuesta final analiza estos aspectos y llega a dos conclusiones. Por un lado, establece que deben mejorarse los procesos de control y verificación que utiliza el órgano fiscalizador; por otro, reduce el tiempo de presentación del informe final de resultados de la cuenta pública. Sin embargo, ninguna de las propuestas analizó la pertinencia de reducir, siquiera modificar, los tiempos de entrega de la cuenta pública anual por parte del Ejecutivo. Si el Poder Ejecutivo presentase tal informe con mayor anticipación, el órgano superior de fiscalización podría entregar sus resultados en un menor tiempo.

Las nuevas reglas del control externo en el ámbito federal

No obstante, el Legislativo buscó, indirectamente, atacar este problema introduciendo un nuevo elemento: el informe de avance de gestión financiera (IAGF).²⁵⁴ Esto es, el Ejecutivo debe remitir a la ASF, mediante la Cámara de Diputados, un informe en donde se detallen los movimientos y acciones de gobierno emprendidas durante el

²⁵⁴ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, 2000, arts. 17-20.

Cuadro 3.11
Comparativo sobre el tiempo de revisión de la Cuenta Pública

LOCMH-1978		LFSF-2000		Acontecimiento
Tiempo	Fecha límite	Tiempo	Fecha límite	
	1 de enero		1 de enero	Comienza el año fiscal.
Año t	---	- 8	31 de agosto	Entrega del Informe de Avance de Gestión Financiera.
	31 de diciembre	Año t	31 de diciembre	Termina el año fiscal
+2	Febrero	+ 2	Febrero	Las entidades de la Administración Pública deberán entregar la información sobre el gasto público para el ejercicio del año t a la SHCP para que se integre la Cuenta Pública al cierre de ese ciclo fiscal.
+ 6	1-10 de junio	+ 6	1-10 de junio	Entrega a la Cámara de Diputados de la Cuenta Pública del año t.
+ 6	10 junio-octubre	+ 6	10 junio-octubre	Se entrega a la Contaduría, vía la Comisión de Vigilancia, la Cuenta Pública del año t. La comisión de Programación y Presupuesto hace un análisis propio de la Cuenta Pública.
+ 11	1-10 noviembre	---	---	Entrega del Informe previo de la Cuenta Pública del año t. Las comisiones de Vigilancia y Programación y Presupuesto integran un informe solicitando a la CMH realice algunas inspecciones y auditorías.
---	---	+ 13	31 de enero	Vencimiento del plazo para entregar a los Poderes de la Unión y los entes públicos federales las observaciones respecto del Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF).
+ 21	Septiembre	+ 15	31 de marzo	La CMH entrega al Congreso, vía la Comisión de Vigilancia el Informe de Resultados de la Cuenta Pública del año t, que debe incorporar los resultados del IAGF.

Fuentes: Elaboración propia. *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1978 y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 2001.*

primer trimestre de un año fiscal. Con estos informes se busca que el órgano fiscalizador tenga insumos previos que le permitan adelantar el análisis de la cuenta pública. Sin embargo, a *priori* es posible argumentar también que el Ejecutivo Federal podría verse sobrecargado de trabajo a mediados de año. Es decir, en junio vence el plazo para que el titular del Ejecutivo remita la cuenta pública anual a la Cámara de Diputados; en agosto, a su vez, debe enviar el IAGF. Este elemento puede convertirse, así, en un verdadero problema para la APF de no tomarse medidas encaminadas a sistematizar la información que la APF presente en el IAGF y la cuenta pública anual.²⁵⁵

En el cuadro 3.11 se presenta una comparación entre los tiempos destinados a la fiscalización superior, bajo la LOCMH de 1978 y la LFSF de 2000. Cabe mencionar que se redujo en seis meses el tiempo que tarda el órgano superior en entregar el Informe de resultados después de haber concluido el periodo fiscal. Esta situación, cancela, de alguna forma, el aspecto de fiscalización sobre la colaboración para mejorar el empleo de los recursos públicos.

El tiempo dedicado a este análisis continua siendo demasiado y, en este contexto, es imposible que la Auditoría Superior colabore con los poderes públicos en el desarrollo de mejores prácticas en el ejercicio de gobierno: la ley de ingresos y el presupuesto de egresos fueron aprobados uno y tres meses antes de que el órgano fiscalizador presente sus informes. Sin embargo, será necesario examinar con cuidado los alcances, límites y estructura de estos nuevos informes. En la medida que la evaluación de los diversos programas gubernamentales sea mucho más profesional y acuciosa,

²⁵⁵ Esta herramienta fue por primera vez aplicada en el año 2002; por ello, todavía es demasiado pronto para evaluar su funcionalidad.

será mayor la aportación del órgano de control a la mejora en el desempeño del gobierno.

Con estas acciones se buscó echar a andar una institución que por limitantes institucionales, formales e informales, no había logrado desarrollar su función de control ni consolidarse como un elemento clave de la división de poderes.

Así, falta resolver la necesidad de una carrera parlamentaria, lo que implica, de alguna manera, mecanismos que permitan la reelección consecutiva de los legisladores. En este tenor, y como producto de una verdadera carrera legislativa, se encuentra la creación de cuerpos profesionales al interior del Poder Legislativo que lo apoyen en el análisis de las propuestas de ley, en la generación de información sobre la situación que guarda el funcionamiento de la administración pública; unidades especializadas dedicadas a la provisión de información confiable que sustente y dé forma a la toma de decisiones legislativas.

En este tenor, y relacionado específicamente al tema de la fiscalización, el Congreso federal creó, a partir de la LFSF, la Unidad de Evaluación y Control (UEC) como estructura dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior encargada de supervisar las cuestiones técnicas de la Auditoría Superior.²⁵⁶ Con la creación de la UEC los diputados y senadores reconocen, de alguna manera, que el Legislativo requiere de instituciones que les auxilie en el ejercicio de su labor de vigilancia sobre el Ejecutivo.

La Unidad, sin embargo, no goza de total independencia y presenta, a su vez, una dualidad respecto al ente ante el cual es responsable. Por un lado, el encargado de la

²⁵⁶ La ley, será la encargada de verificar el desempeño técnico y revisar las quejas recibidas sobre el órgano superior de fiscalización y sus funcionarios. *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, 2000, arts. 93-96.

UEC es designado a propuesta de la Comisión de Vigilancia y aprobado por el pleno de la Cámara, ante la cual es responsable administrativamente. Sin embargo, su nombre indica una pertenencia formal a una comisión de la Cámara de Diputados. Esta ambigüedad, puede generar que se diluya la responsabilidad de la Unidad, suscitándose un escenario parecido al de la GAO; es decir, que la UEC reciba encargos de los legisladores en lo particular, o alguna de sus comisiones a través de la Comisión de Vigilancia.²⁵⁷

Por lo que respecta a los alcances y herramientas a disposición de la Auditoría Superior para llevar a cabo la revisión de la cuenta pública, cabe mencionar que la LFSF avanzó significativamente al no limitar la fiscalización superior a la revisión financiera y de legalidad a la cuenta pública. Hoy en día, la Auditoría tiene la función de evaluar el desempeño de los programas de todos los Poderes de la Unión en términos de economía —que los bienes y servicios adquiridos sean en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, cantidad y oportunidad—, eficiencia —que los bienes y servicios que se producen correspondan en forma óptima a los recursos de toda índole que se aplican para obtenerlos—, y efectividad —que se cumplan los objetivos y metas propuestos.²⁵⁸

La Auditoría Superior ahora se aboca no sólo a la detección de anomalías en el ejercicio de los recursos públicos, por omisión, descuido o dolo; sino que busca colaborar con las distintas áreas sujetas a revisión para diseñar sistemas o implementar

²⁵⁷ Recordemos que la función fiscalizadora corresponde a la Cámara de Diputados y de ahí la necesidad de crear un órgano encargado de revisar el funcionamiento del aparato gubernamental por lo que respecta a su funcionamiento general, así como la aplicación de los recursos públicos. La cámara baja, para llevar un seguimiento puntual a las actividades que lleve a cabo el órgano de fiscalización superior, delega crea una comisión legislativa.

²⁵⁸ Miguel Rico Ramírez, "Facultades indispensables de un organismo superior de fiscalización", en Gilberto Rincón Gallardo, *op. cit.*, pág. 43.

acciones que deriven en la obtención de mejores resultados en tanto que los recursos son escasos.

Desde esta perspectiva, la LFSF de 2000, en oposición a su antecesora, define con claridad el objetivo y características de la ASF, su ámbito de revisión y, sobre todo, sus funciones. La LOCMH de 1978 no establecía con claridad, por ejemplo, el carácter superior que tenía la Contaduría respecto de los órganos de control interno en otros poderes: la norma en vigor sí lo hace y establece que los sujetos a examen son los tres poderes de gobierno; las entidades autónomas federales como el IFE; "las entidades federativas y municipios" que ejerzan recursos cuyo destino específico ha sido determinado por la federación; así como toda aquella "persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales".²⁵⁹

La LFSF, al contrario de la LOCMH de 1978, presenta una importante deficiencia: no establece mecanismos de interpretación. Bajo la segunda, la Comisión de Vigilancia tenía la capacidad de interpretar cuestiones de la Ley. La LFSN no da lugar a este tipo de acciones. De alguna manera, el constituyente pecó de soberbia o de omisión: ni todos los preceptos contenidos en aquel marco normativo son claros, ni están totalmente sistematizados. Es necesario, así, establecer mecanismos que permitan la clarificación de algunos preceptos; de lo contrario, la ley puede dar pie a conflictos importantes.²⁶⁰

²⁵⁹ Fracción V y VI, Art. 2, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, 2001.

²⁶⁰ Al momento de estar elaborando esta tesis, surgió la pregunta de si la ASF podría fiscalizar los recursos federales otorgados a las Universidades Públicas, por ejemplo. Al no existir claridad legal, la Universidad Autónoma de Tamaulipas UAT interpuso un amparo en este sentido. La Suprema Corte de Justicia se pronunció en septiembre de 2002 en contra de la UAT estableciendo que "(las instituciones de educación superior) deben justificar el correcto uso de los subsidios que se les otorgan" y ello "no implica

Existe, por otro lado, una contradicción importante entre la LFSF y la propia Constitución respecto de la manera en que se estructurará la Auditoría Superior. El primer párrafo del Art. 79 de la Carta Federal menciona que

“La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.”

Tal y como ocurre en Estados Unidos, la ASF tiene plena facultad, según la Constitución, para organizarse de la manera que crea conveniente a efecto de hacer frente a las más diversas coyuntura. Esto supondría que la ley reglamentaria no debiera delimitar la estructura interna; sin embargo, y a contracorriente, la LFSF impone al órgano superior de fiscalización su organización interna incluso antes de publicarse el Reglamento interno. Siendo más puristas, se puede argumentar que la contradicción misma proviene de la Constitución: ¿la ASF tiene o no facultad para decidir sobre su organización interna? Si la tiene, entonces “los términos que disponga la ley” para tal efecto deberían ser muy generales para que así el órgano fiscalizador pudiera adaptarse a los requerimientos de una dinámica administrativa en constante transformación.

El nuevo ordenamiento, por otra parte, mantiene congruencia con la tradición mexicana de un órgano con una sola cabeza, el Auditor Superior. Este funcionario, para el desempeño de sus funciones, se apoya, a su vez, en tres “auditores especiales”; la unidad de asuntos jurídicos; la unidad general de administración (Art. 75-79).

que en forma alguna se intervenga en la administración y control del patrimonio universitario, ni que se vulnere la autonomía”. Con esto queda claro que es necesario mantener algún tipo de salvaguarda como lo tenía la LOCMH de 1978 sobre la interpretación de la ley.

Resulta por demás interesante mencionar dos aspectos de la LFSF respecto a la organización interna: primero, se elimina la figura de “Subcontador Mayor” introducida por la LOCMH. Las funciones asignadas a este funcionario, las cuales en pocas ocasiones tenían pleno apego al marco normativo, fueron distribuidas entre los servidores públicos de la nueva estructura. Asimismo, se previeron mecanismos de sustitución del Auditor Superior, función clave del antiguo Subcontador: en caso de aquel faltase, ocupará su lugar el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero y así sucesivamente según el orden en que la LFSF menciona las distintas estructuras que integran al órgano superior de fiscalización.

El segundo aspecto a destacar, deriva de la nueva división del trabajo que marca la LFSF. La reforma al texto constitucional y la promulgación de una nueva ley en materia de fiscalización buscaron reestructurar el funcionamiento de la inoperante Contaduría Mayor. Es así que a la tradicional revisión financiera del gobierno, se incorpora la “evaluación de desempeño” como factor clave para entender la manera en que funciona el gobierno. Asimismo, y con el ánimo de crear áreas de análisis que permitan apoyar el funcionamiento de las otras secciones, se crea un departamento encargado de cuestiones de evaluación y planeación.

El cuadro 3.12 describe la estructura de la Auditoría Superior, conforme lo establecido en la LFSF y su reglamento interno. Según estos últimos, las funciones sustantivas de las tres auditorías especiales son las siguientes:

1. De Cumplimiento Financiero: encargada de verificar, como su nombre lo indica, los procesos contables (manuales e informáticos) utilizados para el manejo de todos los bienes (muebles e inmuebles) y servicios producidos (incluyendo los mecanismos de control interno). Se encarga de analizar si los egresos se

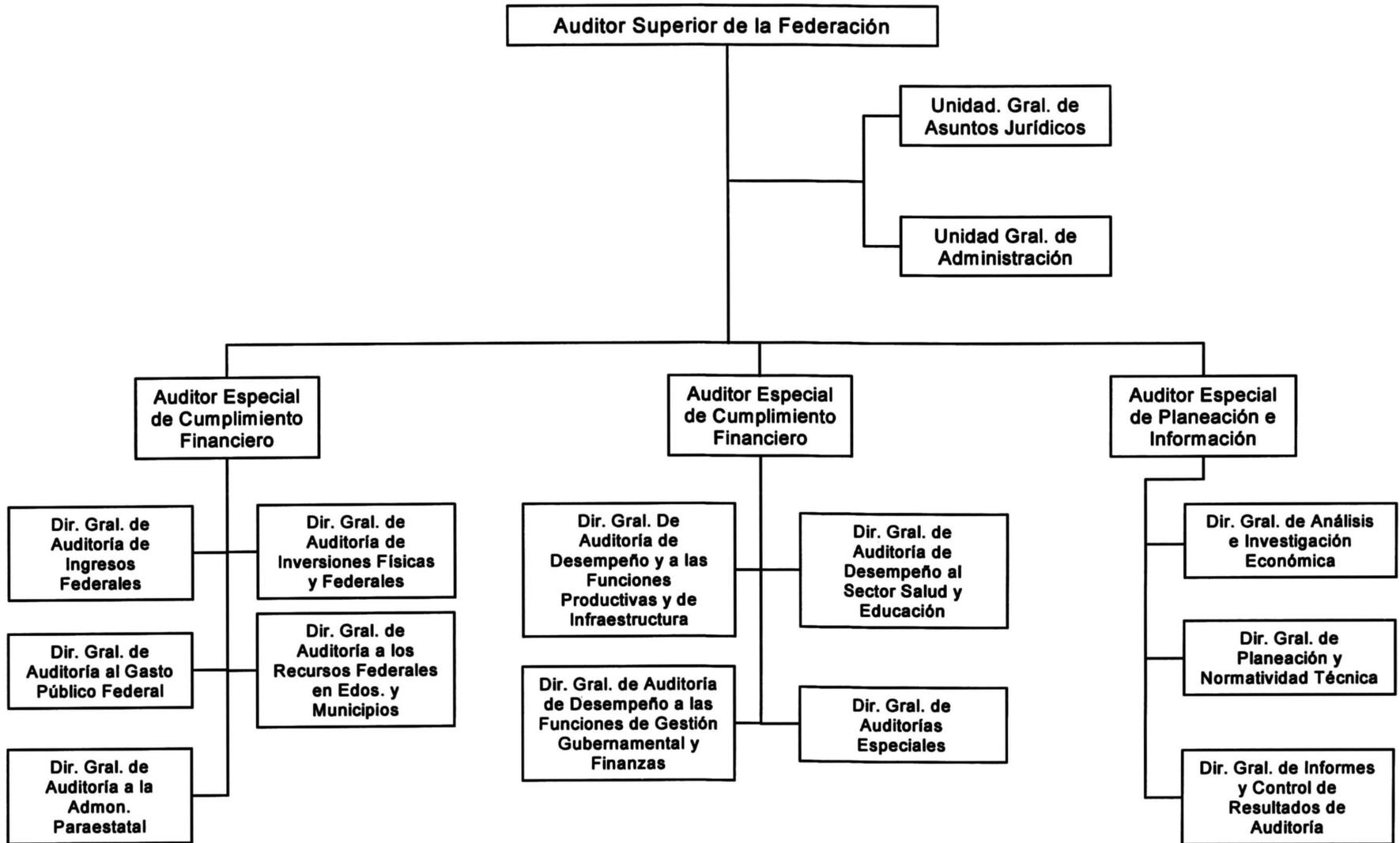
ajustaron a lo presupuestado y si los ingresos corresponden a los estimados y obtenidos.

2. De Desempeño: se enfoca hacia la evaluación del desempeño de las acciones emprendidas por todos aquellos sujetos a fiscalización en términos de eficiencia, economía y eficacia.
3. De Planeación e Información: se encarga de la organización, estructuración, difusión y análisis de la información producida por el gobierno federal, incluyendo la que éste presenta en diversos informes y documentos.

La organización interna difiere radicalmente de lo establecido por la LOCMH y su reglamento. Sin embargo, sigue arrastrando algunos vicios. De una lectura a la LFSF y al reglamento interno de la Auditoría, se aprecia que las áreas comparten tareas comunes. En algunas ocasiones, a partir del reglamento y la ley, es sumamente complicado diferenciarlas. Es decir, faltó definir con mayor claridad los ámbitos de competencia y responsabilidad de cada una de las áreas.

Como se expuso con anterioridad, en Canadá y Estados Unidos se parte de un concepto de auditoría integral donde la estructura de la institución debe responder no a funciones sino a temas específicos. Así, el actual esquema de organización, puede propiciar, de no haber una buena coordinación, la duplicidad de funciones: el área financiera analizaría sólo algunos aspectos de un programa público determinado; mientras que el área de desempeño se encargaría de otros, como las cuestiones ambientales. El trabajo de planeación de auditorías, en ese sentido, deberá ser

Cuadro 3.12
Estructura de la Auditoría Superior de la Federación 2000



Fuente: *Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, 2000.*

extremadamente cuidadoso; de lo contrario, se estaría entorpeciendo el trabajo de las entidades controladas y de la misma Auditoría.

Los legisladores, en esta ocasión y a diferencia de la LOCMH de 1978, buscaron exponer con claridad los mecanismos de coordinación de la ASF con los órganos de control interno de los otros poderes y ámbitos de gobierno; así como los órganos de fiscalización posterior de los congresos locales.

Respecto a los órganos de control interno quedó bien establecida la primacía de la ASF sobre ellos: por lo que respecta a su autonomía técnica y de gestión; a la capacidad del órgano de fiscalización superior para determinar, imponer y promover sanciones; así como la obligatoriedad, para los sujetos a control, de tomar en cuenta las recomendaciones elaboradas por la Auditoría. En este tenor, todos los órganos de control interno están en la obligación, salvo pena, de proveer toda aquella información que la Auditoría les solicite. En caso contrario, se establecen castigos, al estilo estadounidense, que involucran la presión legislativa y partidista en caso de que las agencias no accedan a las peticiones del órgano fiscalizador.

De otro lado, las iniciativas de ley presentadas en el Congreso compartían la preocupación por especificar la interacción entre la Auditoría y las Contadurías Mayores de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Como resultado de ello, los legisladores crean en la LFSF un título completo, aunque breve, dedicado a delimitar el ámbito de acción tanto de la ASF, como de las Contadurías Mayores locales. En este sentido, por ejemplo, se establece que aquella será la que deberá establecer convenios con las Contadurías estatales y confiar a ellas los procesos de revisión de los recursos federales ejercidos por los gobiernos estatal y municipal. Sin embargo, esta revisión tendrá que sujetarse a los

procedimientos que determine la Auditoría Superior, respetando, a su vez, los límites que a los órganos de fiscalización estatales imponga el orden jurídico local. Este esquema, a su vez, tampoco contempla un sistema complementario que permite fortalecer los órganos de fiscalización estatales.

Los problemas de la fiscalización superior en el ámbito local eran muy similares a los que en su momento enfrentó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.²⁶¹ La gran mayoría de los órganos superiores de control estatales fueron rebasados por la carga de trabajo y vieron limitado su ámbito de acción por las instituciones informales a las que este texto ha aludido: el sistema político y la lógica de partido hegemónico. Al igual que en el ámbito federal, la rendición cuentas en los estados vía el legislativo estaba cancelada. Sin embargo, la reforma constitucional de 1999 tuvo eco y en varias entidades federativas se emprendieron reformas similares a la federal. Este hecho puede explicarse, en parte, como resultado de la pluralidad política que hay en la mayoría de los poderes legislativos estatales; sin embargo, sus alcances y límites son motivos de otro estudio.

Como ya antes se expuso, la Auditoría Superior, para el desempeño de algunas revisiones en los estados, deberá apoyarse en sus órganos de fiscalización superior.

²⁶¹ En efecto, el artículo 115 Constitucional establece que las legislaturas de los estados revisarán las cuentas públicas de los municipios, y en esta revisión de la cuenta pública es donde surgen determinadas acciones que constituyen verdaderas medidas de control y que pueden consistir desde la simple observación a través de los pliegos que de éstas realizan las Contadurías de Glosa estatales a los tesoreros municipales, o bien, hasta fincar responsabilidades derivadas del manejo inadecuado de los recursos públicos. El Congreso del Estado tiene la capacidad de aprobar la cuenta pública en su conjunto o exigir a los responsables de las finanzas municipales que cumplan determinados requisitos o subsanen ciertas irregularidades, para poder estar en posibilidad de llevar a cabo la aprobación de las cuentas públicas. Estos son, "una auténtica medida de control externa, ya que se aplica no sólo de un poder a otro, sino de un nivel de gobierno a otro". Los tiempos son restringidos aún más si se trata de fiscalizar a un gran número de gobiernos locales. Esmeralda Guzmán Valencia, Esmeralda y Salvador Santana Loza, *Fiscalización y control superior en el ámbito local en México*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), 1997, pp. 108-109.

Sin embargo, ¿qué tan confiable puede un examen del ejercicio de recursos de una institución que carece de las capacidades para llevarlo a cabo? En otras palabras, las llamadas Contaduría Mayores de Glosa requieren de un marco normativo que les permita desarrollar su función inspectora adecuadamente. En este contexto, parece urgente poner en marcha un proyecto, por parte del Legislativo y en coordinación con la ASF, para fortalecer la fiscalización superior en el ámbito estatal.

La coordinación con las entidades federativas que lleve a cabo el órgano de fiscalización superior federal deberá generar, a su vez, esquemas de cooperación con el órgano de control interno del Poder Ejecutivo —la hasta hace poco SECODAM.²⁶² Es decir, deben aprovecharse los canales de comunicación que el Ejecutivo tiene en el ámbito estatal para monitorear el ejercicio de los recursos etiquetados que el Ejecutivo Federal asigna a los estados.²⁶³

La ASF goza de la amplitud y definición de mandato que careció la Contaduría Mayor. Los referentes anteriores apoyan esta afirmación. Asimismo; la transformación del sistema político ha permitido construir un proyecto de mayor alcance en torno a la fiscalización superior en el ámbito federal. Las trabas

²⁶² El 10 de abril de 2003 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto y Gasto Público, así como la Ley de Planeación. Con estas innovaciones, el Ejecutivo Federal pretende establecer un serviciocivil de carrera a cargo del cual estará la ahora Secretaría de la Función Pública, que sustituye a la SECODAM. La función de control interno, al parecer, ha quedado anulada; pues se establece que la única institución verificadora del funcionamiento del aparato público y sus acciones será la Auditoría Superior de la Federación.

²⁶³ Según el Presupuesto de Egresos de la Federación, “La Secretaría y la Contraloría, con la participación en su caso de la correspondiente dependencia coordinadora de sector, y con la opinión favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, podrán suscribir convenios o bases de desempeño con las entidades, las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, respectivamente, con el objeto de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas. Asimismo, se podrán incluir en dichos convenios acciones de fortalecimiento o saneamiento financiero”. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2001, pág. 20.

institucionales —formales e informales— se van, poco a poco, diluyéndose. Sin embargo, falta atacar los problemas heredados del viejo esquema de control externo. Hoy resulta indispensable retomar, bajo este contexto, el tema de los recursos humanos de la institución y la asignación de recursos económico.

El cuadro 3.12 muestra la variación en el número de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta 1999 y de la Auditoría Superior para el año 2000. El tamaño del personal empezó a incrementarse a finales de los años setenta, como consecuencia del crecimiento del universo susceptible de revisar.

Cuadro 3.12
Empleados del órgano de fiscalización superior
1970-2001

Año*	Empleados
1970	279
1975	279
1981	570
1984	964
1988	1,078
1995	1,153
1997	1,210
2000	1,335

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, pág. 54.

* De 1970 a 1997, los datos pertenecen a la CMH; el dato del año 2000, a la Auditoría Superior.

No existe elementos adicionales que abunde sobre este tema. La información a disposición de la misma ASF sobre este aspecto, a su vez, carece de sistematización. De ahí que sea urgente promover la generación de información al interior sobre este tema para establecer las posibles rutas de acción a seguir en los próximos años. Es imposible generar conclusiones definitivas acerca la situación de los recursos humanos de la institución y, en el mismo sentido, tampoco pueden

realizarse comparaciones con otros casos.²⁶⁴

Por lo que respecta a este asunto, las tareas asignadas a la Auditoría requieren no sólo de un proceso amplio de reestructuración del personal de base y de confianza, sino de los recursos económicos suficientes que le permitan emprender y consolidar los procesos de adaptación al nuevo marco institucional. Al igual que en el caso de los recursos humanos, también existe información incompleta por lo que respecta a los recursos asignados a la Auditoría Superior en la última década. Sin embargo, la presión por especificar los rubros de gasto hicieron que, en el año de 1999, se explicitara dentro del *Presupuesto de Egresos de la Federación*, el gasto programable de la Contaduría Mayor. Así, los datos más recientes datan de 1999 (cuadro 3.13).

Cuadro 3.13
Presupuesto asignado^a al órgano superior de fiscalización*
como porcentaje del presupuesto de:

Año	Poder Legislativo Federal	Cámara de Diputados	Poder Ejecutivo Federal	SECODAM	Total
1999	7.48%	12.29%	0.09%	22.74%	0.020%
2000	10.97%	18.75%	0.17%	40.73%	0.035%
2001	11.22%	18.63%	0.17%	36.58%	0.036%
2002	11.22%	18.62%	0.17%	44.30%	0.049%

Fuente: Elaboración propia con datos de *Presupuestos de Egresos de la Federación*, varios años.

a) Se considera gasto programable.

* En 1999 se asignó el presupuesto a la Contaduría Mayor de Hacienda; en el 2000 al Órgano Superior de Fiscalización; del 2001 en adelante, a la Auditoría Superior de la Federación.

²⁶⁴ Cuestionar el funcionamiento de un órgano de fiscalización superior utilizando como punto de partida el número de empleados, pues, como se vio en el capítulo 2, no existe consenso al respecto. Y porque el total de empleados es función de un gran número de variables: el tamaño del gobierno a las actividades que las leyes le otorgan; a la formación profesional y capacidades del personal. La simple comparación numérica entre casos —ASF vs. OAG o GAO— es inocua.

En Canadá, para el año 1996, se destinaba alrededor del 0.046% de su presupuesto total al órgano superior de fiscalización; Estados Unidos, el 0.032%. La información presentada en el cuadro anterior, para el caso mexicano, muestra que los montos destinados a la Contaduría Mayor y, posteriormente, a la Auditoría Superior, se han venido incrementado constante y rápidamente en los últimos años: el presupuesto de la Auditoría pasó 0.020% como total del gasto programable del gobierno federal en 1999 a 0.049% en el año 2002. En otras palabras, en sólo tres años hubo un incremento superior al 100%.

A su vez, el universo sujeto a fiscalización por parte de la Auditoría es superior al del Poder Ejecutivo; pero los recursos del órgano de control interno de este último son muy superiores a los del órgano legislativo. Para 1999, el presupuesto de la Contaduría representaba, poco más del 22% del monto asignado a la ex SECODAM.²⁶⁵ Así, hoy pueden ser suficientes las cantidades a disposición de la Auditoría para cumplir su labor; sin embargo, viene arrastrando tras de sí décadas de rezagos en distintas materias. Parecería entonces necesario priorizar el destino de los recursos: hacia la modernización de los recursos materiales e informáticos de la institución; y hacia la profesionalización del personal encargado de las auditorías. Estos son los dos factores que, en el mediano plazo, pueden determinar la consolidación, por primera vez en la historia reciente del país, de un efectivo esquema de fiscalización superior.

Asimismo, es necesario que al UEC comience con un profundo análisis de la situación que guarda la administración de recursos a disposición de la Auditoría

²⁶⁵ Véase nota 262.

Superior, aparejada con una evaluación de los mecanismos puestos en marcha por la misma. Esto permitirá a la Comisión de Vigilancia y a la Cámara de Diputados tomar decisiones adecuadas que ayuden a resolver los problemas, así como las necesidades que enfrenta la entidad de fiscalización. Si en el ánimo de los legisladores está mejorar el funcionamiento del gobierno, la recaudación y el ejercicio del gasto, es necesario comenzar con el examen de estos y otros tantos factores que determinan el funcionamiento de nuestro órgano de control externo federal.

CONCLUSIONES

La historia del control externo de las finanzas públicas en México, como se ha expuesto, dista de ser una de grandes logros. En este capítulo se presentó, aunque de manera general, la situación de las instituciones encargadas de la fiscalización superior —federal— en México durante el siglo XX. Se puso especial énfasis en tres momentos, que corresponden a las tres leyes posteriores a la Constitución de 1917 que se han encargado de regular el funcionamiento de los órganos de control externo: la LOCMH de 1936, la de 1978 y la LFSF del año 2000. El análisis buscó entender los problemas institucionales —legales—, organizacionales y políticos a los que se han enfrentado las entidades fiscalizadoras; así como los factores que han configurado el marco de acción de las instituciones encargadas de controlar, tanto en forma como en fondo, el funcionamiento del gobierno a partir del ejercicio del gasto público.

La fiscalización superior en México, definida como el proceso de vigilancia y control sobre los ingresos del gobierno, se ha visto limitada por las características

propias del sistema político mexicano y por un marco reglamentario ambiguo estableciendo una relación de pares entre la entidad fiscalizadora y los sujetos de control. Es decir, la ley nunca reconoció la superioridad jerárquica de la Contaduría Mayor frente a los órganos de la Administración Pública Federal. Los órganos superiores encargados de la fiscalización en el ámbito federal, hasta finales del siglo XX, carecieron, a su vez, de las capacidades institucionales —informales y legales— para llevar a cabo su trabajo.²⁶⁶

Las reformas constitucionales de 1999 y la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el 2000 constituyen verdaderos puntos de quiebre en la historia sobre la fiscalización superior en México. La revisión del tema, olvidado en la mayor parte de las discusiones acerca de la rendición de cuentas del gobierno mexicano a lo largo de las últimas décadas, es en sí mismo un hecho de gran trascendencia. Sin embargo, falta avanzar todavía más en la consolidación de un control externo plenamente desarrollado: existen todavía indefiniciones, vacíos legales y problemas que es necesario analizar cuidadosamente e implementar reformas encaminadas a resolver esas cuestiones.

El factor decisivo en 1978 y en 1999 para revisar el funcionamiento del órgano de control externo fue el político. Bajo la reforma de finales de la década de los setenta, se buscó dotar al Legislativo federal de herramientas que permitiesen una revisión puntual de las acciones y decisiones del gobierno. A finales del siglo XX, la decisión de reformar a la Contaduría Mayor —la cual, paradójicamente provino del Poder Ejecutivo—, encontró un contexto político totalmente distinto al de hacía dos

²⁶⁶ Probablemente también de capacidades materiales y económicas, pero tal aseveración debiera estar sustentada en información de la que, por el momento, no se dispone.

décadas. Los partidos de oposición al PRI en el Legislativo, particularmente en la Cámara de Diputados, ejercieron un inédito proceso de revisión legislativa. Tanto el PAN como el PRD, presentaron iniciativas propias de reforma constitucional. Los alcances, objetivos y sustentos de tales iniciativas tenían coincidencias importantes. De ahí que se lograra un amplio consenso en comisiones respecto al camino que debería adoptar la reforma constitucional.

La necesidad por fortalecer esta herramienta del Legislativo estaba fuera de discusión: se debían recuperar y poner en operación los mecanismos de pesos y contrapesos que la Constitución le otorgaba al Congreso para vigilar el funcionamiento del aparato administrativo. El gran número de funciones gubernamentales y una sociedad más informada e interesada en las cuestiones políticas hicieron necesario actualizar los mecanismos de vigilancia sobre las finanzas públicas y el ejercicio del gasto público. Es necesario, por tanto, otorgar a la Auditoría Superior de la Federación recursos económicos adicionales para el desarrollo de los sistemas de vigilancia que la ley le otorga, recursos que le permitan emprender los procesos de adecuación.

No obstante, el compromiso de los legisladores con este tema no ha finalizado. Las discusiones sobre el futuro de la fiscalización superior en México continuarán en los próximos años. El Legislativo deberá defender la pertinencia de una institución como la Auditoría Superior frente a las diversas presiones y opiniones que ven en ella un gasto innecesario; deberá evitar que la fiscalización se vea como la realización de “un detallado examen del gasto sólo después de haberse verificado [y] comparable a cerrar la puerta de la cuadra después de haberse escapado el

caballo”.²⁶⁷ Es imprescindible que la entidad de fiscalización superior ofrezca resultados contundentes en el corto plazo.

Hoy, la Auditoría, al igual Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituye uno de los órganos autónomos del Estado y bajo la esfera de influencia del Poder Legislativo. Quedaba atrás, respecto de la relación con el Congreso, el principio que establecía que la entidad superior de fiscalización era el “órgano técnico del Poder Legislativo”: la Cámara de Diputados, para desempeñar la labor de fiscalización ahora se *apoya* en la Auditoría. Asimismo, el Congreso de la Unión, para vigilar que el órgano de fiscalización de la federación desempeñe su labor de acuerdo a la ley, resolvió la cuestión *quis custodes custodes ipsus* creando un *staff* especializado encargado de tal cuestión, la UEC: el primer cuerpo de apoyo especializado del Legislativo en México.

En este texto, se ha presentado una historia general de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Auditoría Superior de la Federación. Es cierto que con cada reforma (1936, 1978 y 1999-2000) se han dado pasos importantes en el fortalecimiento del control externo. Sin embargo, como se ha explicado también, es necesario reflexionar sobre las imprecisiones y defectos del marco normativo; así como la incidencia de factores externos que limitan y configuran la fiscalización superior federal (p.e. la reelección consecutiva de legisladores, como un elemento que contribuya a mejorar los procesos de vigilancia y control político del Legislativo). En este mismo contexto, se hace necesario reflexionar sobre la posible contradicción

²⁶⁷ Citado en A. Gutiérrez Robles, “La Cuenta General del Estado”, en *Hacienda Pública*, núm. 31, 1974, pág. 144, cit. en Santiago Fuentes, *op. cit.*, pág. 149.

entre la LFSF a la Constitución Federal por lo que respecta a la facultad que esta última le otorga al órgano de fiscalización superior de organizarse de la manera que crea conveniente.

A partir de 1999 se escribe una nueva página en la historia de la fiscalización superior en México. Ahora, los dos principales actores involucrados en este tema deben trabajar de manera coordinada para fortalecer el control externo federal como parte del sistema de rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos.

CONSIDERACIONES FINALES

La fiscalización superior en México ha sido estudiada de muy diversas maneras. Sin embargo, poco se ha hecho por enmarcarla como parte de la dinámica propia del juego político, como un elemento que se inscribe en la lógica de la división de poderes. El tema, como muchos otros, tiene una multiplicidad de aristas; en otras palabras, es posible acercarse a él desde distintas perspectivas, analizando características muy particulares. Algunos estudios, en este sentido, se han abocado al examen de las metodologías utilizadas para llevar a cabo la revisión del funcionamiento gubernamental; otros, por el contrario, se han concentrado a profundizar en el examen del marco normativo de la institución fiscalizadora.

Todos los estudios, sin lugar a dudas, se complementan entre sí; pero, a la luz de los acontecimientos recientes suscitados en México, resultaba pertinente recuperar el asunto del control externo tomando en cuenta una coyuntura política distinta a la experimentada en décadas anteriores. Durante las elecciones federales de julio de 2000, cambia drásticamente el panorama del Gobierno, es de todos conocido el cambio de partido en el Poder Ejecutivo. El Legislativo, en este tenor, experimentó una recomposición total: en la Cámara de Diputados hubo una suerte de empate entre las dos principales fuerzas políticas, pero sin que alguna de ellas siquiera se acercase a obtener la mayoría relativa; en la de Senadores, por primera vez desde la década de 1930, ningún partido obtenía la mayoría simple. Se consolida, en este sentido, una tendencia hacia la diversificación del Poder Legislativo. Los mecanismos legales a disposición del Congreso para llevar a cabo una vigilancia

efectiva y estricta sobre el accionar de la administración pública, comenzaron a poner en práctica. La división de poderes que menciona la Constitución, dejó de ser un argumento de papel, para convertirse en uno de hecho.

La ley, no obstante, busca retratar y regular un momento particular; pero las relaciones sociales, y por ende, políticas y económicas están en constante mutación. El Legislativo federal, por esta razón, debe iniciar un debate serio acerca de las virtudes, los defectos, las posibilidades y limitantes del marco institucional vigente; de las herramientas que el Estado provee para el ejercicio y control del poder.

Este trabajo buscó, de alguna manera, inscribirse en esta coyuntura. Para muchos, el tema de la fiscalización se ha vuelto un punto medular de la interacción entre ámbitos de gobierno. A pesar de que hace más de tres años entró en vigencia el nuevo esquema, no existe a la fecha estudio sistemático que abunde sobre el desarrollo del mismo. Esta situación resulta extraña sobre todo porque el marco legal efectivo presenta algunos problemas, omisiones y vaguedades.

En la tesis se asumió que el éxito o fracaso de una reforma al control externo mexicano dependerá de la definición y amplitud de mandato que le otorga el marco reglamentario a la institución fiscalizadora; de los recursos materiales y humanos a su disposición; y, finalmente, de las condicionantes que imponga el entorno político. Aplicar este esquema al caso mexicano, de manera aislada, aportaba conclusiones y referencias parciales. De ahí que se optara por utilizar el método comparado y rescatar las experiencias de otros países en este ámbito. Por su proximidad geográfica y por las constantes referencias como organizaciones líderes en el tema, se decidió analizar el funcionamiento, estructura, ventajas y desventajas de las entidades fiscalizadoras superiores de Estados Unidos y Canadá.

Ambos casos proveen elementos que permiten evaluar la situación que guarda México en este asunto. Mirar hacia el exterior hace posible pensar en alternativas de solución para las deficiencias que presenta nuestra legislación a este respecto. La Oficina del Auditor General del Canadá (OAGC) y la Oficina General de Auditoría de Estados Unidos (GAO) constituyen proyectos distintos. La primera se configura como una institución que se guía por lineamientos y programas propios; la segunda, asemeja más a un gran *staff* a disposición del Congreso. Ello no implica que estén alejadas del juego político; pero eso no ha impedido que transiten hacia modelos de evaluación comprensivos: que analizan no sólo el apego a ley de las acciones de gobierno, o que el ejercicio de los recursos se haya hecho en tiempo y forma, sino que aplican metodologías que buscan entender las condiciones bajo las cuales se puede mejorar el desempeño del programa o política pública reduciendo, tal vez, los costos. La OAGC y la GAO son consideradas instituciones respetadas por la calidad de sus productos, por la gran capacidad de su personal, por generar información confiable y objetiva para la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

Las instituciones antes mencionadas ayudaron a detectar qué variables han condicionado su desarrollo. En ambos casos, se podría argumentar que el factor político es el que ha incidido de manera definitiva en la configuración y evolución de ambas instituciones fiscalizadoras. Como variable dependiente de aquel elemento, están el marco legal y la asignación de recursos. En ambos casos, el Parlamento canadiense y el Congreso de los Estados Unidos, en este sentido, han visto en sus respectivos órganos fiscalizadores una herramienta para comprender y vigilar al Poder Ejecutivo. De ahí que hayan apoyado decididamente su consolidación asignando recursos, garantizado su independencia, apoyando su profesionalización.

Ambos casos proveen también elementos que nos permiten reflexionar acerca de los problemas que cada esquema trae consigo. La generalidad del *Acta del Auditor General* de Canadá nos hace pensar en que es necesario precisar el ámbito de acción presente y futuro del órgano fiscalizador; y, establecer en la ley, los límites a su función evaluadora. En el mismo sentido, el caso estadounidense evidencia los problemas que puede traer consigo un marco legal amplio, pero, al mismo tiempo ambiguo. Asimismo, la vinculación de la GAO con el Poder Legislativo y la manera en que aquella responde a las peticiones de este último y sus integrantes, ofrece otro tipo de lecciones. La institución fiscalizadora, puede desviarse del camino trazado, debe responder a los caprichos de los legisladores y sus comisiones al restringir su trabajo a esquemas delimitados.

Ahora bien, a la luz de los patrones que establecen Canadá y Estados Unidos sobre el control externo, es posible establecer que la fiscalización superior en México, al contrario de las anteriores, dista de ser una de grandes logros. Es cierto que las instituciones nacionales encargadas del control externo se vieron limitadas por la coyuntura y dinámica de ejercicio del poder político. Es cierto que se han avanzado en la consolidación del proyecto. Pero también es cierto que la Auditoría Superior se encuentra muy lejos, todavía, de la OAGC y la GAO, de sus logros y capacidades.

Un análisis más detallado, que permitiese recuperar muchas más lecciones para evaluar el funcionamiento del control externo mexicano, habría necesitado de un número considerable de estudios de caso. Sin embargo, el análisis aquí elaborado provee algunos elementos para establecer los ejes sobre los cuales podrían girar investigaciones posteriores.

No obstante, regresando a la hipótesis de este texto, pareciera ser que, a la luz de todo el desarrollo hasta aquí elaborado, es la variable política la que ha condicionado los retrocesos y avances por lo que respecta al control externo federal. La lógica de partido hegemónico en México inhabilitó la posibilidad de poner en marcha la fiscalización: el concepto de división de poderes constituía un elemento más de la retórica que de la realidad política. Pero la situación actual es otra, y el órgano fiscalizador mexicano, la Auditoría Superior de la Federación, tiene hoy la posibilidad de aproximar su funcionamiento a las tendencias internacionales; alcanzar, generar y desarrollar sistemas de evaluación gubernamental que arrojen información útil sobre el funcionamiento del aparato público. Los retos son todavía muchos.

Uno de ellos es, precisamente, el tema de la información. Existen pocos datos sobre el funcionamiento de la Auditoría, y los disponibles carece de sistematización, como bien afirma Luis Carlos Ugalde.²⁶⁸ La recién creada Unidad de Evaluación y Control, en este sentido, jugará un papel central para transparentar el funcionamiento de la Auditoría.

Es de destacarse, en este tenor, el problema que plantea el control externo en el ámbito local como elemento complementario del federal. Algunos gobiernos estatales han emprendido reformas a sus constituciones sobre fiscalización superior. Es éste el aspecto más débil del nuevo esquema, pues recordemos que la dinámica federal a este respecto se trasladó a los ámbitos territoriales de gobierno más pequeños. Valga también mencionar que la labor del órgano federal encargado del

²⁶⁸ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, pp. 53-56.

control externo se apoya en la instituciones fiscalizadoras estatales —Contadurías Mayores estatales, Contadurías de Glosa y Auditorías Superiores— para la verificación de gastos, ejercicio de recursos y de políticas públicas desarrolladas con recursos federales. Es por esta razón, que debe apoyarse la creación de esquemas que les permitan a tales organizaciones aplicar sistemas de la evaluación gubernamental no sólo financieras y de legalidad, sino de desempeño como ocurre a nivel federal. En este mismo sentido, se ha visto que también el éxito o fracaso de la institución fiscalizadora depende de los recursos económicos y humanos con los que cuenta. De ahí que sea necesario, desde el ámbito federal y local, apoyar la profesionalización de la plantilla de personal de las entidades de fiscalización superior estatales. A ello puede colaborar la Auditoría Superior mediante el establecimiento de programas de colaboración.

El marco legal sobre el control externo federal vigente en México presenta, sin lugar a dudas, avances significativos, como lo que respecta a la independencia de acción y de gestión de la ASF. Son numerosos factores los que inciden en este aspecto: la referencia que a esta cuestión hace la constitución federal; la inamovilidad en el puesto del encargado de la institución, el Auditor Superior²⁶⁹; y el establecimiento de un servicio civil de carrera, por mencionar sólo algunos.

Este texto analizó sólo un pequeño aspecto del tema. Es necesario comenzar a investigar acerca de la aplicación de los procedimientos empleados por la Auditoría; analizar qué tanto la puesta en marcha de un reporte semestral como adelanto a la presentación de la Cuenta Pública Anual, constituye una carga adicional de trabajo

²⁶⁹ Hecho que garantiza, de no haber cambios en la legislación, la viabilidad y consolidación del órgano fiscalizador hacia el futuro.

para la Administración Pública Federal; y, sobre esto, qué tanto se ha avanzado en el Poder Ejecutivo Federal en la instrumentación de esquemas que permitan la generación de documentos cuyo contenido sea confiable. Falta por entender y analizar los problemas —adicionales a los aquí expuestos— que sobre la marcha ha presentado el marco jurídico de la fiscalización superior en México a dos años de haber entrado en vigor. En este mismo contexto, al consolidarse la ASF, en sus esquemas de revisión, en su funcionamiento, será obligatorio que se analice si los tiempos que el proceso de examen de la Cuenta Pública pueden reducirse y, con ello, apoyar al Gobierno Federal sugiriendo alternativas de solución a los problemas que plantea la ejecución de políticas y programas públicos.

Quizá haya que agregar los problemas que de fondo arrastra la fiscalización superior, provengan de la indefinición misma de los conceptos próximos al tema: fiscalización, control, auditoría. Sin embargo, esto no debiera constituir obstáculo para desarrollar y consolidar un efectivo sistema de evaluación gubernamental, como elemento de apoyo a un esquema más amplio de rendición de cuentas.

La pregunta que todavía faltaría por responder es la siguiente: ¿Hacia dónde se dirige la fiscalización superior en México? ¿Cuál es el papel que en este ámbito debe desempeñar el Poder Legislativo? El camino que siga el órgano fiscalizador dependerá de las necesidades futuras del Congreso de la Unión: el contexto político será determinante en el desarrollo futuro del esquema de fiscalización superior. Sin embargo, hemos visto en este texto dos posibles puertos de llegada: el tipo canadiense y el estadounidense.

Ningún esquema es mejor que el otro, ambos presentan numerosas ventajas y desventajas, tal y como fue señalado en páginas previas. Sin embargo, y para el caso específico de México, resulta pertinente señalar al primero, el de Canadá, como la opción o paradigma a seguir. La razón para ello se centra en los siguientes argumentos: se mantiene la tónica mexicana —que en el papel hubo hasta 1999— sobre un órgano con un programa propio de acción; con la responsabilidad concentrada en un órgano colegiado del legislativo. De optarse por el caso de los Estados Unidos, la ASF requeriría de mayores recursos para responder a las necesidades de los legisladores en lo individual, de las comisiones y grupos parlamentarios. Hoy, nuestro órgano fiscalizador carece de los insumos para llevar a cabo una función como esta última.

La atención al tema de la fiscalización superior de parte de los legisladores y de los investigadores, no ha sido la suficiente. En el contexto de la transición democrática que experimentó —¿experimenta?— México, es necesario recuperar la discusión sobre este tema por dos cuestiones específicas: primero, constituye un elemento clave de la relación entre poderes —particularmente entre el Legislativo y el Ejecutivo; segundo, porque se debe avanzar en la reforma a las estructuras heredadas del sistema de partido hegemónico. Debe emprenderse una reflexión objetiva sobre las instituciones federales, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Todos están sujetos a mejoras; de ahí que sea necesario analizar su utilidad y viabilidad bajo las nuevas reglas del juego político del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1999.
- Acton, John, *Essays on Freedom and Power*, Boston, The Beacon Press, 1949.
- Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril, *La fiscalización en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Adam Adam, Alfredo, *La fiscalización en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Águila, Rafael del y Fernando Vallespín, et. al. (coord.), *La democracia y sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Alesina, Alberto y Ricardo Hausmann, *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1996.
- Álvarez Barquín, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Álvarez Barquín, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Arellano, David (et. al.), *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*, México, CIDE (Documento de trabajo), 1999.
- Armendáriz Aguilar, Adolfo Escudero Albuérne, et. al., *Auditoría Operacional*,

México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2001.

Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*,

The Institute for Research in Public Policy, Quebec, 1995.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, *Manual de control de gestión municipal*, México, INAP-BANOBRAS, 1987.

Banting, Keith, Simeon, Richard, y Hoberg, George, "Globalization, Fragmentation, and the Social Contract" en Banting, Keith, Simeon, Richard, y Hoberg, George (eds.) *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1997, pp. 389-416.

Beekmans, Winfried P.M., "National Responsibilities and International Opportunities: International Activities of Selected Supreme Audit Institutions", en *International Journal of Government Auditing*, Washington, International Organization of Supreme Audit Institutions, julio 2000, pp. 9-15.

Berlín Valenzuela, Francisco, "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 159-172.

Blais, Andre, Blake, Donald y Dion, Stéphane, *Governments, Parties and Public Sector Employees: Canada, United States, Britain, and France*, Pittsburgh, University Pittsburgh Press, 1997.

Blais, Andre y Dion, Stéphane, "Conclusion: Are Bureaucrats Budget Maximizers", en Blais, Andre y Dion, Stéphane (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, pp. 355-362.

Blondal, Jon, "Governments Pursue Budget Reform", *Public Management Forum*,

Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, 2(6), 1996.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Bourn, John, "Improving Public Services", en *International Journal of Government Auditing*, Washington, octubre de 2000, pp. 1-2, 8-10.

Bowsher, Charles, *Comptroller General's Annual Report, 1995*, Washington, GAO, 1995.

-----, *Comptroller General's Annual Report*, Washington, GAO, 1991.

Brooks, Stephen, *Public Policy in Canada: An Introduction*, Toronto, McClelland & Stewart, 1993.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995.

Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, *Evolution of the Budget Process*, s.p.i. [1993].

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Año II, 5 de octubre de 1977.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1983.

-----, *La constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1998.

Carrillo Flórez, Fernando, "El déficit de la democratización en América Latina" Carrillo Flórez en Fernando Carrillo Flórez (ed.), *Democracia en déficit*.

Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1997.

Castro Vázquez, Raúl, *Contraloría gubernamental*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1996.

Chu, Ke-young, *El gasto público improductivo. Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política*, Washington, Fondo Monetario Internacional (Departamento de Finanzas Públicas), 48-S, 1996.

Comisión de Reglamento del Senado de la República, *Minuta del proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, México, 6 de noviembre de 1936.

Congreso de la Unión, *Los presidentes de México ante la Nación*, México, Cámara de Diputados, 3 tomos, 1978.

Crozier, Michel, *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, Fondo de Cultura Económico, 1989.

DeLeón, Linda, "La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos", *Gestión y Política Pública*, 5(2), pp. 351-372.

Department of Finance, *Building the Future for Canadians: Budget 1997*, Ottawa, 1997.

Desautels, Denis, "Future Challenges: Reflections After 10-years as Auditor General of Canada", en *International Journal of Government Auditing*, enero de 2001, pp. 1-2, 6-8.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia Española, 1970.

Farías Hernández, Urbano, "El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en apoyo al Congreso o Parlamento y las ventajas de la auditoría superior de la federación propuesta para México", en Gallardo Rincón, Gilberto (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp. 69-75.

Faya Viesca, Jacinto, "Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México", *Revista de Administración Pública*, no. 44.

Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 15-36.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1987.

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

Fuentes Vega, Santiago, *Realidad y racionalidad en el control del sector público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 254, 29 de abril de 1999.

-----, número 180, 14 de diciembre de 1998.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, 26 de abril de 1999.

García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1997.

García Fernández, Javier, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 55-80.

García Villa, Juan Antonio, "Hacia un verdadero control externo", en Gallardo Rincón, Gilberto (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro

de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp. 90-95.

Gaudette, Yvan, "Desafíos y tendencias recientes de los órganos superiores de fiscalización en el mundo", en Gallardo Rincón, Gilberto (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp. 23-32.

Godina, Luis Antonio, "Fiscalización del gasto público", en Gallardo Rincón, Gilberto (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp. 113-117.

Guerrero, Omar, "El Departamento de Contraloría, 1917-1933" en *Revista de Administración Pública*, núm. 57/58.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Ray, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Hobson, Paul A.R. y Wilson, Thomas A., *The 2000 Federal Budget: Retrospect and Prospect*, Kingston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy-Queen's University, 2000.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Antecedentes de la creación del órgano superior de fiscalización*, México, Senado de la República, 2001.

- Instituto Internacional de Terminología Jurídica y Administrativa, *Presupuesto Público y Fiscalización*, Berlín, Instituto Internacional de Terminología Jurídica y Administrativa-Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadores Superiores (INTOSAI), 1978.
- Keith, Robert, "A Brief Introduction to the Federal Budget Process" en Schick, Allen, Keith, Robert y Davis, Edward, *Manual on the Federal Budget Process*, Congressional Research Services, Washington, 1991.
- Keyness, John, *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Krause, Robert (ed.), *Introductory Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Copp Clark, 1995.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Levy, Roger, "Budgetary Control Reform in Canada. A Model for the EC?", *International Review of Administrative Sciences*, London, 58(1), pp. 43-55.
- Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987.
- Lipset, Seymour M., *La división continental. Los valores y las instituciones de los Estados Unidos y Canadá*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976.
- Lowenthal, David, "Montesquieu", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 485-512.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización*

mexicana, México, Océano, 2000.

Lynn, Laurence E., "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", en *Gestión y Política Pública*, 5(2), pp. 303-318.

Mansfield, Harvey C., "Accountability and Congressional Oversight", en Bruce L. Smith y James D. Carroll (eds.), *Improving the Accountability and Performance of Government*, Washington, The Brookings Institution, 1982, pp. 61-75.

McLean's, "A litany of mismanagement", en *McLean's*, vol. 107, núm. 5, junio 31 de 1994, pág. 15-18.

Michaels, Judith E., "A view from the top: Reflections of the Bush presidential appointees", *Public Administration Review*, 55 (3), pp. 273-305.

Mijangos Borja, Ma. De la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 97-110.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1990.

Mora González, Fernando, "Diferencias entre auditoría interna y externa", en *Control Gubernamental*, 1 (3).

Mora-Donatto, Cecilia J., *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1998.

Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "El control legislativo sobre el presupuesto", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 123-158.

Nadel, Mark, *GAO's role in the evaluation of federal health programs evaluation & the Health Professions*, California, Sage Publications Health Series, 1996.

Niskanen, William, "A Reflection on bureaucracy and Representative Government",

en *The Budget Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, pp. 13-32.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Office of the Auditor General of Canada, *Value-for-Money Audit Manual*, Ottawa, OAGC, abril 2002.

-----, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 2001.

-----, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, 2000.

-----, *Innovation and Risk-Taking in the Federal Government: The Role and perspectives of the Office of the Auditor General of Canada*, Ottawa, 1998.

-----, *Implementing Results-Based Management: Lessons from literature*, Ottawa, 1997.

-----, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 1996.

-----, "1996-97 Estimates", en *Expenditure Plan of the Office of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 1996.

-----, "Report of the Senate and House of Commons on Matters of Joint Interest", Ottawa, OAGC, 1992.

-----, *Innovation within the Parliamentary Control Framework*, Ottawa, 1991.

-----, *1990 Report of the Auditor General of*

Canada, Ottawa, OAGC, 1990.

-----, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 1985.

-----, "Organization and Programs of the Auditor General of Canada", *1981 Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAGC, 1982.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, España, 1997.

Orozco Henríquez, Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y procesos legislativos*, México, Porrúa, 1985.

Ortiz Reyes, Gabriel, *El control y la disciplina en la administración pública federal*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1988.

Pardo, Ma. Del Carmen, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, 30 (4), pp. 765-788.

-----, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991.

Pedroza de la Llave, Susana T., *El control de gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Petrei, Humberto, *Presupuesto y control. Pautas de reforma en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Pérez, Germán y Martínez, Antonia, (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados-Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales-Porrúa, 2000.

Poder Ejecutivo Federal, "Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de noviembre de 1995.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995.

Ponce Meléndez, Gustavo, "Propuesta de creación de un órgano superior de auditoría", en *Control Gubernamental*, 4 (8).

Presupuestos de Egresos de la Federación, 1998.

Presupuestos de Egresos de la Federación, 1999.

Presupuestos de Egresos de la Federación, 2000.

Presupuestos de Egresos de la Federación, 2001.

Presupuestos de Egresos de la Federación, 2002.

Quesnel, Jean S., "Asistencia responsable. Las cambiantes relaciones entre auditoría y evaluación: la experiencia canadiense", *Seminario regional sobre el seguimiento y evaluación para un desarrollo sostenido*, Quito, 1993.

Quezada Enríquez, Moctezuma y Campuzano Granados, Fernando, "El control de la gestión en la administración de ingresos", *Revista INDETEC*, no. 91.

Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 1970.

Reesor, B. William, *The Canadian Constitution in Historical Perspective*, Quebec, The Institute for Research in Public Policy, 1992.

Rico, Miguel, "Facultades indispensables de un organismo superior de Fiscalización", en Rincón Gallardo, Gilberto (coord.), *El control de las finanzas*

públicas, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp. 38-46.

Rivero Ortega, Ricardo, *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, Madrid, Tecnos, 2000.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Servicios de apoyo para el trabajo legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 189-194.

Rosenbloom, David H., *Building a Legislative-Centered Public Administration. Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2000.

Rubin, Irene S., "Understanding the Role of Conflict in Budgeting", en Roy T. Meyers, *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco, Josey-Bass Publishers, pp. 30-51.

Rueda Velázquez, Javier, "Marco jurídico y conceptual de la contraloría general del Estado", *Revista Jurídica* (Nueva serie), no. 2.

Sartori, Giovanni, "Neither presidentialism nor parliamentarism", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 106-118.

—————, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Savoie, Donald J., *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, The University of Toronto Press, 2001.

Simeon, Richard y Willis, Elaine, "Democracy and Performance: Governance in Canada and the United States", en Banting, Keith, Simeon, Richard, y Hoberg, George (eds.) *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a*

Changing World, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1997, pp. 150-188.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 1961.

-----, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1998.

Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S., *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, W.W. Norton & Company, 1997.

Shuman, Howard E., *Politics and the Budget. The struggle between de President and the Congress*, New Jersey, Prentice-Hall, 1992.

Slomianski Markovich, Paul, *The budgeting process in Mexico*, México, División de Administración Pública (CIDE), 1998.

Smith, Bruce L. R., "Mayor Trends in American Public Administration", en Smith, Bruce L. R. y James D. Carroll, *Improving the Accountability and Performance of Government*, Washington, The Brookings Institution, 1982, pp. 1-18.

Sodi, Demetrio, "Hacia un control integral de las finanzas públicas", en Gallardo Rincón, Gilberto (coord)., *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp. 127-132.

Staats, Elmer B., "Governmental Performance in Perspective: Achievements and Challenges", en Smith, Bruce L. R. y James D. Carroll, *Improving the Accountability and Performance of Government*, Washington, The Brookings Institution, 1982, pp. 19-34.

Tanguay, Brian, "Canada's Political Parties in the 1990s: The Fraying of the Ties that Bind", en Harvey Lazar y Tom McIntosh, *How Canadians Connect. Canada: The State of the Federation 1998/99*, Montreal, McGill-Queen's University

Press, 1999, pp. 217-244

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.

Trask, Roger, *GAO's History, 1921-1991*, Washington, General Accounting Office's (GAO) History Program, 1991.

Ugalde, Luis Carlos, "El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México", en Gallardo Rincón, Gilberto (coord)., *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996, pp.

-----, "Los aspectos legislativos del gasto público en México, 1970-1996", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10.

-----, *Vigilando al ejecutivo el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 19770-1999*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Instituto de Investigaciones Legislativas)- Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

Vázquez, Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 1996.

Walker, David, *Performance and Accountability Report 2002*, Washington, General Accounting Office, 2003.

-----, *Performance and Accountability Report, 2001*, Washington, GAO, 2002.

-----, "Government Challenges in the 21st Century: Purpose of the General Accounting Office", New York, GAO, 1 de septiembre de 2001.

-----, *GAO's Accountability Report, 1999*, Washington, GAO, 2000.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996

Weimar, David y Aidan Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, 1992.

Wildavsky, Aaron, *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, Harper Collins Publishers, 1992.

Wilson-Smith, Anthony, "Sharpening the Axe", en *McLean's*, Toronto, 1994, vol. 107, núm. 49, pp. 40-42.

Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa-UNAM (tercera edición), 1988.

LEGISLACIÓN

CANADÁ

Act to Provide for the Better Auditing of the Public Accounts, 1878.

Auditor General Act, 1976-1977.

British North America Act, 1867.

Financial Administration Act, 1951.

ESTADOS UNIDOS

Constitution of the United States of America, Washington, House of Representatives, 2001.

United States Code, 2000.

Budget and Accounting Act, 1921.

Congressional Budget Act, 1972.

Congressional Budget and Impoundment Control Act, 1974.

General Accounting Office Act, 1979.

Balanced Budget and Emergency Déficit Control Act, 1985.

MÉXICO

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, 1937, 1977,1979, 1999.

Decreto que suprime al Departamento de Contraloría de la Federación y establece la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 22 de diciembre de 1932.

Ley de Departamentos y Secretarías de Estado, 1918, 1947, 1959.

Ley de Fiscalización Superior de Fiscalización, 2001.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público, 1980.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1979, 1983, 1989, 1991, 1995.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1937, 1979, 1998.

Proyecto de decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78 con una sección V en el capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1980, 1999.

Reglamento de la Ley orgánica del Órgano Superior de Fiscalización, 2001.

INFORMACIÓN EN INTERNET

General

<http://www.worldbank.org/>

<http://www.iadb.org/>

<http://www.fmi.org/>

<http://www.georgetown.edu/pdba/>

Canadá

<http://www.oag-bvg.gc.ca/>

<http://www.nlc-bnc.ca/cangov/egovinfo.htm>

<http://www.parl.gc.ca/>

Estados Unidos

<http://www.gao.gov/>

<http://www.whitehouse.gov/>

<http://www.house.gov/>

<http://www.senate.gov/>

México

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/>

<http://www.presidencia.gob.mx/>

<http://www.secodam.gob.mx/>

<http://www.shcp.gob.mx/>

<http://www.transparencia.org.mx/>